



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za državno ureditev

3

Številka: 005-01-1/2023/6
Ljubljana, 26. 2. 2024

EPA 1230-IX

Komisija Državnega sveta za državno ureditev je, na podlagi drugega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 – ZFDO-F, 81/18 – odl. US in 16/23) in 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15, 55/20, 123/20, 67/22 in 69/23), sprejela naslednje

Poročilo

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

Komisija za državno ureditev (v nadaljevanju: komisija) je na 15. seji 21. 2. 2024 obravnavala Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI-F), druga obravnava, EPA 1230-IX (v nadaljevanju: predlog zakona), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložila skupina poslank in poslancev Državnega zbora Republike Slovenije s prvopodpisano Terezo Novak (v nadaljevanju: predlagatelj).

Komisija predloga zakona **ni podprla**.

* * *

Predlog zakona je predstavila poslanka Državnega zbora Tereza Novak (v nadaljevanju: predstavnica predlagatelja). Koalicijske poslanske skupine in nepovezana poslanka so v zakonodajni postopek vložili novelo Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi. Spremembe v noveli 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 uresničitvi odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-191/17 z dne 25. 1. 2018 glede ureditve referendumskega spora.

Spremembe 90. člena Ustave se od 2013 uporabljajo že neposredno, vendar terjajo tudi ustrezne zakonske spremembe in dopolnitve ter natančnejšo ureditev določenih postopkov, kar ureja predlagani predlog zakona.

Predstavnica predlagatelj je opozorila, da se je področje urejalo že v prejšnjih mandatih Državnega zbora, vendar ni prišlo do dokončne ureditve, zato so se odločili, da v tem predlogu zakona nekatere sporne rešitve oziroma poskuse rešitev iz prejšnjih mandatov niti ne vključijo v novelo. Predlagatelji so se tudi odločili, da se o noveli opravi splošna razprava, zato, da se v njej identificira tiste rešitve, ki ne uživajo dovolj velike podpore in o katerih se bo opravil ponovni razmislek. Državni zbor je splošno razpravo opravil na 61. izredni seji in sprejel sklep, da je predlog zakona primeren za nadaljnjo obravnavo.

V noveli se tako ureja varstvo pravice glasovanja na referendumu, in sicer postopke nadzora nad ustavnostjo, zakonitostjo in poštenostjo referendumskega postopka, predlagane določbe izboljšujejo in na novo urejajo postopek nadzora nad zakonitostjo izvedbe referenduma pred državno volilno komisijo, kot referendumskega sodnika se določa Vrhovno sodišče, in sicer za vse primere referendumskih sporov, hkrati pa se ohranja ugovorni postopek pred državno volilno komisijo, pri čemer so ji dodeljene številne pomembne pristojnosti referendumskega nadzora.

Predlog zakona povzema predloge, ki jih je pripravila delovna skupina Vlade, v kateri so sodelovali predstavniki Ministrstva za javno upravo, Služba Vlade za zakonodajo, pravne fakultete, državna volilna komisija, Vrhovno sodišče in Ministrstvo za pravosodje.

Predlagane rešitve v noveli so smiselno enako vključene v že veljavni Zakon o Državnem svetu (ZDSve), novela ZDSve je bila sprejeta januarja 2023.

Predlog zakona spreminja elektronski postopek zbiranja 40.000 podpisov za podporo zahtevi za razpis referenduma, tako, da po novem ne bo več treba zbirati fizičnih obrazcev (tak način oddaje podpore bo sicer ohranjen), podpora bo podpisana pred upravnim organom in zabeležena v elektronski obliki. 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 predlog zakona še vedno, kot že rečeno, 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.

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 s strani MNZ 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.

S temi spremembami se želi slediti ciljem digitalizacije javne uprave in odpravljaju administrativnih bremen tako za predlagatelje kot za javne uslužbenke na upravnih enotah in v Državnem zboru pri oddaji podpor za referendume in pri štetju podpisov volilivcev.

Predstavnica Ministrstva za javno upravo (v nadaljevanju: predstavnica MJU) je poudarila, da Vlada predlog zakona podpira. Vlada 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 že v noveli ZDSve; temu bo kmalu sledil tudi Zakon o lokalnih volitvah in tako naj bi bilo področje volilnih sporov enotno urejeno.

Vlada v noveli predlaga manjšo spremembo 3. odstavka spremenjenega 16.b člena, saj meni, da tako, kot je zapisano zdaj, lahko vodi v dvojno preverjanje, ali je volilec že oddal podporo ali ne. Predlagajo, da bi se zapis člena 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 upravnim enotam. 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.«

Predstavnica MJU je še opozorila, da novela uvaja tudi 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.

Predstavnica Ministrstva za digitalno preobrazbo (v nadaljevanju: predstavnica MDP) je poudarila, da so na MDP odgovorni za portal eUprava in si vseskozi prizadevajo za čim večjo digitalizacijo postopkov in za čim boljše uporabniško izkušnjo tako za končne uporabnike kot za tiste, ki vloge obdelujejo. Prav tako je bilo še enkrat poudarjeno, da bodo fizični obrazci obstajali še naprej.

Komisija je pri točki prejela tudi stališče Sodnega sveta in mnenje Vlade.

* * *

Na seji komisije je potekala razprava o tem, ali bodo uradniki na upravnih enotah lahko dostopali do baz podatkov oddanih podpisov za podporo določenemu referendumu, saj se v njih vidijo osebni podatki posameznikov. Ker se zbrane podpore shranjuje na MNZ, je bilo v razpravi prav tako postavljeno vprašanje, kako je z dostopnostjo baz podatkov na MNZ, kdo in koliko je na MNZ pooblaščenih oseb, ki bi eventualno lahko dostopale do baz podatkov o oddanih podporah referendumu ali zakonodajni iniciativi.

Komisija je izpostavila tudi pomen sledljivosti vpogledov v baze podatkov, zanimalo jo je, kako je urejen protokol sledljivosti na upravnih enotah in na MNZ.

Komisiji je bilo s strani predstavnice MJU pojasnjeno, da bodo oddane podpore na upravni enoti takoj prenešene v evidenco volilne pravice na MNZ, ki imajo tako kot doslej edini dostop do teh podatkov in tam se bodo elektronske podpore tudi seštevale. Glede fizičnih obrazcev bodo postopki takšni kot doslej. Predstavnica MDP je poudarila, da so baze podatkov zelo zavarovane in komisiji je bilo pojasnjeno, da referent na upravni enoti v sistem lahko le vnaša podatke ter preveri, če ima oseba, ki želi oddati podporo volilno pravico, ne more pa videti, kaj je bilo doslej oddano ali da bi kakorkoli vpogledala v podatke o podporah drugih oseb. Podobno je urejen sistem tudi za tiste, ki podporo oddajajo prek portala eUprava.

Komisija je bila seznanjena tudi s sistemom sledljivosti vpogledov v baze podatkov, ki deluje že zdaj, opozorjeno je bilo, da imajo dostop do teh podatkov samo pooblaščen osebe, 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 in ti vstopi se zabeležijo preko dnevnikov dogodkov. Vsak najmanjši vpogled v bazo je torej zabeležen, do njih pa imajo dostop samo revizorji ali sodišča. Posebej je bilo poudarjeno, da do baz podatkov ne morejo vstopati tehniki ali sistemski operaterji, ki skrbijo za tehnično podporo bazam. Varovanje baz podatkov in dostopi do njih so posebej varovani tudi prek Zakona o informacijski varnosti (Uradni list RS, št. 30/18, 95/21, 130/22 – ZEKom-2, 18/23 – ZDU-10

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. Po mnenju MJU in MDP elektronsko zbiranje referendumskih podpor predstavlja glede varovanja podatkov manj tvegan način kot je fizično zbiranje obrazcev, kjer je vse odvisno od skrbnosti in odgovornosti osebe, ki skrbi za varovanje obrazcev.

Komisija izpostavlja, da je v noveli opredeljeno, da bo predlagatelj referendumu lahko sproti seznanjen s podatkom o tem, kako uspešno poteka zbiranje podpisov, zato je bilo vprašanje, kako bo to potekalo in ali je opredeljeno, kako hitro mora predlagatelj prejeti odgovor s strani MNZ. Komisiji je bilo pojasnjeno, da nov 16.ba člen (10. člen predloga zakona) govori o obveščanju predlagatelja o številu zbranih podpisov. MNZ bo na zahtevo predlagatelja referendumu poročal o številu zbranih podpor lahko vsak dan, vendar ne več kot enkrat dnevno ali na več dni. Predlagatelj bo sam določil časovnico in bo tako lahko glede na število zbranih podpor tudi sprožil dodatne aktivnosti. Glede nepooblaščenih vpogledov v podatke o zbranih podporah je bilo komisiji pojasnjeno tudi, da bo predlagatelj s strani MNZ prejel zgolj številko o zbranih podporah, ki jo bo na koncu predložil v Državni zbor, ne bo pa prejel podatkov o osebah, ki so oddale podporo, kar pomeni dodatno varovalko glede varstva osebnih podatkov.

Glede časa hrambe podatkov po končanem referendumu je bilo komisiji pojasnjeno, da se po poteku 15 dni od datumu zadnjega dne preverjanja podpor pobudi oziroma od zaključka roka za zbiranje podpisov za podporo zahtevi baze blokirajo in se nato hranijo še 5 let in potem se uničijo, prav tako je bilo poudarjeno, da je dostop do blokiranih podatkov dovoljen le pristojnim državnim organom zaradi preiskovanja storitve kaznivih dejanj, katerih storilci se preganjajo po uradni dolžnosti ali na zahtevo sodišča.

Komisija je izpostavila še dilemo o tem, da so na MNZ določene pooblaščenice osebe, ki smejo dostopati v baze podatkov, hkrati pa MNZ opravlja tudi nadzor nad vpogledi v baze podatkov, vendar je bilo komisiji s strani predstavnice MDP pojasnjeno, da se bo pri poročanju o podporah operiralo samo s številko in v tem primeru dostopa do osebnih podatkov ni. Prav tako je bilo pojasnjeno, da kontrolo nad vpogledi v baze podatkov na MNZ oziroma nad t. i. dnevniko opravijo zunanje službe, v primeru kontrole je treba te dnevniške vpogledov dati inšpektorju za varstvo osebnih podatkov ali Informacijskemu pooblaščenču, ki pride z nalogom in takrat se lahko pogleda kdaj in kdo je vpogledal v baze podatkov. Na takšen način se izvaja kontrola vpogledov tudi pri drugih bazah osebnih podatkov, gre za dolgoletne izkušnje in vzpostavljene protokole za varovanje občutljivih baz podatkov.

Na komisiji je potekala razprava o varnosti podatkov, ki se hranijo v bazah podatkov, ki jih je z digitalizacijo postopkov vedno več, prav tako je bilo izpostavljeno vprašanje postopkov uničenja baz podatkov po preteku 5 let, na kakšen način se bo to naredilo in kako bo poskrbljeno za nadzor uničenja, da za njimi res ne bo ostala nobena elektronska sled. Pri fizičnem uničenju obrazcev te dileme ni, ker gre v razrez ali sežig. Predstavnica MJU je pojasnila, da so v primeru kakršnihkoli odstopanj na voljo mehanizmi, ki ta tveganja obvladujejo, zato obstajajo različne varnostne sheme in ljudje, ki opravljajo s temi bazami podatkov, morajo biti varnostno preverjeni in usposobljeni. Na MJU so prepričani, da je v primeru elektronskih podatkov večja sledljivost tudi glede postopkov uničenja baz podatkov kot v primeru fizičnih obrazcev, vendar absolutne zaščite ni, ker je ta vedno odvisna od integritete in odgovornosti človeka, ki opravlja naloge, za katere je zadolžen.

Komisiji je bilo še pojasnjeno, da nov način zbiranja podpor bistveno zmanjšuje možnosti, da bi se podpisi podpore izgubili ali ne bi bili zabeleženi.

Komisija je bila seznanjena, da bodo fizični obrazci še vedno obstajali, tako da bodo zdaj volilcem na voljo tri različne možnosti oddaje podpore referendumski pobudi ali zakonodajni iniciativi – v fizični obliki, z digitalnim podpisom prek portala eUprava ter s podpisom obrazca za podporo na upravni enoti.

Komisija po opravljeni razpravi glede na nekatere pomisleke predloga zakona ni potrdila.

* * *

Za poročevalca na seji Državnega sveta in na seji Odbora za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo je bil določen predsednik komisije Rajko Fajt.

Predsednik
Rajko Fajt, l. r.