



Številka: 0610-198/2021/33  
Datum: 12. 11. 2021

**USTAVNO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE**  
**Beethovnova 10**  
**p.p. 1713**  
**1001 Ljubljana**

**ZADEVA:** Odgovor Informacijskega pooblaščenca na Odgovor Vlade RS na zahtevo ustavnosti in zakonitosti Odloka o načinu ugotavljanja izpolnjevanja pogojev prebolewnosti, cepljenosti in testiranja v zvezi z nalezljivo boleznijo COVID-19 (Uradni list RS, št. 126/21), 2. člena, prvega in drugega odstavka 5. člena, 6. člena, prvega in drugega odstavka 7. člena ter tretjega in sedmega odstavka 8. člena Odloka o načinu izpolnjevanja pogoja prebolewnosti, cepljenja in testiranja za zajezitev širjenja okužb z virusom SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 147/21, 149/21 in 152/21) in prvega stavka drugega odstavka 3. člena Odloka o začasni omejitvi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 129/21, 132/21, 135/21, 140/21, 146/21 in 149/21)

**ZVEZA:** Vaš dopis z Opr. št. U-I-180/21-23 z dne 3.11.2021

Spoštovani,

Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju: IP) v zvezi z zgoraj navedenim dopisom odgovarja zgolj na tiste navedbe Vlade RS kot nasprotnega udeleženca, podane v dopisu št. 05001-33/2021/23 dne 28.10.2021, katerih Vlada RS ni podala že v dopisih št. 05001-33/2021/9 dne 22.9.2021 in št. 05001-33/2021/15 dne 30.9.2021 (na navedbe iz teh je IP odgovoril že z dopisom 0610-198/2021/31 dne 4.11.2021).

IP torej odgovarja:

- **glede mnenja o vložitvi nove zahteve ustavnosti in zakonitosti z dne 14. 9.2021 in hkratnem umiku stare zahteve z dne 27.8.2021 (dopolnjene dne 2.9.2021), v povezavi z dopisom Ustavnega sodišča št. U-I-180/21-19 z dne 11.10.2021:**

Z dopisom št. U-I-180/21-19 z dne 11.10.2021 je Ustavno sodišče Vladi RS pojasnilo, da vloge IP z dne 27.8., 2.9. in 14.9., ki jih je IP naslovil kot »nove zahteve« in kot »umik« prej vloženih zahtev, zaenkrat obravnava kot dopolnitev prvotno vložene zahteve z dne 17.8.2021, z obrazložitvijo, da gre za vloge, ki so vsebinsko povezane, tvorijo celoto in so vložene v zvezi z istim inšpekcijskim postopkom, ki ga vodi IP in je to smiselno zaradi ekonomske izvedbe postopka pred Ustavnim sodiščem in s tem za zagotovitev učinkovitega sojenja brez nepotrebne odlašanja. Vlada RS je na navedeno odgovorila, da so »te navedbe protispisovne, saj iz nove zahteve informacijskega pooblaščenca izhaja, da je Informacijski pooblaščenec staro zahtevo umaknil prav iz razloga, ker takrat še niso vodili konkretnega inšpekcijskega postopka in so prvotno zahtevo umaknili prav iz razloga neizpolnjevanja procesnih predpostavk«.

S tem v zvezi IP pojasnjuje, da je predvidel situacijo, da bodo določeni izpodbijani odloki v času teka postopka pred Ustavnim sodiščem prenehali veljati, s čimer bi lahko nastala procesna ovira na podlagi drugega odstavka 47. člena ZUstS, tj. prenehanje pravovarstvene potrebe in bi bilo treba zahtevo za presojo ustavnosti in zakonitosti zavreči. Da temu ne bi bilo tako, je IP v svojih vlogah že izpostavil, in se pri tem oprl na že sprejeto stališče Ustavnega sodišča v zadevi U-I-79/20 (13.5.2021) v 61. točki, da gre v predmetni zadevi odlokov, ki

posegajo v ustavnopravno zagotovljeno pravico do zasebnosti, za »posebno pomembna precedenčna ustavnopravna vprašanja sistemske narave, ki se po razumni oceni utegnejo zastavljati tudi v zvezi z akti enake narave in primerljive vsebine, periodično sprejemanimi v prihodnosti«, ki narekujejo odločitev Ustavnega sodišča zaradi zahteve po pravni predvidljivosti v zvezi z odloki, ki se sprejemajo periodično (na tedenski ravni) in za časovno omejeno obdobje. Iz navedenega razloga je IP, glede na veljavnost posameznih odlokov, vložil novo zahtevo in hkrati umaknil že vloženo. Z dopisom št. 0610-198/2021/2 z dne 14.9.2021, s katerim je pri Ustavnem sodišču vložil novo zahtevo, je vložitev le te tudi pojasnil in navedel, da novo zahtevo vlaga iz »razloga prenehanja veljavnosti večine odlokov, v zvezi s katerimi je IP zahteval presojo ustavnosti in zakonitosti z zgoraj navedenimi dokumenti in uveljavitvijo novega odloka, tj. Odloka o načinu izpolnjevanja pogoja prebolewnosti, cepljenja in testiranja za zajezitev širjenja okužb z virusom SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 146/2021), s pričetkom veljavnosti dne 15.9.2021, ki je materijo, določeno z izpodbijanimi odloki, določil z enim odlokom«. IP še dodaja, da razlog vložitve nove zahteve nikakor ni bilo dejstvo, da naj IP v času vložitve prve zahteve še ne bi vodil inšpekcijskega postopka in bi torej šlo za neizpolnjevanje procesnih predpostavk, kot trdi Vlada RS. IP je inšpekcijski postopek št. 0610-198/2021 uvedel že dne 26.7.2021 s tem, ko je NIJZ pozval na predložitev pisnega pojasnila, dokumentacije in izjave z namenom ugotovitve dejstev in okoliščin, v okviru katerih deluje aplikacija za preverjanje PCT pogojev in na podlagi katerih bo mogoče ugotoviti skladnost obdelave osebnih podatkov s pomočjo aplikacije z določbami ZVOP-1 in Splošne uredbe. NIJZ je na podlagi poziva IP tudi posredoval določena pojasnila, in sicer dne 4.8.2021. Ker pa bi IP v okviru presoje skladnosti obdelave osebnih podatkov moral uporabiti določbe Odloka o načinu ugotavljanja izpolnjevanja PCT pogojev (Uradni list RS, št. 126/21) in z njim povezanih odlokov, je inšpekcijski postopek št. 0610-198/2021 prekinil, v zvezi z vprašanjem skladnosti odlokov z 38. členom Ustave RS pa dne 17.8.2021 vložil zahtevo za presojo ustavnosti in zakonitosti. Celotno spisovno dokumentacijo, ki je nastala v teku postopka od 26.7.2021 do vložitve zahteve dne 17.8.2021, je IP posredoval Ustavnemu sodišču hkrati z vloženo zahtevo.

- **glede mnenja o določbah 31. in 32. člena Zakona o nalezljivih boleznih kot ustrezni pravni podlagi za izdajo izpodbijanih odlokov:**

Uvodoma, in kot navedeno že v prvem odgovoru IP na mnenje Vlade RS, IP ne nasprotuje stališču, da je pravica do javnega zdravja kot temeljna človekova pravica varovana v različnih mednarodnih instrumentih in nacionalnih pravnih aktih, da je ustavno zagotovljena človekova pravica (51. člen Ustave) ter varovana na podlagi številnih zakonskih aktih. Še več, pritrjuje stališču Vlade RS, da ima država na tej podlagi pozitivno obveznost zagotavljanja pravice do zdravstvenega varstva, varovanja javnega zdravja in življenja vseh članov družbe. Prav tako se strinja, da se v nezavidljivi situaciji, v kateri smo se znašli v času hitrega širjenja okužb in velikega števila obolelih in bolnikov, ki potrebujejo intenzivno zdravstveno varstvo, torej v primeru zagotavljanja varovanja pravice do življenja in zdravstvenega varstva ljudi, lahko omejijo druge človekove pravice in svoboščine, **vendar le na način kot je določen z Ustavo – po Ustavi pa je pristojnost omejevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin podeljena zgolj Državnemu zboru.**

Nesprejemljiva je v tem kontekstu po mnenju IP navedba Vlade RS, da 31. člen Zakona o nalezljivih boleznih (v nadaljevanju: ZNB), ki določa zdravstveno higienske preglede s svetovanjem zaradi preprečevanja nalezljivih bolezni, ki obsegajo usmerjene preglede objektov in prostorov, predmetov in oseb, vključno z odvzemom materiala za usmerjeno laboratorijsko preiskavo, med preglede pa po mnenju Vlade RS sodi tudi presejalno testiranje oziroma presejalno samotestiranje na prisotnost virusa SARS-CoV-2, udeležba pri katerem šteje za izpolnjevanje pogoja PCT, ob povezavi z 32. členom ZNB (na podlagi katerega se obvezni pregledi odredijo lahko tudi za druge osebe, ki s svojim delom in ravnanjem lahko prenesejo nalezljivo bolezen), vzpostavlja pravno podlago za določitev omejitve gibanja in združevanja in obdelavo osebnih podatkov. Vlada RS ukrepa presejalnega testiranja, ki ga je določila z Odlokom o načinu izpolnjevanja pogoja prebolewnosti, cepljenja in testiranja za zajezitev širjenja okužb z virusom SARS-CoV-2 in ki je imel za posledico omejitve gibanja in združevanja ter obdelavo osebnih podatkov, ni določila na podlagi zakonske določbe 32. člena, temveč na podlagi 2., 3. in 4. točke prvega odstavka 39. člena ZNB in je ni moč šteti za materialno pravno podlago, ker je Vlada RS niti ni uporabila kot take. V kolikor pa bi ta določba bila materialno pravna podlaga za sprejemanje ukrepov, ki bi imeli za posledico omejevanje človekovih pravic in svoboščin, po mnenju IP določba ne dosega tiste vsebinske podlage v zakonu, ki podeljuje izvršilni veji oblasti pooblastilo

za omejevanje človekovih pravic in svoboščin – namen (ki je v zakonu določen ali iz njega vsaj jasno razviden) ukrepov, dopustni načini oz. vrste, obseg in pogoje omejevanja ter druga ustrezna varovala pred arbitrarnim omejevanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

- **glede mnenja o nujnosti sprejetja izpodbijanih odlokov, kar bi v nasprotnem primeru privedlo do škodljivih posledic, ki jih ne bi bilo mogoče popraviti:**

Vlada RS je zvezi z nujnostjo sprejetja izpodbijanih odlokov navedla, da bi njihovo nesprejetje privedlo do škodljivih posledic, ki jih ne bi bilo mogoče popraviti, in bi zaradi tega bila ogrožena zdravje in življenje posameznikov. Te škodljive posledice bi bile nedvomno hujše in težje popravljive (celo nepopravljive) kot morebitne škodljive posledice odlokov, ki so predmet zahteve IP.

IP nedvoumno stoji na stališču, da gre pri odzivanju na pojav nalezljive bolezni za poseben položaj, okoliščine pa terjajo hitro in učinkovito ukrepanje z namenom prilagajanja na spreminjajoče se epidemiološke razmere. Kot že zgoraj navedeno, država ima na tej podlagi pozitivno obveznost zagotavljanja pravice do zdravstvenega varstva, varovanja javnega zdravja in življenja vseh članov družbe, vendar ne na račun kršitve temeljnih ustavnih postulatov, ob hkratnih časovnih zmožnostih za sprejetje ustrezne pravne podlage in na njej temelječih ukrepov, ki bi bili z vidika omejevanja človekovih pravic in svoboščin zakoniti in s tem tudi legitimni. V danem primeru, ko se z ukrepom preverjanja PCT pogojev, soočamo že več kot pol leta (z drugimi ukrepi pa še bistveno dlje) in je bilo torej Vladi RS kot nosilcu zakonske iniciative na voljo dovolj časa za pripravo predloga zakona, četudi po nujnem postopku, s katerim bi se predmetna materija in s tem povezane obvezne oblike obdelave in zbiranja osebnih podatkov ter posledično posegi v osebne podatke in informacijsko zasebnost (in v druge pravice in svoboščine) vseh posameznikov uredili skladno z Ustavo RS – torej z zakonom. Še več, Ustavno sodišče je v tem času izdalo že kar nekaj odločb, s katerimi je ukrepe, ki jih je Vlada RS sprejela z odloki, razglasila kot neustavne. Ustavno sodišče je Državnemu zboru z odločbo št. U-I-79/20-24 že dne 13.5. 2021 naložilo, da mora zakonodajalec 2. in 3. točko prvega odstavka 39. člena ZNB, ki sta po presoji Ustavnega sodišča v neskladju z Ustavo, odpraviti v roku dveh mesecev od objave odločbe v Uradnem listu RS (odločba je bila objavljena v Uradnem listu RS, št. 88/21 dne 3.6.2021, torej bi moral zakonodajalec ustrezno zakonsko podlago zagotoviti do 3.8.2021). V svoji obrazložitvi je Ustavno sodišče argumentiralo tudi čas (2 meseca), v katerem naj bi zakonodajalec odpravil ugotovljeno neskladnost ter ga celo napotilo na različne možnosti odprave le tega ter tuje zakonske reference. In še, v primeru preverjanja PCT pogojev je to ukrep, s katerim se nalezljivost bolezni preprečuje in je že nekaj časa znan tako Vladi RS kot tudi zakonodajalcu, zato IP ne more pritrditi argumentu nujnosti sprejetja izpodbijanih odlokov v primerjavi s posledicami njihovega nesprejetja, ne da bi imel za to ustrezno zakonsko podlago.

- **glede mnenja o nadaljnji veljavnosti določb 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB, kljub njihovi razglasitvi za neskladne z Ustavo:**

Vlada RS je v zvezi z navedbami IP iz zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti, da je Vlada RS izdala izpodbijane odloke na podlagi določb 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB, za kateri je Ustavno sodišče odločilo, da sta v neskladju z Ustavo (Odločba št. U-I-79/20, 13.5.2021) navedla, da Ustavno sodišče v citirani odločbi ni razveljavilo 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB, temveč je Državnemu zboru naložilo odpravo ugotovljenega ustavnopravnega neskladja v roku dveh mesecev, glede na to pa se obstoječi 2. in 3. točka prvega odstavka 39. člena ZNB uporabljata vse do spremembe ZNB.

Ustavno sodišče je v svoji odločbi št. U-I-79/20 z dne 13.5.2021 v 101. točki jasno navedlo, »da bi ugotovljena protiustavnost narekovala razveljavitev izpodbijane zakonske ureditve. Vendar pa je Ustavno sodišče moralo upoštevati, da bi z razveljavitvijo navedenih dveh točk prvega odstavka 39. člena ZNB izvršilna oblast izgubila kakršnokoli zakonsko podlago za omejevanje gibanja in zbiranja ljudi za preprečevanje nalezljivih bolezni, vključno z boleznijo COVID-19. Dokler zakonodajalec ne bi sprejel nove zakonske ureditve, tako država ne bi mogla izpolnjevati svoje pozitivne ustavne obveznosti, da varuje zdravje in življenje ljudi.« Ustavno sodišče je torej tehtalo med dvema protiustavnima stanjema in odločila, da je potrebno zavarovati pravico do zdravja in življenja kot temeljni ustavni vrednoti, s tem namenom pa pustilo v veljavi sicer protiustavni določbi 2. in 3.

točke prvega odstavka 39. člena, vendar za največ 2 meseca, v roku katerih bi moral Državni zbor ugotovljeno protiustavnost odpraviti. Namen Ustavnega sodišča ni bil vzdrževanje protiustavnega stanja za nedoločen čas v prihodnosti, na kar se skuša sklicevati Vlada RS, temveč največ za dodatna dva meseca, za katera je ocenilo, da zakonodajalcu zadoščata za odpravo neskladij.

**Glede na navedeno IP predlaga, da Ustavno sodišče RS na podlagi 3. alineje 1. odstavka 21. člena ZUstS oceni ustavnost določb Odloka o načinu ugotavljanja izpolnjevanja pogojev prebolewnosti, cepljenosti in testiranja v zvezi z nalezljivo boleznijo COVID-19 (Uradni list RS, št. 126/2021) v celoti, 2. člena, prvega in drugega odstavka 5. člena, 6. člena, prvega in drugega odstavka 7. člena ter tretjega in sedmega odstavka 8. člena Odloka o načinu izpolnjevanja pogoja prebolewnosti, cepljenja in testiranja za zajezitev širjenja okužb z virusom SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 147/2021, 149/21, 152/21, 155/21, 170/21 in 171/21) in prvega stavka drugega odstavka 3. člena Odloka o začasni omejitvi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 129/21, 132/21, 135/21, 140/21, 146/21 in 149/21), ugotovi njihovo neskladnost z Ustavo RS ter jih na podlagi 1. odstavka 45. člena ZUstS razveljavi.**

S spoštovanjem,

Mojca Prelesnik, univ. dipl. prav.  
informatijska pooblaščenka

**VROČITI:**

- USTAVNO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE, Beethovnova 10, 1001 Ljubljana, p.p. 1713 – priporočeno s povratnico,
- zbirka dokumentnega gradiva, tu.