



Varuh človekovih pravic
Dunajska cesta 56
1109 Ljubljana

DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE

Gospod

Igor Zorčič, predsednik

Šubičeva ulica 4

1000 Ljubljana

Številka: 0.1-12/2021-3-SE

Datum: 15. 04. 2021

**Zadeva: Pripombe k Predlogu Zakona o debirokratizaciji -
popravek**

Spoštovani,

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Varuh) se je seznanil s predlogom Zakona o debirokratizaciji (EPA: 1759-VIII, EVA: 2021-1411-0001).

S spodaj podanimi pripombami oziroma pomisleki k predlogu predmetnega zakona se želimo osredotočiti (le) na tiste dele predlagane zakonske ureditve, za katere pri Varuhu ocenjujemo, da utegnejo imeti vpliv na varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za pravno varnost v Republiki Sloveniji. Dopuščamo tudi možnost, da se bomo do predlaganih zakonskih rešitev še opredeljevali, če bo to terjala obravnava posameznih pobud pri Varuhu.

Po preučitvi predloga zakona ugotavljamo, da javnost pri pripravi zakona ni sodelovala, kar je problematično z vidika 44. člena Ustave Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Ustava RS) – sodelovanje javnosti pri upravljanju javnih zadev, v nasprotju je tudi z Resolucijo o normativni dejavnosti (gledati 2. točko resolucije, »Smernice za sodelovanje s strokovno in z drugimi zainteresiranimi javnostmi«.) Glede tega je v predlogu zakona navedeno, da gradivo predhodno ni bilo niti objavljeno na spletni strani predlagatelja ter: *»Prvi del predloga zakona je bil predstavnikom javnosti predstavljen v okviru Strateškega sveta za debirokratizacijo«*. To, da javnost v pripravo zakona ni bila vključena, še posebej čudi v primeru postopka sprejema zakona, ki naj bi bil v prvi vrsti namenjen prav poenostavitvi postopkov in razmerij, v katere vstopajo posamezniki iz najširše javnosti, torej pravni naslovljenci v najširšem smislu.

Soglašamo z mnenjem informacijske pooblaščenke, da glede upoštevanja zahtev iz Uredbe št. 910/2014 Zakon o debirokratizaciji ne pojasni, ali so te zahteve upoštevane ali ne, temveč se sklicuje na to, da je bilo to uvedeno že z Zakonom o začasnih ukrepih v zvezi s sodnimi, upravnimi in drugimi javnopravnimi zadevami za obvladovanje širjenja nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19); pripomba o morebitni neskladnosti zbiranja osebnih podatkov GDPR in morebitnem prekomernem kopičenju osebnih podatkov.

Spomo je lahko tudi naslednje stališče v obrazložitvi zakona: *»se je pokazala potreba po spremembi razmišljanja, da osnovna enota slovenskega pravnega reda ni več*

zakon kot celota, temveč posamezne zakonske določbe, ki se lahko spreminjajo ne le z novelo istega zakona in hkrati, temveč tudi z drugimi zakoni in v različnih trenutkih«. Z vidika pravne varnosti, takšno stališče ni utemeljeno, saj bi takšen pogled prinesel še bolj nepregleden sistem, kar pa naj bi sicer ta predlog zakona odpravljal in zagotavljal (kot izhaja tudi iz načel, ki naj bi jih zakon zasledoval). Zakonodajalec je dal podlago za izvršilni predpis, s katerim bi se potem urejala zakonska tematika; sprejem zakona pa bi se odlašal. S tem v zvezi pa bi lahko prišlo do t.i. ruling by decree.

Spomo je tudi mnenje predlagatelja »za ugotavljanje zatrtjevanih kršitev Ustave in njihovo sankcioniranje pa je pristojno Ustavno sodišče«, saj bi neustavna ureditev veljala lahko tudi več let, kar pa ni skladno z načeli vladavine prava. Vsi v Republiki Sloveniji so se dolžni držati Ustave RS.

Sprejem zakona po nujnem postopku ni skladen s Poslovníkom Državnega zbora, saj ta določa, da se sprejem zakona predlaga po nujnem postopku v primeru, kadar je sprejem zakona nujen zaradi interesov varnosti ali obrambe države ali zaradi odprave posledic naravnih nesreč ali zato, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države. Vlada mora razloge za sprejem zakona po nujnem postopku tudi posebej utemeljiti. V predlogu zakona je v razdelku utemeljitve nujnega postopka prazen prostor, zato tudi ni moč ugotoviti, ali obstajajo razlogi za tak postopek. Zakon bi moral biti predlagan za redni zakonodajni postopek.

Cilji zakona so mestoma precej nejasni: komu pravzaprav je namenjena poenostavitev vročanja, izdelave plačilnih nalogov, izdaje računov, uvedba socialne kapice in kaj imajo ti cilji opraviti z debirokratizacijo? Vsaj za nekatere poglobitve rešitve ni videti, v kakšnem smislu naj bi poenostavljale življenje državljanom (npr. poenostavitev izdelave plačilnih nalogov poenostavlja življenje policistom, državljanom pa zmanjšuje pravno varnost (plačilni nalog brez obrazložitve in izjave kršitelja); ukinitve obveznosti izdaje računov, če stranka račun plača s kreditno kartico, poenostavlja življenje trgovcem, državljanom pa zmanjšuje pravno varnost (dokazna vrednost računa, kaj in kdaj si kupil, ali je pravilno zaračunano,...); in tudi socialna kapica - ne ureja vprašanja poenostavitve birokratskih ovir, pač pa (zopet brez vključevanja javnosti in socialnega dialoga) znatno posega v obstoječi sistem socialne varnosti (na prihodkovni strani s stališča države)).

Z vidika varstva osebnih podatkov skrbi, da v obrazložitvi v poglavju 6. *presoja posledic, ki jih bo imel sprejem zakona*, vpliv na zasebnost in varstvo osebnih podatkov ter druge človekove pravice državljanov sploh ni omenjen, pa čeprav se bo na njegovi podlagi oblikovala kolosalna zbirka osebnih podatkov o telefonskih številkah in elektronskih naslovih prebivalcev in se bodo bistveno spremenila pravila vročanja.

Ni videti, da bi predlagatelj opravil dovolj podroben test sorazmernosti posega v zasebnost in osebne podatke in druge pravice državljanov – test je narejen le zelo površno (str. 10 predloga zakona): »V tem kontekstu se zato potreba, da država vzpostavi t. i. imenik s kontaktnimi podatki svojih državljanov, kaže ustavno dopusten poseg v zasebnost posameznikov, ki izpolnjuje vse tri vidike strogega testa sorazmernosti (nujnost, primernost in sorazmernost)«. Noben vidik testa ni vsaj približno konkretiziran. Stavček, ki vsebuje ta pomemben test, pa je tudi slovnično napačen (zato tudi delno nerazumljiv).

Zasledovani cilji se zdijo preveč razpršeni in premalo določni, saj niso jasno opredeljeni in ne temeljijo na kakšnih konkretnih podatkih in analizah. Poleg tega pa tudi ni videti, da bi bile predlagane rešitve sploh primerne za dosego zasledovanih ciljev (sam predlagatelj npr. navaja, da s predlagano ureditvijo »ni preprečena možnost zlorab, ko se stranke namenoma izogibajo vročitvi«, elektronski naslov za vročanje sploh ni obvezen, ipd.).

Ob tem pa se s predlagano ureditvijo občutno posega v človekove pravice prebivalcev, npr. v **varstvo osebnih podatkov** (38. člen Ustave RS), **varstvo tajnosti pisem** (37. člen Ustave RS), v **osebnostne pravice** (35. člen Ustave RS - glede odločitve o tem, da ima nekdo mobilni telefon in elektronski predal), potencialno tudi v **enakost pred zakonom** (14. člen Ustave RS - glede možnosti nakupa potrebne elektronske opreme, dostopa do internetnega omrežja, zmožnosti (znanja, spodobnosti) uporabe elektronskih naprav), v **enako varstvo pravic** (22. člen Ustave RS- glede doseženih garancij v postopkih vročanja). **Ni videti, da bi lahko nejasni in nedoločni cilji predlagane ureditve ter neprimerna sredstva za doseg te ciljev lahko odtehtali tako občutne posege v človekove pravice posameznikov.**

Predlagatelj med cilji, ki jih zasleduje predlagana ureditev elektronskega vročanja na primer navaja, da je *»osnovni namen zbiranja kontaktnih podatkov o prebivalcih Republike Slovenije lažja in učinkovitejša komunikacija uradnih oseb s strankami v postopkih, ki je v 21. stoletju očitno preseгла zgolj podatek o stalnem in začasnem prebivališču«*; da se *»bo bistveno poenostavila komunikacija med organom in stranko«*; da *»se bodo pohitrili ustavni in sodni postopki«*; da se bo *»z naložitvijo obveznosti sporočanja kontaktnih podatkov predvidoma zmanjšalo tudi število vročitev s fikcijo, kjer uradna oseba ne dobi povratne informacije od naslovnika, da mu je bila pošiljka dejansko vročena«* *»je manjša verjetnost, da oseba ne prebere sporočila na svojem mobilnem telefonu, kot pa da se izgubi obvestilo o neuspeli vročitvi v fizični obliki«* ter da *»sporočanje elektronskega naslova državnim organom omogoča, da bodo preko elektronske vročilnice lažje prišli do dokaza o dejanski vročitvi, kar je namen obdelave osebnih podatkov«*.

V zvezi s temi cilji se v predlogu zakona pogreša kakšne konkretne analize in podatke, na primer o tem, da obstoječe poti komunikacije uradnih oseb s strankami v postopku niso učinkovite, da so prav zaradi obstoječih poti komunikacije *»ustavni in sodni postopki«* počasni ter tudi v koliko primerih se *»izgubi obvestilo o neuspeli vročitvi v fizični obliki«*.

Glede same primernosti predlagane ureditve (test sorazmernosti - zasledovane cilje je s predlaganim ukrepom moč doseči) se odpirajo vprašanja, v kakšnem smislu naj bi se *»z naložitvijo obveznosti sporočanja kontaktnih podatkov predvidoma zmanjšalo tudi število vročitev s fikcijo«* ter da bodo organi prek *»elektronske vročilnice lažje prišli do dokaza o dejanski vročitvi«*, če pa se sistem fikcije vročitve še naprej ohranja (tretji odstavek 53. člena Zakona o debirokratizaciji¹), obenem pa predlagatelj še celo sam navaja, da s predlagano ureditvijo *»ni preprečena možnost zlorab, ko se stranke namenoma izogibajo vročitvi, če pričakujejo pošiljko z zanjo neugodno vsebino«*.

Iz predlagane ureditve izhaja, da ni nujno, da posameznik sporoči svoj elektronski naslov, in da se v takih primerih vročitev še naprej opravi po klasični pošti. Odpira se vprašanje, ali bo na ta način zasledovane cilje res mogoče doseči (npr. vezano na zgoraj omenjeni tretji odstavek 53. člena se kvečjemu lahko pričakuje, da se bo še več pošiljk vročalo s fikcijo). Iz predloga zakona ne uspe razbrati, ali se bodo tudi v primerih, ko se bo vročitev opravljala po navadni pošti, uporabljale določbe o elektronski vročilnici.

Glede nujnosti predlagane ureditve (zasledovanega cilja ni mogoče doseči na milejši način) se med drugim odpira zlasti vprašanje, zakaj sploh je poleg evidence elektronskih naslovov treba vzpostaviti še imenik telefonskih števil - zakaj na primer

¹ *»Če posamezniki ne sporočijo svoje številke mobilnega telefona, se šteje, da jim je pošiljka s strani državnih organov v upravnih ali sodnih postopkih vročena petnajsti dan od dneva odpreme pošiljke na naslov stavbe s hišno številko.«*

za elektronsko vročanje ne zadostuje »avtomatsko potrdilo prejema po elektronski pošti«?

V vsakem primeru pa se predlagatelj zakona povsem izogne odgovorom na vprašanja o sorazmernosti predlagane ureditve v ožjem pomenu (sorazmernost teže posledic posega v prizadeto človekovo pravico z vrednostjo zasledovanega cilja oziroma koristi) – ali domnevna pohitritev postopka, domnevno lažje dokazovanje o dejanski vročitvi z elektronsko vročilnico, domnevno učinkovitejša komunikacija med stranko in organom res odtehtajo tako množično in trajno obdelavo osebnih podatkov, z vsemi možnimi tveganji, ki jih takšna obdelava prinaša ter druge posege v človekove pravice? Vprašljivi so preverjanje istovetnosti strank in zanesljivost zbranih podatkov (identifikacija), možne zlorabe elektronskih predalov (hekerski napadi), možne zlorabe velike množice zbranih elektronskih naslovov in telefonskih številk prebivalcev (komercialni, politični nameni, nadzor,...).

Glede možnosti uporabe katerega koli elektronskega naslova, ki ga je izbrala stranka za komunikacijo z uradno osebo, predlagatelj na strani 10 pojasnjuje, da je bila ta ureditev uvedena že s petim odstavkom 8.a člena Zakona o začasnih ukrepih v zvezi s sodnimi, upravnimi in drugimi javnopravnimi zadevami za obvladovanje širjenja nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19) (ZZUSUDJZ)², in da »organi v praksi v času njegove uporabe niso zaznali nobenih težav«. Menimo, da argumentacija predloga te zakonske rešitve ne more temeljiti na sicer že preizkušeni rešitvi, saj je bila ta sprejeta v povsem drugačnih okoliščinah - v in zaradi izjemnih razmer v času razglašene epidemije. Večkrat je bilo že poudarjeno, da začasni ukrepi, sprejeti v času epidemije, ne smejo povzročiti trajne erozije človekovih pravic in doseženih standardov pravne države.

K Zakonu o prijavi prebivališča in Zakonu o splošnem upravnem postopku

Glede samega vročanja po elektronski poti oziroma preko mobilne številke, je nesprejemljivo, da država zaradi nesposobnosti zagotoviti vročanje v nekaterih primerih (za tiste, ki se izogibajo vročanju), poseže v zasebnost vseh, brez nekega resnega tehtanja o sorazmernosti takšnega posega. Elektronsko vročanje naj bi bilo po 3. členu ZPPreb-1 prostovoljno, kljub temu pa predlagatelj določa zakonsko obveznost posameznikov, da sporočijo svoj elektronski naslov, če ga na fizičnem naslovu ni več kot 14 dni; podatke o telefonskih številkah pa naj bi registru stalnega prebivalstva poslali na podlagi zakona izvajalci univerzalne imeniške službe. Ni jasno, kaj naj se zgodi, če posameznik za uporabo svojega elektronskega soglasja ne da izrecnega soglasja (v registru pa je npr. zabeležen od prej) ali lahko prekliče svoje soglasje, ipd.

Varuhu ni poznan namen spreminjanja omenjenih določil ZPPreb-1 ter v nadaljevanju predloga zakona glede določil Zakona o splošnem upravnem postopku o vročanju. Varuh je namreč kot kritično že večkrat ocenil vročanje osebam, ki nimajo stalnega prebivališča oziroma imajo registrirano le t.i. zakonsko prebivališče. Kako se bodo pisanja uradnih organov vročala tem posameznikom, ki pogosto nimajo ne svojega prebivališča, ne telefona, pa tudi primerne socialne mreže ne, še vedno ni jasno.

Varuhu se poraja dvom glede vzpostavitve fikcije vročitve, ki jo v 15.členu določa predlog zakona, ko uvaja nov 24.a člen Zakona o javnih uslužbencih, in sicer, da

² Ta je predvideval, da se za elektronski predal, na katerega se lahko opravi vročanje, šteje "elektronski naslov, ki ga je oseba sama navedla v vlogi, ali elektronski naslov, s katerega je poslala vlogo, ne glede na to, ali ustreza varnostnim in tehničnim zahtevam, ki jih mora izpolnjevati varni elektronski predal po 86. členu Zakona o splošnem upravnem postopku. Vročitev v elektronski predal se opravi, če je bila oseba seznanjena s takšnim načinom vročanja in je s tem soglašala." Možnost takega načina elektronske vročitve je prenehala po koncu prvega vala epidemije COVID-19.

vročitev velja za opravljeno z dnem, ko javni uslužbenec odpre elektronsko sporočilo. Če javni uslužbenec elektronskega sporočila ne odpre v petnajstih dnevih od dneva, ko mu je bilo sporočilo poslano na elektronski naslov, in uradna oseba delodajalca od javnega uslužbenca ni prejela avtomatskega obvestila o njegovi odsotnosti in datumu predvidene vrnitve na delo, velja vročitev za opravljeno z dnem preteka tega roka. Kaj pa, če je javni uslužbenec nepredvidoma in brez svojega vpliva odsoten (npr. bolezen, poškodba in drugo). Kako se vroča v teh primerih?

Problematično se zdi zakonsko pooblastilo državnemu sekretarju za izdajanje odločb, brez opravljenega izpita iz splošnega upravnega postopka z vidika zagotavljanja strokovnosti. Oprava tega izpita ne bi smela predstavljati težave za osebo na takšnem položaju, zato ni razloga, zakaj bi to opustili.

K Zakonu o prispevkih za socialno varnost

Predlog Zakona o debirokratizaciji v 40. členu prinaša tudi spremembo določb Zakona o prispevkih za socialno varnost. Uvedba socialne kapice ima **negativni učinek na doseženo stopnjo socialne varnosti in socialnih pravic državljanov**. Predlagatelj celo sam navaja: *»Rešitev predloga zakona v smeri spremembe Zakona o prispevkih za socialno varnost predvideva uvedbo najvišje osnove za plačilo prispevkov za socialno varnost v višini bruto 6.000,00 evrov, kar bo imelo določen trenutni vpliv na zmanjšanje javnofinančnih prihodkov«* ter: *»Pavšalno lahko ocenimo, da bo izpad javnofinančnih prihodkov v začetni fazi znašal med 40 in 50 milijonov evrov letno, pozneje pa bo ta izpad manjši, saj bomo pridobili tudi nove fizične osebe, ki se bodo odločile za zaposlitev v Sloveniji.«* Vendar predlagatelj zakona ta vidik na več ključnih mestih povsem prezre in podaja celo navedbe, ki so s prej citiranimi v nasprotju - ob prej citiranem je na primer zelo težko razumeti predlagateljevo **skopo presojo posledic za socialno področje**: *»Sprejem zakona bo izboljšal poznavanje sistema socialne varnosti in socialnega zavarovanja, zato bo imel ugoden vpliv na prejemnike socialnih pomoči.«* Enako nerazumljiva je tudi navedba predlagatelja: *»V prvi sklop ukrepov sodijo spremembe in dopolnitve zakonov z enostavnimi rešitvami, ki nimajo negativnih finančnih posledic za javne blagajne in ne zahtevajo sistemskih sprememb zakonodaje, zbrane v tem predlogu zakona.«* Ni jasno, kako naj 50 milijonski izpad iz proračuna ne bi imel negativnih finančnih posledic na javne blagajne in v kakšnem smislu bo takšen izpad ugodno vplival na prejemnike socialne pomoči. Ponuja se tudi vprašanje, kaj konkretno naj bi to imelo opraviti z debirokratizacijo, ki je cilj (in ime) tega zakona.

K Zakonu o ohranjanju narave

V zvezi z dopolnitvami Zakona o ohranjanju narave (v nadaljnjem besedilu: ZON) je bila v 43. členu predloga zakona dodana zgolj možnost upravljanja zavarovanega območja, poleg že veljavnih oblik, tudi v obliki organizacijske enote ustanovitelja. Dodana možnost vsaj na prvi pogled ni sporna, odpira pa vprašanja, na katere predlog sam ne daje zadostnih odgovorov.

Navedena dopolnitev daje vtis, da se z njo želi doseči bolj neposreden vpliv ustanovitelja na upravljanje zavarovanega območja (sklepamo, da preko organizacijske enote resornega ministrstva ali občine, pri čemer to jasno ne izhaja iz predloga zakona). Žal pa obrazložitev dopolnitve zaradi skoposti ne nudi odgovora na vprašanje temeljnega namena spremembe. Osredotoča se namreč zgolj na stroškovni vidik predvidene rešitve v primerjavi z upravljanjem preko režijskega obrata (čemur načelno ne gre nasprotovati), pri čemer z realnimi števili podatki ne postreže. Celovite analize trenutnega sistema upravljanja, ki bi zahteval takšno dopolnitev, iz predloga

zakona ne gre razbrati. Ob tem se postavlja tudi vprašanje nevarnosti podvrženosti usode zavarovanih območij (kratkoročnim) interesom vsakokratne izvršilne oblasti v primerih neposrednega upravljanja (v nasprotju s posrednim upravljanjem preko npr. javnega zavoda ali koncesionarja), vprašanje pa je tudi, ali ustanovitelj sploh razpolaga z ustreznimi kadrovskimi in strokovnimi resursi za učinkovito upravljanje.

Glede na navedeno dopolnitev ocenjujemo kot nedomišljeno in preskopo obrazloženo, njene realne učinke pa ocenjujemo kot vprašljive ter potencialno škodljive.

V zvezi s predlagano spremembo ZON v 44. členu predloga zakona ni jasno, v kakšnem razmerju je le-ta z določbo tretje alineje 6. odstavka 55. člena ZON, ki že omogoča sodelovanje lokalne skupnosti pri nadzoru. Ob tem se z umestitvijo pristojnosti nadzora redarstva v akt o ustanovitvi zavarovanega območja pristojnosti občinskega redarstva dodatno decentralizirajo (poleg ZORed, posameznih občinskih odlokov, sedaj še akt o ustanovitvi) ter s tem ustvarja dodatno nepreglednost.

Predlagana sprememba po naši oceni tudi ustvarja zmedo, saj jasne razmejitve med predvidenimi pristojnostmi redarstva in že veljavno možnostjo naravovarstvenih nadzornikov ni mogoče razbrati, kar povzroča dodatno nepreglednost urejanja določenega področja in razpršenost odgovornosti. Obrazložitev je tudi v tem delu skopa, saj govori zgolj o »*neracionalnem onemogočanju naravovarstvenega nadzora*«, brez opredelitve vpliva te spremembe na druge določbe ZON ter širšo zakonodajo.

Prav tako predlagatelj očitno ni opravil analize o ustrezni usposobljenosti redarstva za opravljanje nadzora nad tako specifičnim področjem. Primerneje bi bilo nadzor na zavarovanimi področji enotno urediti z enim predpisom z jasno opredeljenimi pristojnostmi enega organa ter predvideti ustrezne kadrovske in strokovne resurse za uspešno implementacijo.

Dopolnitev ocenjujemo kot nedomišljeno, necelostno in v nasprotju s temeljnim namenom predloga zakona, ki naj bi bil zmanjšanje administrativnih ovir. Predlagana sprememba bi po naši oceni v področno ureditev vnesla zgolj dodatno zmedo ter ustvarila okolje razpršene odgovornosti in posledične neučinkovitosti, zato se s presojo predlagatelja, da naj bi predmetni predlog zakona izboljšal pravno predvidljivost posegov v okolje, ni mogoče strinjati. Po naši oceni bi dosegel ravno nasprotno.

K Zakonu o Uradnem listu

Predlog zakona v tem delu, na več mestih ureja ustavno materijo, na kar je opozorilo že ministrstvo za finance (11.e in 11.f). Dopolnitev v 11. č členu Zakona o uradnem listu je lahko v nasprotju z demokratično legitimiteto splošnih predpisov, saj državo zavezujejo predpisi, ki sploh niso bili sprejeti s strani parlamenta. Ni jasno, kako naj bi bil organizacijsko sploh urejen ta Uradni register (tematsko kronološko, po členih, intersekcijsko).

Upoštevajoč zgoraj navedene tehtne pripombe oziroma pomisleke vas prosimo, da z njimi seznanite spoštovane poslanke in spoštovane poslance in jih upoštevate v nadaljnjem zakonodajnem postopku.

S spoštovanjem,

Peter Svetina
varuh človekovih pravic