



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za državno ureditev

Številka: 713-01-2/2024/8
Ljubljana, 3. 6. 2024

EPA 1466-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

Mnenje

k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kazenskem postopku (ZKP-P).

Komisija za državno ureditev (v nadaljevanju: komisija) je na 20. seji 29. 5. 2024 obravnavala Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kazenskem postopku (ZKP-P), skrajšani postopek, EPA 1466-IX (v nadaljevanju: predlog zakona), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložila Vlada Republike Slovenije.

Komisija je **podprla** predlog zakona.

* * *

Predstavnica Ministrstva za pravosodje (v nadaljevanju: predstavnica predlagatelja) je predstavila predlog zakona in razloge za skrajšani postopek obravnave.

Poleti 2023 je Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustavno sodišče) izdalo obsežno in zahtevno Odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-144/19 (TRETJI DEL) z dne 6. 7. 2023, s katero je razveljavilo 3 člene veljavnega Zakona o kazenskem postopku (ZKP-O) - 149.b, 149.c in peti odstavek 156. člena. Gre za ključne člene, ki jih uporabljata policija in državno tožilstvo, ko preiskujeta najzahtevnejša kazniva dejanja in se nanašajo na pridobivanje prometnih in bančnih podatkov s prikritimi preiskovalnimi ukrepi. Ti členi urejajo način, kako lahko policija in državno tožilstvo pridobita podatke o elektronski komunikaciji med storilcem in tretjo osebo, kako pridobita podatke od bank in podobno. Ustavno sodišče je razveljavitev teh treh (3) členov zamaknilo za leto dni in ureditev začne učinkovati 12. avgusta 2024. To je tudi glavni razlog za skrajšani postopek obravnave novele, saj mora biti od tega datuma naprej postopek pridobivanja podatkov za policijo in državno tožilstvo urejen v skladu z odločbo Ustavnega sodišča, v nasprotnem primeru policija in državno tožilstvo na teh področjih ne bosta mogla učinkovito delovati.

Ustavno sodišče Republike Slovenije je presojalo skladnost veljavne ureditve s pravico do komunikacijske zasebnosti iz prvega odstavka 37. člena Ustave in informacijske zasebnosti iz prvega odstavka 38. člena Ustave ter ob tem ocenilo, da veljavna zakonska ureditev ne prestane preizkusa sorazmernosti v ožjem pomenu, ker teža posledic ukrepa ob obstoju prenizkega dokaznega standarda razlogov za sum, odsotnosti časovne omejitve ukrepa (pridobivanje prometnih podatkov za nazaj) oziroma predolgega posameznega obdobja odreditve ukrepa (pridobivanje prometnih podatkov in lokacijskih podatkov za naprej) ter ob obstoječem preširokem katalogu kaznivih dejanj pretehta koristi ukrepa.

Sprememba veljavne ureditve prometnih podatkov se v noveli nanaša na nujno časovno zamejitev pridobivanja prometnih podatkov za namene kazenskega postopka, na zvišanje dokaznega standarda in omejitev dosedanjega seznama hudih kaznivih dejanj, pri katerih je ukrep dopusten.

Ministrstvo za pravosodje (v nadaljevanju: MP) se zaveda, da bi bilo novelo bolje sprejemati po rednem postopku, vendar hkrati opozarja, da gre za zelo zahtevno materijo in tudi zato so potekala intenzivna usklajevanja tako s policijo kot z državnim tožilstvom ter tudi z Odvetniško zbornico Slovenije, pri čemer je treba na eni strani zagotoviti pravne podlage, da bo še vedno mogoče preiskovati in preganjati najzahtevnejša kazniva dejanja in na drugi strani zagotoviti spoštovanje odločbe Ustavnega sodišča.

Ustavno sodišče pa je v svoji odločbi reklo, da je treba pri zgoraj navedenih členih dvigniti dokazni standard, doslej so za pridobivanje prometnih podatkov zadostovali razlogi za sum, zdaj je to treba dvigniti na višji nivo.

ZKP-O določa katalog kaznivih dejanj, za katere se ti 3 ukrepi lahko uporabijo, ta katalog je bil doslej zastavljen zelo širok in Ustavno sodišče je reklo, da so razlogi za tako invaziven ukrep preobsežni in je zahtevalo zožitev kataloga kaznivih dejanj oziroma nabora kaznivih dejanj. Predstavnica predlagatelja je poudarila, da je MP zelo natančno preverilo vsa kazniva dejanja, ki so navedena v katalogu in jih pregledalo tudi skupaj s policijo in državnim tožilstvom, kaj uporabljajo pri svojem delu, kaj potrebujejo za normalno in uspešno delo in kaj je ustavno skladno.

Tretja zahteva, ki jo je podalo Ustavno sodišče v svoji odločbi pa je, da je treba jasno določiti časovno obdobje za pridobivanje teh podatkov, v noveli je to sedaj določeno po mesecih.

Kot je poudarila predstavnica predlagatelja se MP zaveda, da s predlogom zakona vsi niso zadovoljni, policija in državno tožilstvo bi si želeli čim več, vendar je na drugi strani vsebina odločbe Ustavnega sodišča zelo jasna in MP meni, da je vsebina predloga zakona na skrajnem robu, kar odločba Ustavnega sodišča še dopušča.

Novela prenaša še druge odločbe Ustavnega sodišča - o prestajanju hišnega zavora in dela v splošno korist. Pravni red Republike Slovenije se s predlogom zakona dokončno usklajuje tudi z 2 direktivama Evropske unije (o pravici do dostopa do odvetnika v kazenskem postopku ter o procesnih jamstvih za otroke, ki so osumljene ali obdolžene osebe v kazenskem postopku), ki sta v pretežni meri sicer že preneseni

v nacionalno zakonodajo. Predlog zakona prinaša še nekaj manj zahtevnih sprememb, ki izhajajo iz prakse.

Predstavnica predlagatelja je opozorila na mnenje Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora, ki je podala pripombe k 8 členu predloga zakona in so pretežno redakcijske narave. Izstopajo pripombe k členu, ki se nanaša na predlog, da se lahko v kazenskem postopku odločba, poleg redne obrazložitve, izda tudi v lahkem branju, kadar oseba, ki izdaja takšno odločbo, presodi, da je lahko branje na mestu, da gre za oškodovanca, ki je bodisi otrok ali oseba s posebnimi potrebami. MP se je pri tem predlogu zgledovalo pri dobrih praksah iz tujine in meni, da gre za dobro rešitev, zato so jih pripombe ZPS v tem delu nekoliko presenetile, saj so v obrazložitvi k predlogu zakona zapisali pojasnilo, da obrazložitve v lahkem branju ni pravno zavezujoča.

Komisija je za obravnavo predloga zakona prejela tudi mnenje Sodnega sveta, novo prilogo k predlogu zakona, mnenje Državnotožilskega sveta, mnenje Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora in pripombe Gospodarske zbornice Slovenije, Sekcije operaterjev elektronskih komunikacij (SOEK) pri Združenju za informatiko in telekomunikacije.

* * *

Komisija je opravila razpravo o predlogu zakona in ga na koncu večinsko podprla.

V razpravi je bilo s strani članice komisije, ki v Državnem svetu zastopa tudi Odvetniško zbornico Slovenije, opozorjeno na spornost skrajšanega postopka za obravnavo novele, glede na to, da gre pri vodenju kazenskega postopka za občutljivo vsebino in poseg v človekove pravice. Izpostavljeno je bilo tudi, da se opozorilom o spornosti sprejemanja predloga zakona po skrajšanem postopku pridružujeta Sodni svet in Državnotožilski svet. Prehitro sprejete in neusklajene rešitve mnogokrat vodijo v presojo na Ustavnem sodišču, kjer so rešitve prepoznane kot neustavne, kar v tem konkretnem primeru lahko pomeni tudi otežitev postopkov za organe pregona.

Predstavnica predlagatelja je izpostavila njihovo obžalovanje, ker predlog zakona ni obravnavan po redni poti, vendar je šlo za zahtevno vsebino, ki je terjala veliko usklajevanja, kar je potekalo v okviru delovne skupine. Ponovno je opozorila na nujnost ureditve prenove ZKP v skladu z odločbo Ustavnega sodišča pred avgustom 2024, zato da bodo lahko policija in državno tožilstvo še naprej učinkovito delovali na področju pregona najtežjih kaznivih dejanj.

V zvezi z morebitno zahtevo za ustavno presojo nekaterih delov predloga zakona po njegovem sprejetju in morebitno neustavnostjo je bilo s strani predstavnice predlagatelja opozorjeno, da je bil npr. ZKP-N obravnavan po rednem postopku in popolnoma usklajen z vsemi deležniki, vendar so bile nato nekatere rešitve na Ustavnem sodišču zavrnjene. Poudarila je, da v kazenskem postopku ni nobenega zagotovila, da je nekaj 100 % skladno z Ustavo, ker se zaradi občutljivosti kazenskega postopka ves čas tehta o pravicah posameznika pred avtoritativnimi posegi države. Izraženo je bilo prepričanje, da glede na usklajevanja v delovni

skupini in še posebej s policijo in državnim tožilstvom vsebina novele sledi zahtevam v odločbi Ustavnega sodišča, hkrati pa še vedno omogoča učinkovit kazenski pregon.

Komisija izpostavlja, da je bilo besedilo predloga zakona v okviru delovne skupine, ki jo je koordiniralo MP, usklajeno, nato pa je prišlo do dodatnih sprememb v besedilu, ki pa jih člani delovne skupine niso ponovno usklajevali, kar pomeni, da novela ni v celoti usklajena s strokovnimi javnostmi.

Glede na zahtevo v odločbi Ustavnega sodišča, da je treba dvigniti dokazni standard za dovoljenje za pridobitev prometnih podatkov s prikritimi metodami, je bil ta v okviru delovne skupine usklajen in se ga je dvignilo tako za pravne kot tudi za fizične osebe. Nato pa je bil ta del spremenjen in v besedilu, ki je v zakonodajni obravnavi dokazni standard za pridobitev podatkov za pravne osebe ostaja enak, kot je bil že doslej, zadostuje razlog za sum kaznivega dejanja, medtem, ko se dokazni standard za fizične osebe zvišuje. Postavlja se vprašanje, zakaj je bila izvedena ta naknadna sprememba in zakaj razlika v dokaznem standardu ter zakaj vprašanje ni bilo še enkrat obravnavano v okviru delovne skupine, ki je delovala uspešno in učinkovito.

Predstavnica predlagatelja je glede različnih dokaznih standardov za pravne in fizične osebe pojasnila, da se ta razlika nanaša le na 156. člen, ko gre za pridobivanje bančnih podatkov, in so, glede na opozorila policije in državnih tožilcev, dokazni standard dvignili le za fizične osebe, z vidika učinkovitega pregona pa so pri pravnih osebah ureditev pustili nedotaknjeno in menijo, da je to še vedno ustavno skladno.

Komisija opozarja, da se je ravno tako naknadno spremenil časovni okvir za pridobivanje prometnih podatkov, ki je lahko vedno sporen z vidika ustavnih pravic. Časovni okvir je bil v okviru delovne skupine dorečen, na kar se ga je naknadno spremenilo in podaljšalo na 6 mesecev in na 3 mesece, pri tem pa niso pojasnjeni razlogi za to spremembo oziroma za podaljšanje rokov. Težava je tudi tajno opazovanje, ki je predvideno na podlagi odredbe državnega tožilca, kljub uskladitvi na strokovni delovni skupini, da bo ta ukrep odrejalo sodišče.

Predstavnik predlagatelja je glede spremembe časovnega okvirja poudaril, da je v predlogu zakona z vidika odločbe Ustavnega sodišča zapisano, da se lahko pridobivajo samo podatki, ki se hranijo zakonito in zato sam časovni okvir ni tako pomemben, saj mora imeti operater že po Zakonu o elektronski komunikaciji (ZEKom-2) izpolnjene pogoje za komercialno hrambo podatkov. ZEKom-2 je zelo strog glede hranjenja podatkov zaradi komercialnih razlogov, v izjemnih primerih se lahko hranijo dalj časa; policija in državno tožilstvo bi želeli imeti čim daljše časovne okvire. Novela določa samo časovne okvire, v katerih se lahko poseže v že drugače zakonito hranjene podatke in Ustavno sodišče je v odločbi reklo, da je treba to določiti v prenovljenem Zakonu o kazenskem postopku. Ni pa več predpisana splošna hramba prometnih podatkov za potrebe kazenskega postopka, v tem delu so na nedopustnost takšne prakse opozorile tudi sodbe Sodišča Evropske unije, Evropskega sodišča za človekove pravice (med drugim Škoberne proti Sloveniji) ter Ustavnega sodišča Republike Slovenije (št. U-I-65/13-19 z dne 3. julija 2014), ki govorijo o zamejitvah posegov v pravice s področja komunikacijske zasebnosti. Predstavnik predlagatelj je priznal, da so bili glede na prvotno dogovorjene roke

časovni okviru malo podaljšani, vendar na MP menijo, da v primeru upoštevanja vseh pravil s strani operaterja in preiskovalnega sodnika ne bi smelo biti težav oziroma dvomov o ustavnosti rokov. Glede tajnega opazovanja pa je bilo na komisiji pojasnjeno, da strogo formalno tajno opazovanje ni bilo predmet odločbe Ustavnega sodišča, ta člen ZKP-O ni bil razveljavljen in policija ter državno tožilstvo sta vztrajala, da se v tem delu implementacijo odločbe Ustavnega sodišča zastavi najozje, kot je to mogoče.

Komisija je v razpravi opozorila tudi na pripombe Gospodarske zbornice Slovenije, Sekcije operaterjev elektronskih komunikacij (SOEK) pri Združenju za informatiko in telekomunikacije glede sprememb 149.c člena, ki lahko povzoroči težave pri lociranju odtujenih telefonskih aparatov (v kazenskih postopkih), pri čemer je treba upoštevati, da telefoni niso več samo aparati, namenjeni komunikacijam, pač pa mnogim pomenijo primarni način dostopanja do bančni storitev (mobilna denarnica ter denarnica virtualnih valut), zasebnih, zdravstvenih (zVEM) in občutljivih (službenih) komunikacij ter imenik, v katerem se hranijo osebni ter občutljivi podatki. Komisija je pozdravila pojasnila predstavnikov predlagatelja, da so bile pripombe Združenja za informatiko in telekomunikacije v pripravi predloga zakona že upoštevane.

* * *

Za poročevalko na Odboru za pravosodje je bila določena državna svetnica Bojana Potočan.

Predsednik
Rajko Fajt, l. r.