



REPUBLIKA SLOVENIJA  
MINISTRSTVO ZA NOTRANJE ZADEVE

Štefanova ulica 2, 1501 Ljubljana

T: 01 428 40 00  
F: 01 428 47 33  
E: [gp.mnz@gov.si](mailto:gp.mnz@gov.si)  
[www.mnz.gov.si](http://www.mnz.gov.si)

DRŽAVNI ZBOR RS  
dr. Milan Brglez  
predsednik

[gp@dz-rs.si](mailto:gp@dz-rs.si)

DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE	
Prejeto:	16 -11- 2016
Šifra:	200-15 /16- 18/4
Povezava:	
EPA:	1547-VII
EU:	
Sign. zn.:	
Kratice:	

Številka: 001-280/2016/6; 0101-187/2016/2 (22-05)  
Datum: 16. 11. 2016

**Zadeva:** »Ocene, ugotovitve in stališča komisije« - odgovor  
**Zveza:** dokument Komisije za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb št. 200-15/16-18/1, 13. 10. 2016

Spoštovani,

zahvaljujemo se vam za posredovane Ocene, ugotovitve in stališča komisije št. 200-15/16-18/1 z dne 13. 10. 2016, ki se nanašajo na Poročilo o delu Komisije za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb za leto 2015.

Dokument, kot pove že njegov naslov, vsebuje določene ocene, ugotovitve in stališča, ki jih je Komisija za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb (v nadaljevanju KNOVS) oblikovala skozi svoje delovanje, ki obsega različne oblike parlamentarnega nadzora obveščevalnih in varnostnih služb, med katere v skladu z drugim odstavkom 3. člena Zakona o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb (Uradni list RS, 93/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZPNOVS) spada tudi varnostna služba Ministrstva za notranje zadeve.

Po preučitvi navedenega dokumenta ugotavljamo, da posamezne ocene, ugotovitve in stališča KNOVS po našem prepričanju presegajo pooblastila, ki jih ima navedena komisija v skladu z veljavnim ZPNOVS, na kar smo v okviru različnih oblik nadzora tudi večkrat opozorili. Zaradi navedenega v duhu dobrega sodelovanja in z željo po korektnem, na zakonu temelječem sodelovanju v nadaljevanju podajamo določena stališča.

Komisija v 1. točki dokumenta navaja, da se »po številnih terorističnih napadih, ko je večina držav povečala pooblastila obveščevalno-varnostnih služb s posegom v temeljne pravice državljanek in državljanov« postavlja tudi vprašanja ali obstoječi nadzori zadostujejo za učinkovito in zakonito delovanje obveščevalnih in varnostnih služb ali pa bi bilo potrebno ustanoviti dodatne institucije za učinkovitejši nadzor. Ob tem bi želeli poudariti, da nikakor ne nasprotujemo legitimni pravici zakonodajalca po uveljavljanju novih nadzornih mehanizmov, tudi z morebitnim ustanavljanjem novih nadzornih institucij, vendar pa bi hkrati želeli opozoriti, da policija za kakršnokoli zakonito izvajanje prikritih preiskovalnih ukrepov, za nadzor katerih je pooblaščen KNOVS, potrebuje bodisi odredbo državnega tožilca ali preiskovalnega sodnika, odvisno od intenzitete posega v posameznikovo ustavno zajamčeno pravico oziroma svoboščino.

Policija mora že v predhodni fazi, pred podajo predloga ali pobude za uvedbo posameznega ukrepa doseči zadostni dokazni standard »utemeljenih razlogov za sum«, ki ga ustavna odločba številka U-I-25/95 opredeljuje kot »verjetnost oziroma sum, ki mora temeljiti na določenih dejstvih, na konkretnih okoliščinah, stopnja suma pa mora biti takšna, da se tako po kvaliteti kot po kvantiteti zbranih podatkov in po njihovi preverljivosti v veliki meri približa utemeljenemu sumu.« Ob tem pogoju morata biti izpolnjena tudi pogoj sorazmernosti posega in nezmožnost zbiranja dokazov z drugimi – klasičnimi pooblastili, ki jih ima policija na podlagi zakona. Na ta način je v primerih, ko so zoper posameznika uporabljeni tako imenovani prikriti preiskovalni ukrepi, zagotovljen tudi predhodni sodni nadzor, prav tako pa se zakonitost izvajanja tovrstnih ukrepov in posledično zbranih dokazov preverja tudi v samem kazenskem postopku. Poleg navedenega Zakon o kazenskem postopku (Uradni list RS, 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 47/13, 87/14, 8/16 – odl. US, 64/16 – odl. US in 65/16 – odl. US – v nadaljevanju ZKP) v tretjem odstavku 154. člena določa, da se ne smejo uporabiti kot dokaz podatki, sporočila, posnetki ali druga dokazila, če so bili pridobljeni z izvajanjem katerega od ukrepov po 149.a, 150., 151., 155., 155.a in 156. členu tega zakona, in se ne nanašajo na katero izmed kaznivih dejanj, za katere je posamičen ukrep mogoče odrediti. Prav tako v četrtem odstavku istega člena opredeljuje, da sodišče ne sme opreti svoje odločbe na podatke, posnetke ali dokazila, v primeru če so bili pridobljeni brez odredbe državnega tožilca oziroma preiskovalnega sodnika ali v nasprotju z njo oziroma če izvajanja ukrepov ni preveril senat. Navedene določbe predstavljajo tako imenovano ekskluzijo dokazov.

Nadalje bi želeli posebej poudariti, da kljub izrednemu razmahu terorizma na območje Evropske unije, velikemu varnostnemu tveganju, ki ga je povzročil migracijski val konec leta 2015 in vrsti drugih odmevnih varnostnih dogodkov, slovenska policija ni dobila novih pooblastil na področju prikritih preiskovalnih ukrepov.

Po našem mnenju je netočno tudi navajanje, da se »po slovenski zakonodaji parlamentarni nadzor izvaja nad delovanjem Uprave kriminalistične policije ter Nacionalnega preiskovalnega urada glede izvajanja prikritih preiskovalnih ukrepov ter nadzor nad dejavnostjo kriminalistično obveščevalne dejavnosti (KOD), ki se v Sloveniji kot relativno nova dejavnost ukvarja s pridobivanjem in obdelovanjem obveščevalnih podatkov.«

Kot je že navedeno ZPNOVS v drugem odstavku 3. člena opredeljuje, da komisija nadzoruje varnostne službe ministrstva, pristojnega za notranje zadeve, v nadaljevanju pa v 2. točki 4. členu kot pomen pojma »nadzorovana varnostna služba« opredeljuje varnostno službo iz prejšnjega člena. Ob tem zakonodajalec nikjer ne definira, da je nadzorovana služba Uprava kriminalistične policije ali Nacionalni preiskovalni urad, pri čemer pa je po našem mnenju Nacionalni preiskovalni urad organizacijska enota Uprave kriminalistične policije, kar določa tudi drugi odstavek 21. člena Zakona o organiziranosti in delu v policiji (Uradni list RS, 15/13, 11/14 in 86/15 – v nadaljevanju ZODPol).

V 6. točki 4. člena ZPNOVS opredeljuje, da so »nadzorovani ukrepi varnostne službe«:

- a) ukrepi, določeni v 149.a, prvem odstavku 149.b, 150., 151., 152., 155. in 155.a členu ZKP, in
- b) ukrepi, določeni v 34. členu Zakona o obrambi (Uradni list RS, 103/04 – uradno prečiščeno besedilo in 95/15 – v nadaljevanju ZObr) v zvezi s 149.a, prvim odstavkom 149.b, 150., 151., 152., 155. in 155.a členom ZKP.

Po našem mnenju tako ZPNOVS ne daje nobene pristojnosti KNOVS za izvajanje nadzora nad COD, saj eksplicitno navaja, kateri so nadzorovani ukrepi. Ob tem bi želeli posebej poudariti, da tudi drugi odstavek 5. člena določa, da nadzor varnostne službe obsega nadzorovane ukrepe iz 6. točke 4. člena.

ZPNOVS izrecno razločuje med »nadzorovano dejavnostjo obveščevalne službe« in »nadzor ukrepov varnostne službe«, kar pomeni, da tudi teleološka razlaga določb zakona ne daje druge podlage za tolmačenje, kakor da nadzor varnostne službe obsega le nadzorovane ukrepe (ali so v skladu z Ustavo in zakoni/politiko nacionalne varnosti) in nikakor nadzorovano dejavnost, kot to velja za obveščevalne službe.

Ob tem je pomembno tudi da ZPNOVS v 4. členu poleg nekaterih drugih izrazov natančno opredeljuje izraze »nadzorovana dejavnost obveščevalne službe«, »nadzorovani ukrepi obveščevalne službe«, »nadzorovani ukrepi varnostne službe« in »nadzorovani ukrepi«, v nobeni točki pa ne opredeljuje izraza »nadzorovana dejavnost varnostne službe«.

Vsakršno širše tolmačenje zakonskih določb po našem mnenju predstavlja širjenje obsega pristojnosti na polje, ki ga zakonodajalec ni predvidel in opredelil, na kar smo v različnih oblikah nadzora KNOVS tudi opozorili.

Opozarjamo tudi na določbe 4. poglavja ZPNOVS, ki v členih 20., 21. in 22. natančno opredeljuje izvrševanje nadzora varnostne službe. V 20. členu je tako opredeljeno, da vlada komisiji predloži v obravnavo program dela posamezne nadzorovane varnostne službe za tekoče leto. Določba naslednjega, 21. člena, v prvem odstavku opredeljuje, da vlada komisiji predloži v obravnavo poročilo o delu in o finančnem poslovanju, ki se nanaša na uporabo nadzorovanih ukrepov posamezne varnostne službe v preteklem letu, s čimer je omogočeno tudi preverjanje aktivnosti nadzorovane službe v preteklem letu in primerjanje s predhodno posredovanim programom dela. V drugem odstavku istega člena je taksativno naštet, katere podatke mora vsebovati poročilo varnostne službe, in sicer:

- število oseb, zoper katere so bili nadzorovani ukrepi odrejeni;
- število oseb, zoper katere so bili nadzorovani ukrepi uporabljeni;
- število zavrnjenih pobud za odreditev ali odobritev nadzorovanih ukrepov;
- število in vrsta nadzorovanih ukrepov po posameznih območjih pobudnikov;
- število posameznih kaznivih dejanj, zaradi katerih so bili nadzorovani ukrepi odrejeni ali odobreni;
- število oseb, zoper katere so bile po predhodni uporabi nadzorovanih ukrepov podana kazenska ovadba;
- višina porabe namenskih finančnih sredstev za izvedbo nadzorovanih ukrepov.

Določba tretjega odstavka istega člena daje komisiji možnost zahtevati tudi podrobne podatke o finančnem poslovanju z namenskimi sredstvi.

V naslednjem, 22. členu ZPNOVS je opredeljena dolžnost poročanja nadzirane varnostne službe komisiji o uporabi nadzorovanih ukrepov in sicer vsake štiri mesece, po potrebi pa tudi zunaj tega roka. V zvezi s tem določbe drugega odstavka 22. člena opredeljujejo, da mora periodično poročilo vsebovati naslednje podatke:

- število zadev, v katerih so bili odrejeni ali odobreni ukrepi;
- število oseb, zoper katere so bili ukrepi odrejeni ali odobreni;
- število in vrsta komunikacijskih sredstev, ki so bila nadzorovana v posameznih zadevah;
- število in vrsta ostalih odrejenih ali odobrenih ukrepov v posameznih zadevah;
- obdobje, za katerega so bili nadzorovani ukrepi odrejeni ali odobreni v posameznih zadevah;
- podatke o neizvršenih, pred pisno odredbo začetih in ugotovljenih nepravilnosti pri izvajanju nadzorovanih ukrepov v posameznih zadevah.

V tretjem odstavku istega člena je opredeljeno, da mora takšno poročilo vsebovati tudi podatke o nadzorovanih ukrepih, ki še niso zaključeni. Določbe naslednjega odstavka istega člena komisiji dajejo možnost zahtevati tudi poročilo o posameznih nadzorovanih ukrepih.

V nadaljevanju so opredeljene tudi skupne določbe o izvrševanju nadzora, med katerimi želimo izpostaviti samo nekatere. V prvem odstavku 23. člena ZPNOVS je tako opredeljena dolžnost predstojnika nadzorovane službe, da na zahtevo komisije na seji komisije predstavi katerokoli od poročil, ki jih je nadzorovana služba predložila komisiji in pri tem tudi odgovarjati na vprašanja članov komisije. Pravica odklonitve odgovora na posamezno vprašanje je opredeljena v drugem odstavku istega člena in se veže na določbe 26. člena ZPNOVS, ki v drugem odstavku opredeljujejo, da zaposleni lahko zavrne odgovor na posamezno vprašanje, pri čemer se uporabljajo določbe ZKP o odklonitvi odgovora na posamezno vprašanje.

ZKP v 238. členu opredeljuje, da priča ni dolžna odgovarjati na posamezna vprašanja, če je verjetno, da bi s tem spravila sebe ali svojega bližnjega sorodnika v hudo sramoto, znatno materialno škodo ali v kazenski pregon. Ob tem bi želeli posebej poudariti, da so vsi dokumenti, ki se nanašajo tako na izvajanje prikritih preiskovalnih ukrepov, kakor tudi posamezni sklopi dokumentov, ki nastajajo v procesu KOD označeni s stopnjo tajnosti, zaradi česar bi njihovo razkrivanje nepoklicanim osebam predstavljalo elemente kaznivega dejanja izdaje tajnih podatkov po 260. členu Kazenskega zakonika.

V 24. členu ZPNOVS je opredeljena pravica pooblaščenih skupine komisije izvesti napovedani ali nenapovedani ogled naprav in prostorov, ki jih uporablja nadzorovana služba v zvezi z nadzorovanjem in snemanjem elektronskih komunikacij.

ZPNOVS v 25. členu opredeljuje tudi vpogled komisije v dokumente, drugo gradivo in podatke nadzorovane službe, ki se nanašajo na pristojnosti in naloge komisije, pri čemer pa je v drugem odstavku opredeljeno, da pooblaščen skupina ne sme izvršiti vpogleda v tisti del dokumentacije nadzorovane službe, iz katerega bi bilo lahko razvidno, da v postopku delujejo ali sodelujejo tajni delavci oziroma sodelavci po določbah ZKP, ZObr in Zakona o Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji (Uradni list RS, 81/06 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZSOVA) oziroma bi bila lahko razkrita identiteta teh tajnih delavcev ali sodelavcev.

Ob tem bi želeli posebej podariti, da se po našem mnenju ZPNOVS jasno opredeljuje, da ima KNOVS pravico nadzirati, zahtevati poročila, vpogledati in postavljati vprašanja samo na področju dela nadzorovane varnostne službe, ki je jasno opredeljeno v 6. točki 4. člena ZPNOVS, kar ne nazadnje v zgoraj navedenih določbah tudi večkrat opredeli.

Zakon o nalogah in pooblastilih policije (Uradni list RS, 15/13 – v nadaljevanju ZNPPol) v 1. točki 11. člena opredeljuje kriminalistično pridobivanje in vrednotenje informacij kot proces zbiranja, vrednotenja in analiziranja osebnih in drugih podatkov o kriminalni dejavnosti fizičnih in pravnih oseb ter hudodelskih združb, na podlagi katerega se odloča in načrtuje policijske naloge za preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj, za katere se storilec preganja po uradni dolžnosti. V drugem odstavku istega člena je opredeljeno, da pri pridobivanju tovrstnih podatkov policija sodeluje z osebami, ki ji prostovoljno posredujejo operativne informacije o kaznivih dejanjih, njihovih storilcih in drugih aktivnostih, ki kažejo na kazniva dejanja. Ob tem je v tretjem odstavku posebej določeno, da s to dejavnostjo ne sme izzivati kriminalna dejavnost. Četrty odstavek nalaga policiji dolžnost zagotoviti varnost in anonimnost takšnih oseb, če je to v njihovem interesu in je skladno z določbo 118. člena istega zakona, ki natančno opredeljuje varovanje podatkov. V petem odstavku 11. člena je opredeljeno, da način izvajanja kriminalističnega pridobivanja in vrednotenja informacij ter sodelovanja z osebami z internim aktom določi generalni direktor policije.

Iz navedenih določb ZNPPol izhaja jasna opredelitev namena tako imenovane KOD, katere poglavitni cilj je pridobivanje, vrednotenje in analiziranje osebnih in drugih podatkov povezanih s kaznivimi dejanji, ki se preganjajo po uradni dolžnosti. Tako pridobljeni in obdelani podatki predstavljajo ustrezno podlago za odločanje in načrtovanje nalog policije, povezanih s preprečevanjem, odkrivanjem in preiskovanjem kriminalitete.

Ob tem bi želeli poudariti, da KOD sodi v segment tako imenovanega »Intelligence led policing« modela delovanja policije, katerega temeljni namen je proaktivno odkrivanje in preiskovanje različnih oblik kriminalitete s ciljem zagotavljanja čim večje varnosti državljanov.

KNOVS v 4. točki dokumenta »Ocene, ugotovitve in stališča komisije« navaja, da je »komisija od sredine januarja 2015 na številnih sejah obravnavala varnostne razmere doma in v EU in spremljala begunsko in migracijsko pot, del katere je bila tudi Republika Slovenija.

Komisija je vztrajala pri izvajanju Schengena ob prehodu migrantov, opozarjala na možne prehode tujih terorističnih borcev oz. pripadnikov skrajnih skupin in gibanj z namenom, da poveže celoten obveščevalno-varnostni sistem v skupno delovanje za pomoč pri odločanju Vladi in za zagotavljanje varnosti slovenskih državljanov in njihovega premoženja.«

Ob tem bi želeli pojasniti, da se je Republika Slovenija z problemom množičnih migracij prvič srečala septembra 2015, ta problematika pa se je nato nadaljevala do začetka leta 2016. Komisija tako ni mogla že januarja 2015 obravnavati navedene problematike, saj takrat le-ta še ni zajela območja Republike Slovenije. V zvezi z navedeno točko dokumenta KNOVS bi želeli izpostaviti tudi, da po našem mnenju KNOVS v skladu z zakonodajo nima pristojnosti za aktivnosti, ki jih opisuje v tej točki, z izjemo opozarjanja na morebitne nevarnosti, ki pa je splošna pravica. Po našem mnenju je tovrstna aktivnost v prvi vrsti v pristojnosti Odbora za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo, ki obravnava predloge zakonov, druge akte in problematiko, ki se nanaša na javno varnost in policijo ter upravne notranje zadeve in migracije. Prav tako ima po našem mnenju bistveno povezovalno in koordinacijsko vlogo za zagotavljanje učinkovitega delovanja obveščevalno varnostnega sistema Svet za nacionalno varnost, ki hkrati nudi pomoč Vladi pri odločanju na tem področju.

V 8. točki navedenega dokumenta KNOVS izpostavlja problem pravočasnega pridobivanja informacij o vladnih namenih in odločitvah glede delovanja varnostnega sektorja in glede vseh varnostnih vprašanj ter zakonskih sprememb. Pri tem v isti točki izpostavlja, da je bila v primeru »vira, ki je sodeloval v okviru kriminalistično obveščevalne dejavnosti postavljena pred izvršeno dejstvo in ni imela druge možnosti, kot da način sodelovanja, ki je vir informacij pripeljal oz. spodbudil v tako obliko sodelovanja, ostro zavrne.« Ob tem bi ponovno opozorili, da po našem mnenju KNOVS ob trenutni zakonski ureditvi ni pristojen za nadzorovanje KOD policije, kar je policija pooblaščen skupini ob nenapovedanem nadzoru dne 16. 7. 2016 tudi pojasnila, prav tako pa smo v zvezi s tem predložili tudi neobvezujoče pravno mnenje Ministrstva za pravosodje, št. 007-731/2012 z dne 3. 4. 2014, ki se nanaša na pristojnosti KNOVS. V navedenem mnenju je opredeljeno, da širitev parlamentarnega nadzora na klasične policijske ukrepe predstavlja poseg v ustavno načelo delitve oblasti, saj s tem lahko postane »nejasno, kje se konča pristojnost sodišč in začne pristojnost zakonodajnega telesa, zlasti v povezavi s konkretnimi zadevami, ki še niso pravnomočno zaključene, saj bi praktično celotno delovanje policije v tovrstnih zadevah bilo hkrati predmet sodne presoje in nadzora s strani zakonodajalca.«

Ostro zavračamo tudi navedbe KNOVS v 10. točki dokumenta: »komisija ob ponovnih hišnih preiskavah v Državnem zboru ter na sedežu največje opozicijske stranke, decembra 2015, ugotavlja, da omenjeni posegi izvršilne oblasti s pomočjo sodne veje v zakonodajno oblast vsakih toliko časa poskušajo ustrahovati moteče posameznike (primeri dosedanjih hišnih preiskav v prostorih DZ: Zmago Jelinčič, Andrej Magajna, mag. Alenka Bratušek, mag. Andrej

Šircelj) ali parlamentarne stranke. Zaseg in zavarovanje ter pregled in preiskava vseh elektronskih podatkov, ki so na strežnikih in drugih nosilcih, ki jih uporablja zakonodajna veja ali parlamentarna politična stranka, so najprej vprašljivi z vidika načela sorazmernosti na očitano kaznivo dejanje, ki pa se po dolgotrajnih postopkih na koncu izkaže, da tega kaznivega dejanja (Jelinčič, dr. Pogačnik, dr. Jelušič, Štihec, Magajna in zadnji primer mag. Alenka Bratušek) nikoli ni bilo.«

Ponovno poudarjamo, da policija skladno z določili ZKP na podlagi pisne odredbe sodišča opravi preiskavo stanovanja in drugih prostorov samo ob podanem dokaznem standardu »utemeljenih razlogov za sum«, katerega smo podrobneje opredelili v predhodnem tekstu, da je določena oseba storila kaznivo dejanje in je verjetno, da bo mogoče pri preiskavi obdolženca prijeto, ali da se bodo odkrili sledovi dejanja ali predmeti, ki so pomembni za kazenski postopek. Iz navedenih določb nedvomno izhaja, da je v vseh primerih, ko policija opravlja preiskavo stanovanja na podlagi odredbe, izveden predhodni sodni nadzor nad podatki, pri čemer sodišča preverjajo tako dokazne standarde kakor tudi sorazmernost ukrepa. Po našem mnenju tako v nobenem primeru ne gre za ustrahovanje, temveč zgolj za opravljanje rednih nalog policije, ki ji jih nalaga ZKP. Posebej poudarjamo, da se v nadaljevanju kazenskega postopka ponovno preverjajo vsi zbrani dokazi, pri čemer so sodišča v skladu z 355. členom ZKP dolžna vestno pretehtati vsak dokaz posebej in v zvezi z drugimi dokazi in na podlagi take presoje storiti sklep, ali je kakšno dejstvo dokazano ali ne, pri čemer pa lahko prihaja do različnega vrednotenja posameznih dokazov.

Ob koncu bi želeli izpostaviti, da se slovenska policija pri svojem delovanju ves čas zavzema za zakonito, strokovno in državljansom prijazno delovanje. Policija se zaveda, da z izvajanjem svojih zakonskih pooblastil posega v pravice in svoboščine državljanov, pri čemer vedno upošteva tudi vrsto temeljnih načel, ki usmerjajo delo represivnih organov, med drugim tudi načelo sorazmernosti.

Kot smo navedli že v začetnem delu našega odgovora je naš temeljni cilj spodbuditi reševanje problema različnih tolmačenj pristojnosti posameznih organov v procesu parlamentarnega nadzora varnostnih služb s ciljem učinkovitejšega dela vseh vpletenih. Nikakor in nikoli ne nasprotujemo nobeni obliki nadzora nad delom policije, vendar pa mora biti takšen nadzor predhodno zakonsko dopusten. Ob tem pa opravičeno pričakujemo, da bodo tudi nadzorne institucije spoštovale načelo zakonitosti pri svojem delovanju.

S spoštovanjem,

mag. Vesna Györkös-Szidar  
ministrica



Poslati:

- naslovniku po e-pošti
- Generalni sekretariat Vlade RS, Gregorčičeva 20, 1000 Ljubljana; [gp.gs@gov.si](mailto:gp.gs@gov.si) – v vednost