



Številka: 005-01-1/2023/7 EPA 1230-IX
Ljubljana, 27. 2. 2024

Predlog

Državni svet Republike Slovenije je na 14. seji 28. 2. 2024, na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16 in 92/21), sprejel naslednje

M n e n j e

k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI-F).

Državni svet je obravnaval Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI-F), EPA 1230-IX (v nadaljevanju: predlog zakona), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru po rednem postopku predlagala skupina poslank in poslancev Državnega zbora Republike Slovenije s prvopodpisano Terezo Novak (v nadaljevanju: predlagatelj).

Državni svet predloga zakona **ne podpira**.

Državni svet ugotavlja, da je pristojna Komisija Državnega sveta za državno ureditev predlog zakona obravnavala na 15. seji 21. 2. 2024 in ga ni podprla.

Državni svet je bil seznanjen, da spremembe v predlogu zakona sledijo spremembam 90. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a; v nadaljevanju: Ustava) iz leta 2013 in so pripravljene z namenom uresničitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-191/17 z dne 25. 1. 2018 glede ureditve referendumskega spora. Spremembe 90. člena Ustave se sicer od 2013 že neposredno uporabljajo, vendar terjajo tudi ustrezne zakonske spremembe in dopolnitve ter natančnejšo ureditev določenih postopkov, kar se rešuje s predlogom zakona.

Državni svet je bil seznanjen, da se je navedeno vprašanje do sedaj neuspešno urejalo že v prejšnjih mandatih Državnega zbora, zato se je predlagatelj odločil, da v svoj predlog zakona ne vključi nekaterih rešitev, ki so se že v preteklosti izkazale za sporne. Predlagatelj je posledično vložil tudi zahtevo za splošno razpravo o predlogu zakona, z namenom, da se v okviru slednje identificira morebitne sporne predložene rešitve, ki morda v nadaljevanju zakonodajnega postopka ne bi prejele dovolj velike podpore in o katerih bi kazalo ponovno razmisliti. Državni zbor je splošno razpravo opravil na 61. izredni seji in sprejel sklep, da je predlog zakona primeren za nadaljnjo obravnavo.

Državni svet ugotavlja, da je glavni cilj predloga zakona celovita ureditev referendumskega spora in s slednjim povezanega varstva pravice glasovanja na referendumu, in sicer na podlagi ureditve postopkov nadzora nad ustavnostjo, zakonitostjo in poštenostjo referendumskega postopka. S predlaganimi določbami se prav tako želi izboljšati in na novo urediti postopek nadzora nad zakonitostjo izvedbe referenduma s strani državne volilne komisije, ki so ji dodeljene številne pomembne pristojnosti referendumskega nadzora, vključno s pristojnostjo, povezano z ugovornim postopkom. Kot referendumskega sodnika pa se določa Vrhovno sodišče, in sicer za vse primere referendumskih sporov.

V predlogu zakona so po pojasnilu predlagatelja povzeti predlogi, ki jih je pripravila medresorska delovna skupina Vlade, v kateri so sodelovali predstavniki Ministrstva za javno upravo, Službe vlade za zakonodajo, Pravne fakultete Univerze v Ljubljani, Državne volilne komisije, Vrhovnega sodišča in Ministrstva za pravosodje.

Državni svet je bil dodatno seznanjen, da so bile predlagane rešitve smiselno primerljivo vključene že v zadnjo novelo Zakona o Državnem svetu (ZDSve), ki je bila sprejeta januarja 2023.

Predlog zakona spreminja tudi način zbiranja 40.000 podpisov za podporo zahtevi za razpis referenduma, tako da po novem ne bo več treba več zbirati fizičnih obrazcev (tak način oddaje podpore bo sicer še ohranjen), saj bodo podporo zahtevi za razpis referenduma po novem lahko volivci oddali v elektronski obliki pred upravnim organom. V skladu s 16.b členom predloga zakona se bo na tako način oddano podporo vneslo neposredno v elektronsko vodeno evidenco volilne pravice.

Predlagatelj referenduma bo lahko po novem od Ministrstva za notranje zadeve (v nadaljevanju: MNZ) že med zbiranjem podpisov za podporo zahtevi za razpis referenduma zaprosil za podatek o številu zbranih podpor iz evidence volilne pravice (po posameznih upravnih enotah) in o številu podpor, oddanih prek državnega portala eUprava. Prav tako bo predlagatelj referenduma ob koncu zbiranja podpisov prejel potrdilo o skupnem številu podpor, zbranih v evidenci volilne pravice, ki ga bo nato z namenom vložitve zahteve za razpis referenduma predložil Državnemu zboru.

Nadgrajuje se tudi način oddaje podpor prek državnega portala eUprava, prek katerega se bo podporo posredovalo upravni enoti. V primeru, da bo tako oddana podpora izpolnjevala vse zakonske pogoje, bo prav tako vnesena direktno v evidenco volilne pravice. Za tiste, ki ne bodo mogli oddati podpore v elektronski obliki (v bolnišnicah, domovih za starejše, priporu, zaporu, iz tujine, na domu ali če podpore npr. zaradi izpada IT sistema ne bo mogoče dati na upravni enoti), pa, kot že rečeno, predlog zakona še vedno ohranja možnost oddaje podpore prek fizičnega obrazca, pri čemer se bo v evidenco volilne pravice vneslo skeniran obrazec. Predložene rešitve bodo veljale tudi za zbiranje podpisov podpore volivcev pri ustavnorevizijskih in zakonodajnih iniciativah.

S predlaganimi spremembami se po pojasnilu predlagatelja želi slediti ciljem digitalizacije javne uprave in odpravljanja administrativnih bremen tako za predlagatelje kot za javne uslužbenke na upravnih enotah in v Državnem zboru pri oddaji podpor za referendume in pri številu podpisov volivcev.

Državni svet je bil seznanjen s stališčem Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada), ki ga je predstavilo Ministrstvo za javno upravo. Vlada predlog zakona podpira in poudarja, da je pomembno, da bo Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo, 6/18 – odl. US in 52/20; v nadaljevanju: ZRLI) končno usklajen z ustavnim zakonom in z ustavno odločbo in da sledi sistemskemu urejanju razreševanja volilnega in referendumskega spora, tako kot je urejeno že v prej omenjeni noveli ZDSve. Kmalu naj bi bil primerljivo spremenjen tudi Zakon o lokalnih volitvah, s čimer naj bi se področje volilnih sporov uredilo enotno.

Vlada sicer predlaga manjšo spremembo tretjega odstavka spremenjenega 16.b člena ZRLI, saj meni, da lahko v noveli predlagano besedilo vodi v dvojno preverjanje, ali je volivec že oddal podporo zahtevi ali ne. Vlada zato predlaga, da bi se tretji odstavek 16.b člena ZRLI glasil: »Volivec lahko da podporo zahtevi tudi prek državnega portala eUprava z naprednim elektronskim podpisom, ki temelji na kvalificiranem potrdilu za elektronski podpis. Volivec se v državni portal eUprava prijavi z uporabo sredstva elektronske identifikacije najmanj srednje ravni zanesljivosti, kot jo določa zakon, ki ureja elektronsko identifikacijo in storitve zaupanja. Prek državnega portala eUprava se elektronsko podpisana vloga za oddajo podpore posreduje upravni enoti. Če so izpolnjeni vsi zakonski pogoji za veljavno oddajo podpore zahtevi, se podatke o podpori vnese v evidenco volilne pravice, o čemer se obvesti podpisnika. Če podpisnik ne izpolnjuje z zakonom določenih pogojev, se podpore zahtevi ne vnese v evidenco volilne pravice in se o tem obvesti podpisnika.«.

Državni svet je bil seznanjen, da Vlada podpira rešitev, v skladu s katero se bo število volivcev ugotavljalo že osmi dan po dnevu glasovanja, tako da se ne bo več čakalo na podatek o absolutnem številu vseh volivcev na dan glasovanja. Do zdaj je namreč povprečno trajalo kar 47 dni, da se je v register vpisalo podatke o smrti volivcev v tujini. Predlog zakona prinaša tudi rešitev, da bo v primeru, ko bo predmet referendumskega vprašanja zakonska novela, z namenom boljše obveščenosti volivcev, ki se bodo udeležili referendumu, na spletu objavljeno tudi prečiščeno besedilo zakona z vidno označenimi spremembami in dopolnitvami.

Državni svet ugotavlja, da po mnenju predlagatelja nov način zbiranja podpor na elektronski način bistveno zmanjšuje možnost, da se izražene podpore ne bi zabeležilo ali da bi se podpisani obrazec izgubilo. Po novem bodo tako volivcem na voljo tri možnosti oddaje podpore referendumski pobudi ali zakonodajni iniciativi – v fizični obliki, z digitalnim podpisom prek portala eUprava in s podpisom elektronskega obrazca za oddajo podpore na upravni enoti.

Državni svet v zvezi z evidentiranjem podpore posamezni zahtevi za razpis referendumu opozarja na veliko občutljivost tako zbranih podatkov in nujnost zagotavljanja ustrezne stopnje varnosti in nadzora nad dostopanjem do slednjih. Pri tem izpostavlja pomembno vlogo, ki jo bodo v postopku zaščite podatkov imeli uradniki na upravnih enotah, ki bodo izvajali naloge, povezane z oddajo podpore v elektronski obliki, saj je iz obrazcev podpore možno razbrati osebne podatke posameznika, ki izraža podporo.

Glede na to, da se podatke, povezane z oddajo podpore, shranjuje na ministrstvu, pristojnem za vodenje evidence volilne pravice - MNZ, Državni svet opozarja tudi na pomen varovanja podatkov iz evidence volilne pravice na MNZ. Glede pooblaščenih oseb, ki imajo na MNZ dostop do baz podatkov o oddanih podporah referendumu ali zakonodajni iniciativi, Državni svet posebej poudarja pomen sledljivosti vpogledov v prej navedeno bazo podatkov in nujnost zagotovitve ustreznih protokolov sledljivosti na upravnih enotah in na MNZ.

Državni svet je bil seznanjen, da je bilo v okviru odgovorov na vprašanja, izpostavljena v okviru razprave na pristojni seji Komisije za državno ureditev, pojasnjeno, da bodo oddane podpore na upravni enoti takoj prenesene v evidenco volilne pravice na MNZ, v okviru katerega imajo dostop do teh podatkov zgolj za to posebej pooblaščenih uslužbenci, tako kot je veljalo že doslej. V okviru navedene evidence naj bi potekalo tudi avtomatično seštevanje števila vseh v evidenco vnesenih podpor. Glede fizičnih obrazcev za izraz podpore pa se postopki njihovega beleženja in arhiviranja ne bodo spreminjali.

Kot je bilo pojasnjeno na seji pristojne Komisije za državno ureditev, so baze podatkov MNZ zavarovane na visokem nivoju in referenti na upravni enoti bodo imeli vpogled zgolj v podatke, povezane s posamezno oddajo podpore (preverili bodo istovetnost osebe, ki bo podala podporo, in ali ima slednja volilno pravico), ne bodo pa imeli vpogleda v vse ostale že oddane podpore in osebne podatke iz navedenih podpor. Podobno naj bi bil urejen sistem tudi za tiste, ki bodo podporo oddali prek portala eUprava.

Državni svet je bil seznanjen tudi s sistemom sledljivosti vpogledov v baze podatkov MNZ, povezanih z volilno pravico, ki deluje že zdaj, pri čemer imajo dostop do teh podatkov samo pooblaščene osebe na MNZ, v podatke pa se sme vpogledati le v primeru konkretnega razloga. Na MNZ obstajajo t. i. varnostne sheme, prek katerih se lahko vstopa v baze podatkov, pri čemer se vstopi zabeleži prek t. i. dnevnikov dogodkov. Vsak najmanjši vpogled v evidenco volilne pravice je torej zabeležen, do njih pa imajo dostop samo revizorji ali sodišča. Do baz podatkov po pojasnilih, podanih s strani predstavnikov Vlade na seji pristojne Komisije za državno ureditev, ne morejo dostopati tehniki ali sistemski operaterji, ki skrbijo za tehnično podporo navedenim podatkovnim bazam.

Varovanje baz podatkov in dostopi do njih so sicer posebej varovani tudi na podlagi Zakona o informacijski varnosti (Uradni list RS, št. 30/18, 95/21, 130/22 – ZEKom-2, 18/23 – ZDU-1O in 49/23), Uredbe o informacijski varnosti v državni upravi (Uradni list RS, št. 29/18, 131/20, 49/23 – ZInfV-B in 118/23) in Uredbe o varnostni dokumentaciji in minimalnih varnostnih ukrepih povezanih subjektov (Uradni list RS, št. 118/23), ki je začela veljati 1. januarja 2024, uporabljati pa se bo začela 1. maja 2024.

Državni svet ugotavlja, da Vlada ocenjuje, da elektronsko zbiranje referendumskih podpor z vidika varovanja podatkov predstavlja manj tvegan način zbiranja podpore, kot je zbiranje obrazcev v fizični obliki, pri katerem je vse odvisno od skrbnosti in odgovornosti osebe, ki skrbi za varovanje na tak način oddane podpore.

Državni svet v zvezi z možnostjo, da predlagatelj referendumu lahko sproti zaprosi za podatek o tem, kako uspešno poteka zbiranje podpisov, ugotavlja, da so bila na seji pristojne Komisije za državno ureditev v zvezi z navedeno ureditvijo zastavljena vprašanja glede podrobnosti poteka navedenega sistema in hitrosti, v katerem bo predlagatelj lahko prejel odgovor o številu oddanih podpor.

Državni svet je bil seznanjen, da možnost obveščanja predlagatelja o številu zbranih podpisov ureja novi 16.ba člen (10. člen predloga zakona). V skladu s predloženo ureditvijo bo MNZ na zahtevo predlagatelja referendumu in v skladu z dogovorom z njim lahko predlagatelju poročal o številu zbranih podpor tudi vsak dan, vendar ne več kot enkrat dnevno. Pri tem bo predlagatelj lahko sam določil časovnico poročanja in bo tako lahko glede na število zbranih podpor sprožil dodatne aktivnosti.

V povezavi z vprašanjem morebitnih nepooblaščenih vpogledov v podatke o zbranih podporah, pa je bil Državni svet seznanjen, da bo predlagatelj s strani MNZ prejel potrdilo o skupnem številu zbranih podpor, ki ga bo na koncu, če bo zbral dovolj podpore, predložil Državnemu zboru, ne bo pa mogel prejeti podatkov o posameznih osebah, ki so oddale podporo, kar predstavlja dodatno varovalko glede varstva osebnih podatkov.

Glede časa hrambe podatkov o oddanih podporah po končanem referendumu je bilo Državnemu svetu pojasnjeno, da se bo po poteku 15 dni od datuma zadnjega dne preverjanja podpor pobudi oziroma od zaključka roka za zbiranje podpisov za podporo zahtevi baze podatkov blokiralo. Podatke se bo nato hranilo še 5 let in potem se jih bo uničilo. Prav tako je že sedaj dostop do blokiranih podatkov dovoljen le pristojnim državnim organom zaradi preiskovanja storitve kaznivih dejanj, katerih storilce se preganja po uradni dolžnosti ali na zahtevo sodišča.

Državni svet ugotavlja, da je bila v okviru razprave na pristojni Komisiji za državno ureditev sprožena tudi dilema o morebitnih prekrivanjih pristojnosti, saj so na MNZ določene pooblaščenice osebe, ki smejo dostopati v baze podatkov, hkrati pa MNZ opravlja tudi nadzor nad vpogledi v baze podatkov. Državni svet je bil v zvezi s tem seznanjen s pojasnilom, da se bo pri poročanju o oddanih podporah sporočalo samo skupno število oddanih podpor in da ne bo omogočenega dostopa do osebnih podatkov. Prav tako kontrolo nad vpogledi v baze podatkov na MNZ oziroma nad t. i. dnevnikih dogodkov opravijo zunanje službe, v primeru kontrole pa je treba dnevnikih vpogledov predložiti inšpektorju za varstvo osebnih podatkov ali Informacijskemu pooblaščenecu, in sicer na podlagi naloga. Šele v takšnem primeru se lahko opravi nadzor nad tem, kdaj in kdo je vpogledal v baze podatkov. Na takšen način se izvaja kontrola vpogledov tudi pri drugih bazah osebnih podatkov, v skladu z že vzpostavljenimi protokoli za varovanje občutljivih baz podatkov, tudi na podlagi dolgoletnih izkušenj pristojnih organov.

Državni svet izpostavlja tudi vprašanje varnosti podatkov, ki se hranijo v bazah podatkov, ki jih je z digitalizacijo posameznih postopkov vedno več, pri čemer posebej izpostavlja vprašanje prej omejenih postopkov uničenja baz podatkov po preteku 5 let. Pri tem se zastavlja vprašanje, na kakšen način bo slednje izvedeno in kako bo poskrbljeno za nadzor nad uničenjem na način, da za podatki res ne bo ostala nobena elektronska sled. Pri fizičnem uničenju obrazcev te dileme ni, ker gredo dokumenti v razrez ali sežig.

Državni svet je bil seznanjen s pojasnilom, da so v primeru kakršnihkoli odstopanj od ustaljenih praks na voljo mehanizmi za obvladovanje navedenih tveganj, za to so na voljo različne varnostne sheme, ljudje, ki opravljajo z bazami (občutljivih osebnih) podatkov pa morajo biti varnostno preverjeni in ustrezno usposobljeni. Kljub temu absolutne zaščite ni, saj je v veliki meri varovanje (osebnih) podatkov v prvi vrsti odvisno od integritete in odgovornosti človeka, ki opravlja s tem povezane naloge.

* * *

Za poročevalca na seji Državnega sveta je bil določen državni svetnik Rajko Fajt.

* * *

Predlog mnenja je pripravljen na podlagi Poročila pristojne Komisije Državnega sveta za državno ureditev.