



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO

INŠPEKTORAT ZA JAVNI SEKTOR

Tržaška cesta 21, 1000 Ljubljana

T: 01 478 83 84

E: gp.ijs@gov.si

I: www.ijs.gov.si

Številka: 0610-166/2022-8

Datum: 18. 10. 2023

Upravni inšpektor Inšpektorata za javni sektor izdaja na podlagi 307.f člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP, Uradni list RS, št. 24/06-UPB2, 105/06-ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20-ZIUOPDVE in 3/22-ZDeb), v zadevi prioritete inšpekcijskega nadzora Ministrstva za notranje zadeve, s sedežem na naslovu Štefanova ulica 2, 1501 Ljubljana (v nadaljevanju: MNZ), ki ga zastopa minister Boštjan Poklukar, naslednji

ZAPISNIK o opravljenem inšpekcijskem nadzoru

Prioritetni inšpekcijski nadzor je bil uveden na podlagi prejetih pobud o domnevnih nepravilnostih pri vodenju upravnih postopkov v zvezi z obravnavanjem zahtev za revizijo postopkov za sprejem v državljanstvo Republike Slovenije. Inšpekcijski nadzor je zajemal nadzor nad izvajanjem določb ZUP-a, Zakona o državljanstvu Republike Slovenije (ZDRS, Uradni list RS, št. 24/07-UPB2 in 40/17) ter upravnega poslovanja na podlagi Uredbe o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 9/18, 14/20, 167/20, 172/21, 68/22, 89/22, 135/22 in 77/23 – v nadaljevanju: UUP).

Inšpekcijski nadzor je na sedežu MNZ, dne 5. 9. 2023, opravil upravni inšpektor mag. Janez Zore. S strani MNZ-ja so v nadzoru sodelovali:

- Aleš Jerman, vodja Sektorja za državljanstvo,
- Metka Pirc, podsekretarka ter
- Nataša Vehar, višja svetovalka II,

ki so upravnemu inšpektorju podali potrebna pojasnila in dokumentacijo.

Upravni inšpektor je MNZ-ju, dne 28. 9. 2023, posredoval Osnutek zapisnika o inšpekcijskem nadzoru št. 0610-166/2022 z namenom, da se z vsebino ugotovitev predhodno seznanijo in nanj poda morebitne pripombe ali pojasnila. S strani MNZ-ja je IJS dne 6. 10. 2023 prejel dopis št. 061-626/2023/2 (133-01), z dnem nastanka dokumenta 4. 10. 2023, v katerem je podal pripombe oziroma pojasnila glede na ugotovitev o opravljenem nadzoru, presojo o tem pa je upravni inšpektor podal v nadaljevanju tega zapisnika.

- Drugi odstavek 67. člena UUP določa, da je odprema dokumentov organizirana tako, da se praviloma odpremi še isti dan. Iz datuma nastanka dokumenta ter datuma odpreme dokumenta izhaja, da je bil dokument odpremljen šele po dveh delovnih dneh, kar je v nasprotju z določilom UUP.

PRISTOJNOST UPRAVNE INŠPEKCIJE

Prvi odstavek 1. člena ZUP-a določa, da morajo po ZUP-u postopati upravni in drugi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, kadar v upravnih zadevah,

neposredno uporabljajoč predpise, odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb in drugih strank. V skladu s 3. členom ZUP-a se na upravnih področjih, za katera je z zakonom predpisan poseben upravni postopek, postopa po določbah posebnega zakona. Po določbah ZUP-a pa se postopa v vseh vprašanih, ki niso urejena s posebnim zakonom. Pristojnost upravne inšpekcije obsega nadzor nad izvajanjem procesnih določb upravnega postopka, kot je to opredeljeno v določbah ZUP-a in nad določbami materialnih predpisov, v kolikor slednji na podlagi 3. člena ZUP-a vsebujejo procesne določbe¹, ne pa tudi za vsebinsko presojo sprejetih odločitev na podlagi materialnih predpisov.

Upravna inšpekcija je pristojna tudi za nadzor nad izvajanjem upravnega poslovanja organov na podlagi 116. člena UUP-ja. UUP ureja upravno poslovanje organov državne uprave, organov samoupravnih lokalnih skupnosti ter drugih pravnih in fizičnih oseb, če na podlagi javnih pooblastil opravljajo upravne naloge in ni z uredbo določeno drugače.²

VSEBINA POBUD

Inšpektorat za javni sektor (v nadaljevanju: IJS) je prejel več pobud, ki se nanašajo na domnevne nepravilnosti pri vodenju upravnih postopkov v zvezi z obravnavanjem zahtev za revizijo postopkov za sprejem v državljanstvo Republike Slovenije, pri katerih naj bi MNZ kršil ekonomičnost postopka, saj naj bi revizije potekale nerazumno dolgo. Poleg tega je v pobudi še izpostavljeno, da je MNZ zavzel stališče, da potrdilo iz kazenske evidence izvirne države in druga dokazila ne smejo biti starejša od treh mesecev, čeprav ZDRS oziroma drug predpis tega ne določa.

IJS je prejete pobude evidentiral pod št. 0610-166/2022, št. 0610-277/2022 ter št. 0610-403/2023.

NORMATIVNI DEL

ZDRS določa načine in pogoje pridobitve ter prenehanja državljanstva RS.³ Na podlagi navedenega zakona se lahko državljanstvo RS pridobi na več načinov, eden izmed teh je naturalizacija. V navedenem primeru pomeni, da se sprejem v državljanstvo RS pridobi na podlagi prošnje.⁴

Za odločanje v postopkih pridobitve in prenehanja državljanstva je na podlagi tretjega odstavka 27.a člena ZDRS pristojna upravna enota, na območju katere ima oseba prijavljeno stalno ali začasno prebivališče. Če ima oseba v Republiki Sloveniji prijavljeno stalno in začasno prebivališče, je pristojna upravna enota, na območju katere ima oseba prijavljeno stalno prebivališče. Pooblastilo za odločanje o pridobitvi državljanstva RS na podlagi 10., 12. in 14. člena tega zakona ter o izdaji zagotovila na podlagi 11. člena tega zakona imajo upravne enote tudi v drugem odstavku 27. člena ZDRS.

Pristojni organ lahko osebo, ki prosi za naturalizacijo, po prostem preudarku sprejme v državljanstvo RS, če je to v skladu z nacionalnim interesom in pri tem oseba izpolnjuje pogoje iz 10. člena ZDRS. Prvi odstavek navedenega člena določa, da lahko pristojni organ osebo, ki prosi za naturalizacijo, po prostem preudarku sprejme v državljanstvo RS, če je to v skladu z nacionalnim interesom, pri čemer pa mora oseba izpolnjevati naslednje pogoje:

1. da je dopolnila 18 let;
2. da ima odpust iz dosedanjega državljanstva ali da izkaže, da ga bo dobila, če bo sprejeta v državljanstvo Republike Slovenije;
3. da dejansko živi v Sloveniji 10 let, od tega neprekinjeno zadnjih 5 let pred vložitvijo prošnje in ima urejen status tujca;

¹ Prvi odstavek 307. člena ZUP-a.

² Prvi odstavek 1. člena UUP.

³ 1. člen ZDRS.

⁴ Tretja točka 3. člena ZDRS.

4. da ima zagotovljena sredstva, ki njej in osebam, ki jih mora preživljati, zagotavljajo materialno in socialno varnost;
5. da obvlada slovenski jezik za potrebe vsakdanjega sporazumevanja, kar dokaže s spričevalom o uspešno opravljenem izpitu iz znanja slovenščine na osnovni ravni;
6. da ni bila pravnomočno obsojena na nepogojno zaporno kazen, daljšo od treh mesecev, ali da ji ni bila izrečena pogojna obsodba na zaporno kazen s preizkusno dobo, daljšo od enega leta;
7. da ji ni bila izrečena odpoved prebivanja v Republiki Sloveniji;
8. da njen sprejem v državljanstvo Republike Slovenije ne predstavlja nevarnosti za javni red, varnost ali obrambo države;
9. da ima poravnane davčne obveznosti;
10. da da prisego o spoštovanju svobodnega demokratičnega ustavnega reda, ki je utemeljen v Ustavi Republike Slovenije.

Če upravna enota v postopku sprejema v državljanstvo RS ugotovi, da so izpolnjeni pogoji za sprejem, lahko na podlagi prvega odstavka 11. člena ZDRS izda zagotovilo. Z zagotovitvijo v obliki odločbe se osebi jamči, da bo sprejeta v državljanstvo RS, če bo dokazala, da je ali da bo pridobila odpust iz dotedanega državljanstva,⁵ obenem pa bo še vedno izpolnjevala pogoje glede nekaznovanosti⁶ ter da njen sprejem v državljanstvo RS ne predstavlja nevarnosti za javni red, varnost ali obrambo države.⁷

V kolikor oseba pridobi državljanstvo RS z naturalizacijo, postane državljan Republike Slovenije z dnem, ko mu je bila vročena odločba o pridobitvi državljanstva RS⁸ (v nadaljevanju: odločba). Skladno s prvim odstavkom 27.b člena ZDRS, mora upravna enota odločbo predložiti v revizijo MNZ, razen odločbe, izdane v postopku, ki je bil predhodno zaključen z izdajo zagotovila na podlagi 11. člena tega zakona. Drugi odstavek 27.b člena ZDRS določa, da upravna enota upravno zadevo predloži v revizijo najpozneje v osmih dneh od dneva, ko je potekel rok za pritožbo. Odločba upravne enote postane dokončna z dnem, ko je k odločbi dano soglasje MNZ-ja. Kljub vsemu pa oseba, ki pridobi državljanstvo RS v postopkih, ki spadajo v pristojnost upravne enote, postane državljan RS z dnem, ko poda prisego iz desete točke prvega odstavka 10. člena tega zakona.⁹

Postopanje revizijskega organa določa 27.c člen ZDRS. Tako lahko da MNZ soglasje v postopku revizije k odločbi upravne enote, odločbo upravne enote odpravi in samo odloči o stvari, če ugotovi, da so bila na prvi stopnji nepopolno ali napačno ugotovljena dejstva, da je v postopku prišlo do bistvenih kršitev pravil postopka ali da je bil v postopku napačno uporabljen materialni predpis. MNZ mora opraviti revizijo najpozneje v dveh mesecih od dneva prejema upravne zadeve. Kadar MNZ odločbo upravne enote odpravi, se rok iz prejšnjega odstavka lahko podaljša, vendar ne za več kot dva meseca.

27.d člen ZDRS določa, da se prvi in drugi odstavek 27.b člena in 27.c člena ZDRS uporabljajo tudi v postopkih pridobitve državljanstva RS, ki se končajo z izdajo zagotovila na podlagi 11. člena tega zakona.

UGOTOVITVE

Zadeva št. 213-913/2021 – Revizija po 10. členu

MNZ je dne 3. 5. 2021 prejel s strani upravne enote v revizijo zadevo v postopku pridobitve državljanstva Republike Slovenije, ki se je za stranko končalo z izdajo zagotovila. Dne 22. 9. 2021

⁵ Druga točka prvega odstavka 10. člena ZDRS.

⁶ Na podlagi šeste točke prvega odstavka 10. člena ZDRS, oseba ne sme biti pravnomočno obsojena na nepogojno zaporno kazen, daljšo od treh mesecev, ali ji ne sme biti izrečena pogojna obsodba na zaporno kazen s preizkusno dobo, daljšo od enega leta.

⁷ Osmo točko prvega odstavka 10. člena ZDRS.

⁸ 15. člen ZDRS.

⁹ Tretji odstavek 27.b člena ZDRS.

je MNZ s strani pooblaščenca stranke prejel dopis, s katerim ga je stranka pozvala na sprejem odločitve v roku sedmih dni.

- Po pojasnilu predstavnikov MNZ-ja se ob prejemu zadev v revizijo poslužujejo delnega delegiranja zadev, kar pomeni, da jih glavna pisarna dodeli vodji notranje organizacijske enote (vodji Sektorja za državljanstvo), ta pa jih nato dodeli uradnim osebam v reševanje šele takrat, ko te zaključijo z obravnavanjem predhodno dodeljenih zadev. Dotična zadeva je bila tako dodeljena uradni osebi v reševanje s strani nadrejenega šele 7. 10. 2021, čeprav jo je MNZ prejel že 3. 5. 2021.

Dne 13. 10. 2021 je uradna oseba MNZ-ja sestavila uradni zaznamek št. 213-913/2021/3 (133-07), v katerega je navedla ugotovitve pregleda prejete vloge. Istega dne je po e-pošti, z dopisom št. 213-913/2021/4 (133-07), posredovala zaprosilo za podatke o prejemkih stranke na Finančni urad Republike Slovenije (v nadaljevanju: FURS) ter tudi poziv za vsebinsko dopolnitev vloge stranki št. 213-913/2021/5 (133-07). Rok za dopolnitev vloge z opredelitvijo do žigov v potnem listu je bil določen v tridesetih dneh po prejemu poziva, katerega je pooblaščenec stranke prejel dne 21. 10. 2021, kar je razvidno iz priložene vročilnice.

FURS je nato dne 21. 10. 2021 posredoval MNZ-ju po e-pošti podatke o prejemkih stranke z dopisom št. DT 0211-77482/2021-2. Na dokumentu je v zgornjem desnem kotu odtisnjena prejemna štampiljka, iz katere je razviden organ, ki je dokument prejel, datum prejema dokumenta, številka dokumenta, signirni znak ter podatek, da ima dokument eno prilogo.

- Upravni inšpektor ugotavlja kršitev sedmega odstavka 35. člena UUP, ki določa, da se pošta v elektronski obliki za potrebe evidentiranja ne tiska.

Dne 28. 10. 2021 je MNZ s strani pooblaščenca stranke prejel dopis po e-pošti, s katerim je ta predlagal izvedbo dokaza z zaslišanjem stranke. Na dokumentu je v zgornjem desnem kotu odtisnjena prejemna štampiljka, iz katere je razviden organ, ki je dokument prejel, datum prejema dokumenta, številka dokumenta, signirni znak ter podatek, da ima dokument eno prilogo.

- Upravni inšpektor ponovno ugotavlja kršitev sedmega odstavka 35. člena UUP, kot je bilo to že ugotovljeno pri dokumentu FURS-a z dne 21. 10. 2021.

Uradna oseba MNZ-ja je dne 5. 11. 2021 posredovala stranki ter njenemu pooblaščenca nov poziv za vsebinsko dopolnitev vloge št. 213-913/2021/8 (133-07). Tudi tokratni rok za dopolnitev vloge z opredelitvijo do žigov v potnem listu je bil določen v tridesetih dneh po prejemu poziva. Stranka je poziv prejela dne 15. 11. 2021, pooblaščenec stranke pa dne 12. 11. 2021, kar je razvidno iz priloženih vročilnic.

- Upravni inšpektor pojasnjuje, da ima v konkretnem primeru stranka pooblaščenca, zato je določilo o vročanju (prvi odstavek 88. člena ZUP) zadoščeno, v kolikor je pisanje vročeno pooblaščenca stranke, in ni potrebno pisanja vročati tudi neposredno stranki. Tovrstna praksa lahko naslovnike zavaja glede roka vročitve, saj običajno pri vročitvi več naslovnikom ne gre za isti datum, rok pa začne teči z dnem vročitve (prvemu) pooblaščenca.¹⁰

MNZ je podal naslednje pojasnilo:

"Ministrstvo za notranje zadeve vroča pisanja tudi strankam, ko imajo postavljenega pooblaščenca, samo v primeru, ko ima stranka izbranega pooblaščenca, ki je bil postavljen v konkretni zadevi. Ministrstvo za notranje zadeve je v preteklosti prejelo več informacij s strani strank, ki so v postopku pridobitve državljanstva imele postavljenega dotičnega pooblaščenca, da jih le-ta ni seznanil z vsebino dopisa za dopolnitev vloge. Zaradi varstva pravic strank v postopku, je Ministrstvo za notranje zadeve samo v primerih, kadar je stranko zastopal dotični pooblaščenec, vročilo pisanja za dopolnitev dokumentacije tudi strankam. Dokončno odločitev o reviziji se vroča vedno samo pooblaščenca, kadar je le-ta postavljen."

¹⁰ Več o tem glej Janez Čebulj et al.; urednika Polonca Kovač in Erik Kerševan: Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), 1. knjiga, Ljubljana 2020, str. 553-558.

Presoja upravnega inšpektorja:

- Upravni inšpektor razume postopanje MNZ-ja, ob tem pa opozarja na četrti odstavek 54. člena ZUP, ki določa, da organ opozori stranko na škodljive posledice, ki ji lahko nastanejo v primeru, ko pooblaščenec, ki ni odvetnik, očitno ni sposoben za njeno zastopanje. Na podlagi navedenega ostaja očitek o nepotrebnem vročanju pisanja stranki v primeru, ko ima ta pooblaščenca, nespremenjeno.

Dne 22. 11. 2021 je MNZ s strani pooblaščenca stranke prejel dopis, z datumom nastanka 21. 11. 2021, kateremu je priložena tudi izjava stranke z dne 15. 11. 2021. Stranka je sporočila, da ne zna pojasniti žigov v potnem listu, obenem pa preko pooblaščenca stranke še sporoča, da bo vložila tožbo na Upravno sodišče zaradi vzpostavitve fikcije negativne odločbe.

Uradna oseba MNZ-ja je dne 25. 11. 2021 posredovala stranki ter njenemu pooblaščenцу dopis št. 213-913/2021/10 (133-07), s katerim ju je seznanila z dejstvi in okoliščinami, ki so pomembna za izdajo odločbe. Stranka se je lahko izjavila v zvezi z ugotovitvami v roku dvajsetih dni po prejemu dopisa. Dopis je stranka prejela dne 6. 12. 2021, pooblaščenec stranke pa dne 3. 12. 2021, kar je razvidno iz priloženih vročilnic.

- Upravni inšpektor ugotavlja enako dejstvo glede vročanja pisanja tako pooblaščenцу kot stranki, kot je to že ugotovil pri dopisu MNZ-ja z dne 5. 11. 2021.

Stranka se je na dopis MNZ-ja z dne 25. 11. 2021 odzvala po e-pošti dne 9. 12. 2021 in sporočila, da je dotični dopis prejela ter ga izročila pooblaščenцу, ki bo postopek nadaljeval na sodišču. Na dokumentu je v zgornjem desnem kotu odtisnjena prejemna stampiljka, iz katere je razviden organ, ki je dokument prejel, datum prejema dokumenta, številka dokumenta, signirni znak ter podatek, da ima dokument eno prilogo.

- Upravni inšpektor ponovno ugotavlja kršitev sedmega odstavka 35. člena UUP, kot je bilo to že ugotovljeno pri dokumentu FURS-a z dne 21. 10. 2021.

Uradna oseba MNZ-ja je dne 14. 1. 2022 posredovala stranki ter njenemu pooblaščenцу nov poziv za vsebinsko dopolnitev vloge št. 213-913/2021/12 (133-07). Rok za dopolnitev vloge tokrat z bančnimi izpiski je bil določen v tridesetih dneh po prejemu poziva. Stranka je poziv prejela dne 21. 1. 2022, pooblaščenec stranke pa dne 20. 1. 2022, kar je razvidno iz priloženih vročilnic.

- Tudi v tem primeru upravni inšpektor ugotavlja enako dejstvo glede vročanja pisanja tako pooblaščenцу kot stranki, kot je to že ugotovil pri dopisu MNZ-ja z dne 5. 11. 2021.

Stranka je bančne izpiske posredovala MNZ-ju po e-pošti dne 24. 1. 2022. Na dokumentu je v zgornjem desnem kotu odtisnjena prejemna stampiljka, iz katere je razviden organ, ki je dokument prejel, datum prejema dokumenta, številka dokumenta, signirni znak ter podatek, da ima dokument eno prilogo.

- Upravni inšpektor ponovno ugotavlja kršitev sedmega odstavka 35. člena UUP, kot je bilo to že ugotovljeno pri dokumentu FURS-a z dne 21. 10. 2021.

Uradna oseba MNZ-ja je dne 9. 2. 2022 posredovala delodajalcu stranke dopis št. 213-913/2021/14 (133-07), s katerim ga je zaprosila za podatke o odsotnosti stranke z delovnega mesta v letih 2014 in 2015. Delodajalec je MNZ-ju, dne 25. 2. 2022, posredoval po navadni pošti zaprosene podatke.

Nato je uradna oseba MNZ-ja, dne 1. 3. 2022, posredovala delodajalcu stranke nov dopis št. 213-913/2021/16 (133-07), s katerim ga je zaprosila še za podatke o odsotnosti stranke z delovnega mesta v obdobju od 2016 do 2020. Delodajalec je kontaktiral uradno osebo MNZ-ja po telefonu dne 11. 4. 2022 in ji sporočil, da potrebuje za pridobitev zaprosenih podatkov vsaj en mesec, saj da ima že shranjene v arhivu. Uradna oseba MNZ-ja je o telefonskem pogovoru sestavila uradni zaznamek št. 213-913/2021/17 (133-07).

Uradna oseba MNZ-ja je dne 30. 5. 2022 sestavila nov uradni zaznamek št. 213-913/2021/20 (133-07), v katerem je navedla, da je pridobila dodatna dokazila o dohodku, bivanju, odsotnosti in podobnih okoliščinah, ki se nanašajo na življenje stranke v Republiki Sloveniji. Iste dne je uradna oseba MNZ-ja izdala soglasje k izdanemu zagotovitvi upravne enote št. 213-913/2021/21 (133-07). V obrazložitvi je med drugim pojasnila, da je postopek dopolnila, saj dejansko stanje pri izdaji zagotovila upravne enote ni bilo popolno ugotovljeno glede tretje¹¹ in četrte¹² točke prvega odstavka 10. člena ZDRS.

- Upravni inšpektor ugotavlja, da je uradna oseba MNZ-ja izdala odločbo (soglasje) šele po več kot enem letu od prejema upravne zadeve v revizijo, kar je v nasprotju s četrtem odstavkom 27.c člena ZDRS.¹³ Upravni inšpektor tako ugotavlja kršitev instruktorskega roka za izdajo odločbe, obenem pa je uradna oseba MNZ-ja postopala tudi v nasprotju z načelom ekonomičnosti iz 14. člena ZUP-a. Ta namreč določa, da je treba postopek voditi hitro, s čim manjšimi stroški in čim manjšo zamudo za stranke ter druge udeležence v postopku, vendar tako, da se preskrbi vse, kar je potrebno, da se lahko pravilno ugotovi dejansko stanje, zavarujejo pravice in pravne koristi stranke ter izda zakonita in pravilna odločba. Pri pregledu posameznih procesnih dejanj je namreč bilo ugotovljeno, da jih uradna oseba ni izvajala ažurno, saj so med posameznimi procesnimi dejanji v postopku zaznane večkratne (časovne) neaktivnosti, kar pomeni, da postopek ni potekal tekoče.

MNZ je podal naslednje pojasnilo:

"Javni uslužbenec, ki na Ministrstvu za notranje zadeve vodijo revizijske postopke za pridobitev državljanstva, hkrati vodijo tudi postopke pridobitve državljanstva izredne naturalizacije na prvi stopnji ter pritožbene postopke s področja državljanstev na drugi stopnji. Postopki izredne naturalizacije in pritožbeni postopki se rešujejo tekoče, zato ima lahko javni uslužbenec hkrati v reševanju več deset upravnih zadev, kar lahko privede do situacije, da posamezno dejanje ni izvedeno v instruktorskem roku. Trajanje postopka pridobitve državljanstva večkrat tudi zavisi od popolnosti dopolnjevanja vlog s strani stranke, zato datum odločitve o reviziji ni odvisen samo zaradi razlogov na strani organa."

Presoja upravnega inšpektorja:

- Upravni inšpektor se strinja s pojasnilom MNZ-ja, a v konkretnem inšpekcijskem primeru je bilo ugotovljeno, da sama procesna dejanja znotraj upravnega postopka niso potekala ažurno, saj so bile v nekaterih primerih ugotovljene tudi časovne neaktivnosti več kot enega meseca, zato očitek o kršenju instruktorskega roka za odločanje ter načela ekonomičnosti ostaja nespremenjen.
- Drugi odstavek 27.c člena ZDRS določa, da MNZ odločbo upravne enote odpravi in samo odloči o stvari, če ugotovi, da so bila na prvi stopnji nepopolno ali napačno ugotovljena dejstva, da je v postopku prišlo do bistvenih kršitev pravil postopka ali da je bil v postopku napačno uporabljen materialni predpis. Glede na to, da je uradna oseba MNZ-ja v postopku dopolnila dejansko stanje, bi morala zagotoviti upravne enote odpraviti in sama odločiti o stvari, skladno z navedenim določilom ZDRS.

MNZ je podal naslednje pojasnilo:

"Ministrstvo za notranje zadeve je z uveljavitvijo 27.c člena Zakona o državljanstvu Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/07 uradno prečiščeno besedilo in 40/17; v nadaljevanju: ZDRS) v primerih, ko je v postopku revizije ugotovilo, da so bila na prvi stopnji nepopolno ali napačno ugotovljena dejstva, da je v postopku prišlo do bistvenih kršitev pravil postopka ali da je bil v

¹¹ Pristojni organ lahko osebo, ki prosi za naturalizacijo, po prostem preudarku sprejme v državljanstvo Republike Slovenije, če je to v skladu z nacionalnim interesom. Pri tem mora oseba med drugim izpolnjevati pogoj, da dejansko živi v Sloveniji 10 let, od tega neprekinjeno zadnjih 5 let pred vložitvijo prošnje in ima urejen status tujca.

¹² Pristojni organ lahko osebo, ki prosi za naturalizacijo, po prostem preudarku sprejme v državljanstvo Republike Slovenije, če je to v skladu z nacionalnim interesom. Pri tem mora oseba med drugim izpolnjevati pogoj, da ima zagotovljena sredstva, ki njej in osebam, ki jih mora preživljati, zagotavljajo materialno in socialno varnost.

¹³ Kadar ministrstvo, pristojno za notranje zadeve, odločbo upravne enote odpravi, se rok iz prejšnjega odstavka lahko podaljša, vendar ne za več kot dva meseca. Tretji odstavek 27.c člena ZDRS pa določa, da mora ministrstvo, pristojno za notranje zadeve, najpozneje v dveh mesecih od dneva prejema upravne zadeve opraviti revizijo.

postopku napačno uporabljen materialni predpis, odpravilo odločitev upravne enote, dopolnilo postopek in nato meritorno odločilo o zadevi. Upravno sodišče Republike Slovenije je v sodbi št. I U 908/2013-14 z dne 29. 10. 2014 v obrazložitvi zapisalo, da določba 27.c člena ZDRS revizijskemu organu druge stopnje ne daje podlage za večfazno odločanje v revizijskem postopku, v katerem bi bilo v različnih časovnih etapah izdanih več dokončnih upravnih aktov v posamezni upravni zadevi. Iz določila četrtega odstavka 27. c člena ZDRS normativno povsem jasno izhaja, da tožena stranka v svojstvu revizijskega organa izda v tovrstnih zadevah zgolj en dokončni upravni akt v posamični zadevi. Glede na stališče upravnega sodišča bi moralo Ministrstvo za notranje zadeve v primeru, ko se z dopolnitvijo revizijskega postopka ugotovi izpolnjevanje zakonskih pogojev za pridobitev državljanstva, odločitev upravne enote o sprejemu posamezne osebe v državljanstvo Republike Slovenije odpraviti, hkrati pa z isto odločbo osebo sprejeti v državljanstvo Republike Slovenije. Navedena oblika dokončne odločitve o vlogi za pridobitev državljanstva Republike Slovenije bi po mnenju Ministrstva za notranje zadeve lahko povzročila nerazumevanje izreka odločbe v praksi. Nerazumevanje bi lahko bilo še večje v primerih, ko je predmet dopolnjevanja revizijskega postopka zagotovilo iz 11. člena ZDRS, saj mora oseba v takem primeru zagotoviti predložiti tujim organom k vlogi za odpust iz izvirnega državljanstva. Vsled navedenega se je Ministrstvo za notranje zadeve odločilo, da v primeru, ko v dopolnjenem revizijskem postopku ugotovi izpolnjevanje zakonskih pogojev za pridobitev državljanstva, izda soglasje k odločitvi upravne enote v skladu s prvim odstavkom 27.c člena ZDRS, saj je s tem dosežen zakonski namen, da se v državljanstvo Republike Slovenije sprejme osebo, ki izpolnjuje zakonske pogoje."

Presoja upravnega inšpektorja:

- Upravni inšpektor pojasnjuje, da je zakonodajalec v drugem odstavku 27.c člena ZDRS jasno opredelil pooblastilo MNZ-ju, da v kolikor ugotovi, da so bila na prvi stopnji nepopolno ali napačno ugotovljena dejstva, da je v postopku prišlo do bistvenih kršitev pravil postopka ali da je bil v postopku napačno uporabljen materialni predpis, odločbo upravne enote odpravi in samo odloči o stvari. Iz navedenega določila ne izhaja diskrecijska pravica MNZ-ja, da se sam odloča o vrsti izdanega akta, pač pa mora slediti navedeni določbi. Ker pa MNZ zavestno krši določila, ki mu jih predpisuje drugi odstavek 27.c člena ZDRS, ostaja očitok o napačnem postopanju v tovrstnih primerih nespremenjen.

Dne 27. 6. 2022 je uradna oseba MNZ-ja posredovala upravni enoti soglasje št. 213-913/2021/21 (133-07), z dne 30. 5. 2022, in sicer z dopisom št. 213-913/2021/23 (133-07). Upravni enoti je obenem vrnila tudi vso dokumentacijo, ki se je nanaša na omenjeni postopek, ter ji naložila, da izvod soglasja vroči pooblaščencu stranke, nato pa ji posreduje dokazilo o vročitvi.

- Drugi odstavek 67. člena UUP določa, da je odprema dokumentov organizirana tako, da se praviloma odpremi še isti dan. Iz datuma nastanka soglasja ter datuma njegove odpreme izhaja, da je bil dokument odpremljen šele po skoraj mesecu dni od dneva njegovega nastanka, kar je v nasprotju z določilom UUP.

MNZ je podal naslednje pojasnilo:

"Ministrstvo za notranje zadeve je že v začetku septembra sprejelo organizacijske ukrepe, da ne bo več prihajalo do razkoraka med datumom izdaje in odpreme odločitve v revizijskem postopku."

Presoja upravnega inšpektorja:

- Upravni inšpektor pozdravlja proaktivno delovanje MNZ-ja k odpravi nepravilnosti pri odpremi dokumentov, a hkrati opozarja, da je istovrstna kršitev bila zaznana tudi pri odpremi dokumenta št. 061-626/2023/2 (133-01), z dnem nastanka dokumenta 4. 10. 2023, s katerim je MNZ podal pripombe oziroma pojasnilo na izdan osnutek zapisnika št. 0610-166/2022, zato ostaja očitok o kršitvi odpreme dokumentov nespremenjen.

MNZ je dne 8. 7. 2022 prejel s strani upravne enote dokazilo o vročitvi soglasja pooblaščencu stranke, kot prilogo dopisa št. 213-1419/2019-45, z dnem nastanka 6. 7. 2022.

- Upravni inšpektor ugotavlja, da je v dotično zadevo evidentirana tudi komunikacija MNZ-ja z IJS ter MNZ-ja z Varuhom človekovih pravic (v nadaljevanju: VČP). Pri tem pojasnjuje, da

tako dokumenti inšpekcije kot tudi VČP ne sodijo v zadeve 213, saj prvi sodijo po vsebini v zadeve 061, drugi pa v zadeve 070.¹⁴ V konkretni zadevi se lahko nahajajo samo dokumenti, ki vplivajo na odločitev v zadevi, komunikacija MNZ-ja z IJS oziroma VČP pa tega zagotovo ne predstavlja, zato se ugotavlja kršitev 44. člena UUP.

Zadeva št. 213-1092/2021 – Revizija po 10. členu

MNZ je dne 25. 5. 2021 prejel s strani upravne enote v revizijo zadevo v postopku pridobitve državljanstva Republike Slovenije, ki se je za stranko končalo z izdajo zagotovila.

- Dotična upravna zadeva je bila po pojasnilih predstavnikov MNZ-ja dodeljena uradni osebi v reševanje s strani nadrejenega šele dne 15. 11. 2021, čeprav jo je MNZ prejel že dne 25. 5. 2021.

Dne 17. 11. 2021 je uradna oseba MNZ-ja sestavila uradni zaznamek št. 213-1092/2021/2 (133-07), v katerega je navedla ugotovitve pregleda prejete vloge. Istega dne je po e-pošti, z dopisom št. 213-1092/2021/3 (133-07), posredovala zaprosilo za podatke o prejemkih stranke na FURS. Ta je nato dne 23. 11. 2021 posredoval MNZ-ju po e-pošti podatke o prejemkih stranke z dopisom št. DT 0211-86847/2021-2. Na dokumentu je v zgornjem desnem kotu odtisnjena prejemna štampiljka, iz katere je razviden organ, ki je dokument prejel, datum prejema dokumenta, številka dokumenta, signirni znak ter podatek, da ima dokument dve priloge.

- Upravni inšpektor ponovno ugotavlja kršitev sedmega odstavka 35. člena UUP, saj se pošta v elektronski obliki za potrebe evidentiranja ne tiska.

Dne 2. 12. 2021 je uradna oseba MNZ-ja po navadni pošti, z dopisom št. 213-1092/2021/5 (133-07), posredovala zaprosilo za podatke o zavarovanju stranke ter njenih delodajalcih na Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZPIZ). Zaprosilo se nanaša tudi na partnerko stranke.

- Prvi odstavek 4. člena UUP določa, da organi med seboj poslujejo z dokumenti v elektronski obliki, ker pa je MNZ ZPIZ-u posredoval dopis po navadni pošti, upravni inšpektor ugotavlja kršitev navedenega določila.

MNZ je dne 16. 12. 2021 prejel s strani ZPIZ-a po navadni pošti zahtevane podatke z dopisom št. 10390-90577/2021, z dnem nastanka dokumenta 14. 12. 2021.

Uradna oseba MNZ-ja je dne 13. 1. 2022 posredovala pooblaščenцу stranke poziv za vsebinsko dopolnitev vloge št. 213-1092/2021/7 (133-07). Rok za dopolnitev vloge glede priznanja pravice do denarnega nadomestila za brezposelnost strankini partnerki je bil določen v tridesetih dneh po prejemu poziva. Pooblaščenec stranke je poziv prejel dne 20. 1. 2022, kar je razvidno iz priložene vročilnice. Stranka je vlogo dopolnila še isti dan, saj je MNZ-ju po e-pošti posredovala kopijo odločbe o priznanju pravice do denarnega nadomestila za brezposelnost svoje partnerke. Na dokumentu, ki ga je stranka posredovala MNZ-ju, je v zgornjem desnem kotu odtisnjena prejemna štampiljka, iz katere je razviden organ, ki je dokument prejel, datum prejema dokumenta, številka dokumenta ter signirni znak.

- Upravni inšpektor ponovno ugotavlja kršitev sedmega odstavka 35. člena UUP, saj se pošta v elektronski obliki za potrebe evidentiranja ne tiska.

Uradna oseba MNZ-ja je dne 24. 1. 2022 sestavila uradni zaznamek št. 213-1092/2021/9 (133-07), v katerega je navedla dodatne ugotovitve, do katerih je prišla pri preučitvi in dopolnitvi vloge. Istega dne je uradna oseba MNZ-ja posredovala po e-pošti upravni enoti dopis št. 213-1092/2021/10 (133-07), s katerim jo je pozvala za pojasnila v zvezi z vodenjem postopka na prvi stopnji. Upravna enota je pojasnilo v zvezi z vodenjem postopka na prvi stopnji posredovala po

¹⁴ Glej Obvezni okvir načrta klasifikacijskih znakov, ki je priloga UUP.

e-pošti dne 15. 2. 2022, in sicer z dopisom št. 213-1/2021-6214-35. Na tem dokumentu je v zgornjem desnem kotu odtisnjena prejemna štampiljka, iz katere je razviden organ, ki je dokument prejel, datum prejema dokumenta, številka dokumenta ter signirni znak.

- Upravni inšpektor ponovno ugotavlja kršitev sedmega odstavka 35. člena UUP, saj se pošta v elektronski obliki za potrebe evidentiranja ne tiska.

Uradna oseba MNZ-ja je dne 24. 2. 2022 posredovala po e-pošti upravni enoti nov dopis št. 213-1092/2021/12 (133-07), s katerim jo je pozvala za dopolnitev postopka v zvezi z ugotavljanjem pogoja neprekinjenega bivanja. V ta namen je MNZ od upravne enote pričakoval ponovno zaslišanje stranke in ji podal napotila ter vprašanja glede katerih naj stranko zasliši. Dne 17. 3. 2022 je MNZ prejel po navadni pošti s strani upravne enote zapisnik o zaslišanju stranke št. 213-1/2021-6214-37, ki je bilo izvedeno dne 15. 3. 2022.

Uradna oseba MNZ-ja je dne 24. 3. 2022 posredovala delodajalcu stranke dopis št. 213-1092/2021/15 (133-07), s katerim ga je zaprosila za podatke o odsotnosti stranke z delovnega mesta v obdobju med 2017 in 2021. Delodajalec je MNZ-ju, dne 7. 4. 2022, posredoval po navadni pošti zaprosene podatke.

Uradna oseba MNZ-ja je dne 14. 4. 2022 sestavila nov uradni zaznamek št. 213-1092/2021/18 (133-07), v katerem je navedla, da stranka izpolnjuje pogoje glede prejetih dohodkov ter bivanja v Republiki Sloveniji. Istega dne je uradna oseba MNZ-ja izdala soglasje k izdanemu zagotovitilu upravne enote št. 213-1092/2021/19 (133-07). V obrazložitvi je med drugim pojasnila, da je postopek dopolnila, saj dejansko stanje pri izdaji zagotovila upravne enote ni bilo popolno ugotovljeno glede tretje in četrte točke prvega odstavka 10. člena ZDRS.

- Upravni inšpektor ugotavlja, da je uradna oseba MNZ-ja izdala odločbo (soglasje) šele po enajstih mesecih od prejema upravne zadeve v revizijo, kot tudi dejstvo, da je izdala soglasje k zagotovitilu, čeprav bi zagotovilo morala odpraviti ter sama odločiti o stvari, zato ugotavlja enake nepravilnosti, kot je bilo to že ugotovljeno pri izdanemu soglasju v zadevi št. 213-913/2021/21 (133-07), z dne 30. 5. 2022. Tudi v konkretnem primeru je bilo pri pregledu posameznih procesnih dejanj namreč ugotovljeno, da jih uradna oseba ni izvajala ažurno, saj so med posameznimi procesnimi dejanji v postopku zaznane večkratne (časovne) neaktivnosti, kar pomeni, da postopek ni potekal tekoče.

Dne 28. 4. 2022 je uradna oseba MNZ-ja posredovala upravni enoti soglasje št. 213-1092/2021/19 (133-07), z dne 14. 4. 2022, in sicer z dopisom št. 213-1092/2021/20 (133-07). Upravni enoti je obenem vrnila tudi vso dokumentacijo, ki se je nanaša na omenjeni postopek, ter ji naložila, da izvod soglasja vroči stranki oziroma njenemu pooblaščenцу, nato pa ji posreduje dokazilo o vročitvi.

- Upravni inšpektor ponovno ugotavlja kršitev drugega odstavka 67. člena UUP, saj je bilo soglasje odpremljeno šele po dveh tednih od njegovega nastanka.

MNZ je dne 11. 5. 2022 prejel s strani upravne enote dokazilo o vročitvi soglasja stranki ter preklic pooblastila stranke svojemu pooblaščenцу, oboje kot prilogo dopisa št. 213-1/2021-6214-42, z dnem nastanka 9. 5. 2022.

- Ker je tudi tokrat v zadevo evidentirana komunikacija MNZ-ja z IJS, upravni inšpektor ugotavlja enako kršitev 44. člena UUP, kot je to že ugotovil v zadevi št. 213-913/2021.

Zadeva št. 213-1855/2022 – Revizija po 12. členu

MNZ je dne 29. 9. 2022 prejel s strani upravne enote v revizijo zadevo v postopku pridobitve državljanstva Republike Slovenije, ki se je za stranko končalo z izdajo zagotovila.

- Dotična upravna zadeva je bila po pojasnilih predstavnikov MNZ-ja dodeljena uradni osebi v reševanje s strani nadrejenega šele dne 4. 4. 2023, čeprav jo je MNZ prejel že dne 29. 9. 2022.

Dne 5. 4. 2023 je uradna oseba MNZ-ja pozvala stranko za vsebinsko dopolnitev vloge z dopisom št. 213-1855/2022/2 (133-03). Rok za dopolnitev vloge s potrdilom o nekaznovanosti je bil določen v dvajsetih dneh po prejemu poziva, katerega je stranka prejela dne 12. 4. 2023, kar je razvidno iz priložene vročilnice.

Uradna oseba MNZ-ja je nato po e-pošti, dne 17. 4. 2023, posredovala zaprosila za pridobitev podatkov o stranki na Ministrstvo za obrambo (v nadaljevanju: MORS), dopis št. 213-1855/2023/3 (133-03), Ministrstvo za pravosodje (v nadaljevanju: MP), dopis št. 213-1855/2023/4 (133-03) in Slovensko obveščevalno varnostno agencijo (v nadaljevanju: SOVA), dopis št. 213-1855/2023/5 (133-03).

- Upravni inšpektor pri vseh omenjenih dokumentih ugotavlja napačno zapisano številko dokumenta, saj je vsakokrat zapisana napačna letnica nastanka zadeve, kar predstavlja kršitev pete točke 63. člena UUP.

Dne 19. 4. 2023 je MNZ prejel po e-pošti odgovor na zaprosilo s strani MORS-a, dopis št. 213-1/2023-2069. Na dokumentu je v zgornjem desnem kotu odtisnjena prejemna stampiljka, iz katere je razviden organ, ki je dokument prejel, datum prejema dokumenta, številka dokumenta ter signirni znak.

- Upravni inšpektor ponovno ugotavlja kršitev sedmega odstavka 35. člena UUP, saj se pošta v elektronski obliki za potrebe evidentiranja ne tiska.

Stranka se je na dopis MNZ-ja z dne 5. 4. 2023 odzvala po e-pošti dne 20. 4. 2023. Zaprosila je za podaljšanje roka za dostavo potrdila o nekaznovanosti, saj da je rok prekratek.

- Upravni inšpektor ugotavlja, da se uradna oseba MNZ-ja ni odzvala na prošnjo stranke za podaljšanje roka, s čimer je kršila tretji odstavek 99. člena ZUP.¹⁵

Uradna oseba MNZ-ja je po e-pošti, dne 21. 4. 2023, posredovala zaprosilo za pridobitev podatka o morebitnem teku kazenskega postopka za kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti zoper stranko na Okrajno sodišče v Kopru (v nadaljevanju: OSKP), dopis št. 213-1855/2022/8 (133-03). Dne 25. 5. 2023 je MNZ prejel s strani MP-ja potrdili št. 71010-18276/2023/2 in št. 71010-116725/2023-2, obe z dne 21. 4. 2023, da zoper stranko niso bile izrečene sankcije za prekršek oziroma da stranki ni bila izrečena kazenska sankcija. Istega dne je MNZ prejel še potrdilo s strani OSKP, da stranka ni v kazenskem postopku, št. IV Kr 27800/2023-4, z dnem nastanka dokumenta 24. 4. 2023. Dne 4. 5. 2023 je MNZ prejel s strani SOVE informacijo po navadni pošti, da ni varnostnih zadržkov za sprejem stranke v državljanstvo Republike Slovenije.

MNZ je dne 9. 5. 2023 prejel s strani stranke potrdilo o nekaznovanosti iz svoje države št. 05.17.1.235-87104/23-1 AV, z dnem nastanka dokumenta 24. 4. 2023.

Uradna oseba MNZ-ja je dne 22. 5. 2023 sestavila uradni zaznamek št. 213-1855/2022/14 (133-03), v katerem je zabeležila vpogled v uradne evidence. Istega dne je uradna oseba MNZ-ja izdala soglasje k izdanemu zagotovitilu upravne enote št. 213-1855/2022/15 (133-01). V obrazložitvi je med drugim pojasnila, da je postopek dopolnila, saj dejansko stanje pri izdaji

¹⁵ Rok, ki ga je določila uradna oseba, ki vodi postopek, in s predpisi določen rok, ki ga je mogoče podaljšati, se lahko podaljšata na prošnjo, ki jo vloži prizadeta oseba pred iztekom roka, če so podani opravičeni razlogi za podaljšanje.

zagotovila upravne enote ni bilo popolno ugotovljeno glede šeste¹⁶ in osme¹⁷ točke prvega odstavka 10. člena ZDRS.

- Upravni inšpektor ugotavlja, da je uradna oseba MNZ-ja tudi v tem primeru izdala odločbo (soglasje) šele po skoraj osmih mesecih od prejema upravne zadeve v revizijo, kot tudi dejstvo, da je izdala soglasje k zagotovitvi, čeprav bi zagotovilo morala odpraviti ter sama odločiti o stvari, zato ugotavlja enake nepravilnosti, kot je bilo to že ugotovljeno pri izdanemu soglasju v zadevi št. 213-913/2021/21 (133-07), z dne 30. 5. 2022.

Dne 22. 5. 2023 je uradna oseba MNZ-ja posredovala upravni enoti soglasje št. 213-1855/2022/15 (133-01), z dne 22. 5. 2023, in sicer z dopisom št. 213-1855/2022/16 (133-01). Upravni enoti je obenem vrnila tudi vso dokumentacijo, ki se je nanaša na omenjeni postopek, ter ji naložila, da izvod soglasja vroči stranki oziroma njenemu pooblaščenцу, nato pa ji posreduje dokazilo o vročitvi. V dopisu je še navedeno, da so postopek sprejema stranke v državljanstvo Republike Slovenije dopolnili, saj da je upravna enota upoštevala potrdilo o nekaznovanosti in preverbe po osmi točki prvega odstavka 10. člena ZDRS, ki so bili ob odločitvi precej starejši od treh mesecev, zato dokazila niso več izkazovala dejanskega stanja. MNZ je dne 2. 6. 2023 prejel s strani upravne enote dokazilo o vročitvi soglasja stranki kot prilogo dopisa št. 213-159/2021-6217-39, z dnem nastanka 31. 5. 2023.

- Upravni inšpektor ugotavlja, da je MNZ izdal dne 23. 2. 2010 Navodilo št. 213-944/2006/29 (133-04), katero naj bo kot pomoč javnim uslužbencem na upravnih enotah, ki vodijo postopke pridobitve in prenehanja državljanstva (v nadaljevanju: Navodilo). Iz Navodila izhaja ocena MNZ-ja, da le potrdilo o nekaznovanju, ki v času sprejema odločitve ni starejše od treh mesecev, še izkazuje namen, za katerega je bilo potrdilo o nekaznovanju izdano (šesta točka prvega odstavka 10. člena ZDRS). Enako veljavnost opredeljuje Navodilo tudi za preverke glede ugotavljanja izpolnjevanja pogojev sedme,¹⁸ osme in devete¹⁹ točke prvega odstavka 10. člena ZDRS. Konkretno Navodilo ustvarja nove obveznosti do strank, saj morajo te predložiti pristojnemu organu potrdilo o nekaznovanju, ki v času sprejema odločitve ni starejše od treh mesecev, s čimer razširja obveznosti iz ZDRS. Upravnemu inšpektorju ni poznana pravna podlaga za izdajo dotičnega stališča MNZ-ja. Potrdilo o nekaznovanju, izdano s strani pristojnega organa izvorne države stranke, ima status javne listine, ki ima svojo dokazno vrednost, saj dokazuje tisto, kar se v njej potrjuje ali določa. Javne listine namreč potrjujejo ali določajo tisto, kar je veljalo v času izdaje. Ker je dejansko stanje ob predložitvi javne listine ali ob odločanju lahko drugačno, kot je bilo ob njeni izdaji, javni listini ni mogoče a priori pripisovati domneve resničnosti, ampak je treba presoditi, kakšna je možnost, da je dejansko stanje drugačno.²⁰ V postopku uradne osebe upoštevajo temeljna načela ZUP-a, med drugim tudi načelo materialne resnice (8. člen ZUP), zato morajo ugotoviti resnično dejansko stanje in v ta namen ugotoviti vsa dejstva, ki so pomembna za zakonito in pravilno odločbo. Zakonska domneva resničnosti dejstev, ki izhajajo iz javne listine, je v skladu s 170. členom ZUP ovržena, kadar organ oziroma uradna oseba oceni, da so se po izdaji listine, dejstva, ki jih potrjuje, spremenila ali bi se glede na okoliščine konkretnega dejanskega stanja lahko spremenila. V tovrstnih primerih lahko uradna oseba zahteva od stranke, da za potrebe dokazovanja predloži novo javno listino.²¹ Presoja verodostojnosti je ob upoštevanju možnih realnih vplivov na spremembe dejstev

¹⁶ Pristojni organ lahko osebo, ki prosi za naturalizacijo, po prostem preudarku sprejme v državljanstvo Republike Slovenije, če je to v skladu z nacionalnim interesom. Pri tem mora oseba med drugim izpolnjevati pogoj, da ni bila pravnomočno obsojena na nepogojno zaporno kazen, daljšo od treh mesecev, ali da ji ni bila izrečena pogojna obsodba na zaporno kazen s preizkusno dobo, daljšo od enega leta.

¹⁷ Pristojni organ lahko osebo, ki prosi za naturalizacijo, po prostem preudarku sprejme v državljanstvo Republike Slovenije, če je to v skladu z nacionalnim interesom. Pri tem mora oseba med drugim izpolnjevati pogoj, da njen sprejem v državljanstvo Republike Slovenije ne predstavlja nevarnosti za javni red, varnost ali obrambo države.

¹⁸ Pristojni organ lahko osebo, ki prosi za naturalizacijo, po prostem preudarku sprejme v državljanstvo Republike Slovenije, če je to v skladu z nacionalnim interesom. Pri tem mora oseba med drugim izpolnjevati pogoj, da ji ni bila izrečena odpoved prebivanja v Republiki Sloveniji.

¹⁹ Pristojni organ lahko osebo, ki prosi za naturalizacijo, po prostem preudarku sprejme v državljanstvo Republike Slovenije, če je to v skladu z nacionalnim interesom. Pri tem mora oseba med drugim izpolnjevati pogoj, da ima poravnane davčne obveznosti.

²⁰ Več o tem glej Janez Čebulj et al.; urednika Polonca Kovač in Erik Kerševan: Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), 2. knjiga, Ljubljana 2020, str. 225-226.

²¹ Prav tam str. 231.

vedno do neke mere subjektivna, vendar organi ne smejo dvomiti o verodostojnosti zgolj na temelju poteka določenega časa (npr. da ne upoštevajo potrdil, če so bila izdana pred več kot tremi meseci). Upravni akti morajo temeljiti na resničnem konkretnem dejanskem stanju ob izdaji odločbe.²² Opozoriti je treba, da zakon govori o pravnih dejstvih, ki vplivajo na spremembo, kar pa tek časa ni. Kadar stranka po pozivu k predložitvi nove listine te ne predloži, mora organ v obrazložitvi odločbe navesti razloge, zaradi katerih sklepa, da je dejansko stanje lahko drugačno kot tisto, ki izhaja iz predhodno predložene listine. Zgolj pavšalno sklicevanje na čas od izdaje listine do odločbe ne zadostuje.²³

Ne glede na navedeno pa je dejstvo, da je Navodilo izdal MNZ in je namenjeno usmerjanju delovanja upravnih enot pri pridobitvi državljanstva Republike Slovenije z naturalizacijo, obenem pa ga upoštevajo tudi uradne osebe MNZ-ja. Dotično Navodilo je notranje zavezujoče, saj mora javni uslužbenec upoštevati navodila nadrejenega, razen če po zakonu ni vezan na ravnanje po navodilu nadrejenih oseb, izvršitev navodila pa lahko odkloni, če bi pomenila protipravno ravnanje oziroma jih mora odkloniti, če bi pomenila kaznivo dejanje, skladno s 94. členom ZJU²⁴. V primeru, ko nižji upravni organ oziroma njegova uradna oseba ni upoštevala izdanih upravnih navodil višjega upravnega organa, je mogoče pričakovati, da bo pritožba ali drugo redno pravno sredstvo, ki ga bo stranka naslovila na višji upravni organ, uspešna, saj bo le-ta kršitev lastnih navodil lahko sankcioniral bodisi preko kršitve materialnega prava, bodisi preko kršitve pravil postopka ali pa preko zmotne ali nepopolne ugotovitve dejanskega stanja. V postopku pred sodiščem v okviru upravnega spora pa se na navodila upravnih organov praviloma ni mogoče sklicevati, saj ne gre za predpis, na podlagi katerega lahko odločajo sodišča.²⁵

Upravni inšpektor ob tem ponovno poudarja, da konkretno Navodilo ustvarja nove obveznosti do strank, saj morajo te predložiti pristojnemu organu potrdilo o nekaznovanosti, ki v času sprejema odločitve ni starejše od treh mesecev, s čimer razširja obveznosti iz ZDRS. Bistvena zahteva procesne zakonitosti je, da mora upravni organ pri odločanju v upravni zadevi spoštovati določbe predpisov, ki urejajo upravni postopek. Skladno s prvim odstavkom 3. člena ZUP so lahko posamezna vprašanja upravnega postopka za določeno upravno področje urejena v posebnem zakonu drugače kot v ZUP, v kolikor pa se upravni postopek ureja s podzakonskim aktom, pa mora biti za to dano izrecno zakonsko pooblastilo z navedbo, kaj lahko podzakonski akt uredi. Procesne določbe namreč praviloma vsebujejo pravice in obveznosti organa, ki odloča v upravnih zadevi, strank, stranskih udeležencev in drugih udeležencev v postopku. Zato je treba tudi pri procesnih določbah zadostiti zahtevi 87. člena Ustave, po katerem lahko pravice in obveznosti posameznikov in drugih oseb določa samo zakonodajalec z zakonom.²⁶

Glede izdanega Navodila pa je MNZ podal naslednje pojasnilo z dopisom št. 061-589/2023/2, dne 3. 10. 2023, ki se nanaša na zadevo IJS-ja št. 0610-346/2023:

"V zvezi z vašim pozivom vam najprej pojasnujemo, da je bilo Navodilo upravnim enotam št. 213-944/2006/29 (133-04) z dne 23. 2. 2010 izdano kot usmeritev, pripomoček uslužbencem na upravnih enotah in ne kot pravni vir za odločanje, kar tudi izhaja iz uvoda Navodila. V zvezi samega dokazovanja naturalizacijskega pogoja o nekaznovanosti pa se na Ministrstvu za notranje zadeve v celoti strinjamo z vašo ugotovitvijo, da je v upravnem postopku potrebno pri izvajanju dokazov upoštevati temeljna načela ZUP, predvsem pa načelo proste presoje dokazov. Ob načelu proste presoje dokazov pa mora uradna oseba upoštevati tudi zelo pomembno načelo materialne resnice, torej, da pred odločitvijo o vlogi ugotovi resnično dejansko stanje. Izpolnjevanje pogoja nekaznovanosti, ki ga določa 6. točke prvega odstavka 10. člena Zakona o državljanstvu Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/07 – uradno prečiščeno besedilo in 40/17; v nadaljevanju: ZDRS) se dokazuje s potrdilom pristojnega organa matične države, ki vodi

²² Več o tem glej dr. Polonca Kovač et al.; urednica dr. Polonca Kovač: Upravno-procesne dileme 3 v posebnih upravnih postopkih, Ljubljana 2015, str. 254-255.

²³ Več o tem glej Janez Čebulj et al.; urednika Polonca Kovač in Erik Kerševan: Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), 2. knjiga, Ljubljana 2020, str. 232.

²⁴ Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07-UPB3, 65/08, 69/08-ZTFI-A, 69/08-ZZavar-E, 40/12-ZUJF, 158/20-ZIntPK-C, 203/20-ZIUPOPDVE, 202/21-odl. US in 3/22-Zdeb).

²⁵ Erik Kerševan: Uradništvo med strokovnostjo in navodili: procesnopravni vidiki, Podjetje in delo, št. 6-7, 2006, str. 1273-1281.

²⁶ Več o tem glej Janez Čebulj et al.; urednika Polonca Kovač in Erik Kerševan: Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), 1. knjiga, Ljubljana 2020, str. 104.

kazensko evidenco. Navedeni pogoj je eden pomembnejših v naturalizacijskem postopku, saj neizpolnjevanje pogoja lahko privede do situacije, da oseba ne bo sprejeta v državljanstvo Republike Slovenije, četudi bi bila odpuščena iz matičnega državljanstva (11. člen ZDRS). Po drugi strani pa je potrebno ob odločanju o vlogi za pridobitev državljanstva nesporno ugotoviti, ali oseba ni bila pravnomočno obsojena na kazensko sankcijo, ki po ZDRS predstavlja zadržek za podelitev državljanstva. Ker kazenski postopki nemoteno potekajo in so v preteklosti že bili primeri, ko je bil prosilec za državljanstvo pravnomočno obsojen po vložitvi vloge za pridobitev državljanstva Republike Slovenije, je bila podana okvirna ocena, da potrdilo o nekaznovanosti, ki v času odločanja ni starejše od treh mesecev, še vedno izkazuje, da oseba ni bila pravnomočno obsojena. Iz navedenih razlogov je Ministrstvo za notranje zadeve v letu 2010 dalo splošno usmeritev upravnim enotam. Določene države na potrdilo o nekaznovanosti pa celo zapišejo veljavnost potrdila, v tem primeru se potrdilo upošteva do izteka veljavnosti (npr. Moldavija – 3 mesece, Bolgarija – 6 mesecev). Ne glede na navedeno pa ima uradna oseba v skladu z načelom proste presoje dokazov možnost, da zaradi okoliščin konkretnega primera oceni, ali starejše potrdilo o nekaznovanosti še vedno izkazuje namen, za katerega je bilo izdano."

Presoja upravnega inšpektorja:

- Upravni inšpektor ponovno poudarja, da konkretno Navodilo ustvarja nove obveznosti do strank, saj morajo te predložiti pristojnemu organu potrdilo o nekaznovanosti, ki v času sprejema odločitve ni starejše od treh mesecev, s čimer razširja obveznosti iz ZDRS. Dotično Navodilo očitno napačno oziroma nepravilno razumejo tako uradne osebe na upravnih enotah, kot tudi uradne osebe MNZ-ja, saj pri vodenju postopkov ne sledijo temeljnim načelom ZUP-a o prosti presoji dokazov in načelu materialne resnice. Pri vodenju upravnih postopkov namreč striktno upoštevajo časovno omejitev potrdil o nekaznovanosti, saj da ta po preteku obdobja treh mesecev od njihove izdaje ne izkazujejo več dejanskega stanja,²⁷ zato očitek, da Navodilo vpliva na postopanje uradnih oseb pri vodenju upravnih postopkov, čeprav je to izdano brez ustrezne pravne podlage, ostaja nespremenjen.
- Ker je tudi v tokratno zadevo evidentirana komunikacija MNZ-ja tako z VČP, kot tudi z IJS, upravni inšpektor ugotavlja enako kršitev 44. člena UUP, kot je to že ugotovil v zadevi št. 213-913/2021.

OPREDELITEV DO OČITKOV IZ POBUD

- V zvezi z očitkom v vseh treh pobudah, da naj bi MNZ izvajal revizije postopkov nerazumno dolgo, upravni inšpektor pritrjuje očitku pobudnikov in pojasnjuje, da je MNZ v navedenih primerih o pritožbi strank odločil šele po več mesecih, tudi letu dni od prejete zadeve v revizijo, kar predstavlja hudo kršitev načela ekonomičnosti iz 14. člena ZUP-a in kršitev instruksijskega roka za odločanje iz četrtega odstavka 27.c člena ZDRS. Ker si MNZ poslužuje delnega delegiranja zadev, pretežni del kršitve instruksijskega roka za odločanja zapade že v času, preden je posamezna upravna zadeva sploh delegirana pristojni uradni osebi v reševanje, saj od delnega do popolnega delegiranja preteče približno šest mesecev. Nadalje je pri pregledu zadev št. 213-913/2021 in št. 213-1092/2021 upravni inšpektor ugotovil, da uradna oseba upravnih postopkov ni izvajala ažurno, saj so med posameznimi procesnimi dejanji v postopkih zaznane večkratne (časovne) neaktivnosti. Tako je bilo ugotovljeno, da je od delegiranja zadeve št. 213-913/2021 uradni osebi, do odločitve preteklo več kot sedem mesecev, medtem ko je od delegiranja zadeve št. 213-1092/2021 uradni osebi, do odločitve preteklo več kot pet mesecev. V navedenih dveh primerih postopek ni potekal tekoče, zato je uradna oseba postopala tudi v nasprotju z načelom ekonomičnosti postopka iz 14. člena ZUP. Medtem pa je uradna oseba, ki je prejela v reševanje zadevo št. 213-1855/2022, o zadevi odločila prej kot v dveh mesecih, zato pa ji v tem primeru ni mogoče očitati kršitev načela ekonomičnosti postopka.

²⁷ Da Navodilo striktno upoštevajo uradne osebe MNZ-aj je bilo ugotovljeno v zadevi 213-1855/2022, da pa ga upoštevajo tudi uradne osebe upravnih enot je bilo ugotovljeno pri inšpekcijskem nadzoru, ki ga je IJS vodil v zadevi 0610-346/2023.

- V zvezi z očitkom v pobudi, da naj bi MNZ zavzel stališče, da potrdilo iz kazenske evidence izvorne države in druga dokazila ne smejo biti starejša od treh mesecev, čeprav ZDRS oziroma drug predpis tega ne določa, pa upravni inšpektor pojasnjuje, da MNZ za izdajo stališča, ki je navedeno v dotičnem Navodilu nima ustrezne pravne podlage. V upravnih postopkih so uradne osebe dolžne upoštevati temeljna načela ZUP-a, med drugim tudi načelo materialne resnice (8. člen ZUP-a), prosta presoja dokazov (10. člena ZUP-a), kot tudi samostojnost pri odločanju (12. člen ZUP-a). Glede na dejstvo, da morajo izdani upravni akti temeljiti na resničnem konkretnem dejanskem stanju ob izdaji odločbe, je ključna presoja uradne osebe ali potrdilo iz kazenske evidence izvorne države, ki ima dokazno vrednost javne listine, še potrjuje oziroma določa tisto, kar je veljalo v času njene izdaje. Ker pa je Navodilo izdal MNZ, morajo javni uslužbenci MNZ-ja, kot tudi upravnih enot, navedeno Navodilo upoštevati, saj so primorani upoštevati navodila nadrejenega organa. Upravni inšpektor tako pritrjuje očitku iz pobude, da MNZ za izdajo stališča glede upoštevanja časovne omejitve izdanih dokazil nima pravne podlage v nobenem predpisu.

Upravni inšpektor na podlagi 307.f člena ZUP ministru Ministrstva za notranje zadeve, g. Boštjanu Poklukarju

odreja, da:

1. z ugotovitvami tega inšpekcijskega nadzora in vsebino izdanega zapisnika seznaniti uradne osebe, na katere delovno področje se ugotovitve nanašajo, poudariti ugotovljene nepravilnosti, ter jih opozoriti na spoštovanje določb ZUP-a in UUP,
2. v skladu s svojimi pristojnostmi zagotoviti pri uradnih osebah:
 - spoštovanje temeljnih načel upravnega postopka,
 - odpravo nepravilnosti glede spoštovanja instruktivskih rokov,
 - odpravo nepravilnosti glede izdelovanja odločb (uvod, izrek, obrazložitev, podpis),
 - odpravo nepravilnosti glede odzivanja na prošnje strank za podaljšanje roka;
3. v skladu s svojimi pristojnostmi zagotoviti odpravo nepravilnosti, ki se nanašajo na upravno poslovanje:
 - poslovanje v elektronski obliki, kot je to predpisano v 4. členu UUP,
 - pravilno evidentiranje vhodnih in izhodnih dokumentov, pravilno odpremo izhodnih dokumentov, pravilno sestavo izhodnih dokumentov;

ter da o sprejetih ukrepih pisno obvesti Inšpektorat za javni sektor in o tem predloži dokazila (npr. zapisnik sestanka, zapisnik kolegija, notranja navodila itd.), in sicer najkasneje v roku 15 dni po prejemu tega zapisnika na gp.ijs@gov.si.

Upravni inšpektor na podlagi 307.f člena ZUP-a

predlaga:

ministru Ministrstva za notranje zadeve, g. Boštjanu Poklukarju, da:

v okviru svojih pristojnosti preuči možnost za ustrezno spremembo Navodila v smislu jasnejše pojasnitve njegovega namena, da le-tega uradne osebe upravnih enot, kot tudi uradne osebe MNZ-ja, pri vodenju postopkov ne bodo razumele napačno oziroma nepravilno, pač pa bodo sledile temeljnemu načelu ZUP-a o prosti presoji dokazov in načelu materialne resnice.

mag. Janez Zore
upravni inšpektor
inšpektor višji svetnik

Vročiti:

1. Ministrstvo za notranje zadeve – gp.mnz@gov.si – po e-pošti