REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Podpisnik:Miha Lobnik
Izdajatelj certifikata:Republika Slovenija
Serijska št. certifikata:5c 9c 18 4a 00 00 00 00
Datum poteka certifikata:10.03.2026
Datum in čas podpisa:16:43, 17.12.2021
Referenčna številka:050-35/2021/6

Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
T: 080 81 80
E: gp@zagovornik-rs.si

Številka: 050-35/2021/6
Datum: 17. 12. 2021

Zadeva: OCENA DISKRIMINATORNOSTI Odloka o določitvi pogojev vstopa v Republiko Slovenijo zaradi zajezitve in obvladovanja nalezljive bolezni COVID-19 (38. člen ZVarD)

I. Vsebina prejete pobude za obravnavo

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je 16. 9. 2021 prejel predlog za obravnavo diskriminacije, v katerem je predlagateljica med drugim opozorila tudi na domnevno sporne določbe odloka o prehajanju državne meje. Predlagateljica navaja, da neupoštevanje namena vzdrževanja stikov z ožjimi družinskimi člani med izjemami iz odloka, za katere PCT ni potreben, predstavlja diskriminacijo. V mesecu februarju se je že obrnila na Varuha človekovih pravic ter tudi na Zagovornika, vendar Zagovornik morebitne diskriminatornosti v tistem obdobju ni presojal, saj je Vlada RS s spremembo odloka med izjeme dodala tudi vzdrževanje stikov z družinskimi člani. Po odloku, ki je veljal v času podaje pobude, pa vzdrževanje stikov z ožjimi družinskimi člani ponovno ni uvrščeno med izjeme, ki omogočajo prehajanje meje brez izpolnjevanja pogoja PCT in odreditve karantene. Takšna ureditev za predlagateljico pomeni velik strošek, saj se mora pred prehajanjem meje testirati. Ureditev tako ocenjuje kot diskriminatorno.

II. Pravna podlaga za izvedbo ocene diskriminatornosti

Skladno z 38. členom ZVarD Zagovornik, če oceni, da je kakšen zakon ali drug predpis diskriminatoren, o tem lahko obvesti predlagatelja postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti ali z zahtevo začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil. Zagovornik je za namen morebitnega ukrepanja po 38. členu ZVarD v zadevi izvedel oceno diskriminatornosti relevantnih predpisov, ki so predmet pobude za obravnavo domnevne diskriminacije.

Diskriminacijo opredeljuje 4. člen ZVarD, po katerem pomeni diskriminacija vsako neupravičeno dejansko ali pravno neenako obravnavanje, razlikovanje, izključevanje ali omejevanje ali opustitev ravnanja zaradi osebnih okoliščin, ki ima za cilj ali posledico oviranje, zmanjšanje ali izničevanje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti. Diskriminacija zaradi katere koli osebne okoliščine je prepovedana.

Pri diskriminaciji mora biti specifična osebna okoliščina pomemben razlog za slabšo obravnavo. Gre za prirojene ali pridobljene osebne značilnosti, lastnosti, stanja ali statuse, ki so praviloma trajno in nerazdružljivo povezani z določenim posameznikom in njegovo osebnostjo, zlasti identiteto ali pa jih posameznik ne spreminja zlahka. Mednje, skladno s 1.

členom ZVarD, štejejo spol, narodnost, rasa ali etnično poreklo, jezik, vera ali prepričanje, invalidnost, starost, spolna usmerjenost, spolna identiteta in spolni izraz, družbeni položaj, premoženjsko stanje, izobrazba ali katera koli druga osebna okoliščina. Po 14. členu Ustave Republike Slovenije pa so v Sloveniji vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj, invalidnost ali katerokoli drugo osebno okoliščino.

ZVarD opredeljuje več oblik diskriminacije. Neposredna diskriminacija obstaja, če je oseba ali skupina oseb zaradi določene osebne okoliščine bila, je ali bi lahko bila v enakih ali podobnih situacijah obravnavana manj ugodno, kot se obravnava, se je obravnavala ali bi se obravnavala druga oseba ali skupina oseb (prvi odstavek 6. člena ZVarD). Posredna diskriminacija pa obstaja, kadar je oseba ali skupina oseb z določeno osebno okoliščino bila, je ali bi lahko bila zaradi navidezno nevtralne določbe, merila ali prakse v manj ugodnem položaju kot druge osebe, razen če ta določba, merilo ali praksa objektivno temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in nujno potrebna (drugi odstavek 6. člena).

Diskriminacija se lahko dogaja na različnih področjih družbenega življenja, na katerih morajo sicer po 2. členu ZVarD državni organi, lokalne skupnosti, nosilci javnih pooblastil ter pravne in fizične osebe na vseh področjih oblastnega odločanja, delovanja v pravnem prometu in pri drugem svojem delovanju oziroma ravnanju v razmerju do tretjih oseb zagotavljati varstvo pred diskriminacijo oziroma enako obravnavanje vseh oseb.

Zagovornik je ureditev ocenjeval po metodi, ki jo je razvilo Ustavno sodišče, ko je presojalo morebitno diskriminacijsko obravnavo. Ustavno sodišče je v Odločbi št. U-I-425/06 z dne 2. 7. 2009 (7. točka obrazložitve) zavzelo stališče, da je za presojo utemeljenosti očitka o neenakem, diskriminacijskem obravnavanju treba v odgovoriti na naslednja vprašanja: 1) ali se zatrjevano različno obravnavanje nanaša na zagotavljanje oziroma uresničevanje človekove pravice oziroma temeljne svoboščine, 2) če se, ali obstaja različno obravnavanje pobudnika in tistega, s katerim se pobudnik primerja, 3) ali sta dejanska položaja, ki ju pobudnika primerjata, v bistvenem enaka in torej razlikovanje temelji na okoliščini iz prvega odstavka 14. člena Ustave ter 4) če gre za razlikovanje na podlagi okoliščine iz prvega odstavka 14. člena Ustave in torej za poseg v pravico do nediskriminacijskega obravnavanja, ali je ta poseg ustavno dopusten. Če je odgovor na prva tri vprašanja pritrdilen in poseg ne prestane t. i. strogega testa sorazmernosti, potem gre za neustavno diskriminacijo.

Tehtanje utemeljenosti očitka o diskriminaciji, kot je določena v 4. členu ZVarD, po oceni Zagovornika poteka po istem mehanizmu, pri čemer pa diskriminacija pomeni vsako neupravičeno dejansko ali pravno neenako obravnavanje, razlikovanje, izključevanje ali omejevanje ali opustitev ravnanja zaradi osebnih okoliščin, ki ima za cilj ali posledico oviranje, zmanjšanje ali izničevanje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja ne samo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, temveč tudi drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti (poseg v zavarovano dobrino).

III. Odlok o določitvi pogojev vstopa v Republiko Slovenijo zaradi zajezitve in obvladovanja nalezljive bolezni COVID-19

Navedbe predlagateljice se nanašajo na določbe Odloka o določitvi pogojev vstopa v Republiko Slovenijo zaradi zajezitve in obvladovanja nalezljive bolezni COVID-19 (*Uradni list*

RS, št. 129/21, 132/21, 135/21, 140/21, 144/21 in 149/21, v nadaljevanju: Odlok).[1] Ta v 6. členu določa, da lahko brez napotitve v karanteno na domu v Republiko Slovenijo (v nadaljevanju: RS) vstopa oseba, ki izpolnjuje pogoj prebolevnosti (P), cepljenosti (C) ali testiranja (T), kar dokazuje z dokazili, ki so določeni v odloku, ki ureja način izpolnjevanja pogoja PCT. Oseba, ki dokazila o izpolnjevanju pogoja PCT ne predloži, se napoti v karanteno na domu za deset dni. Če gre za tujca brez prebivališča v RS, se mu vstop v RS dovoli in se ga napoti v karanteno na domu za deset dni, le če nedvomno dokaže, da ima zagotovljen prostor, kjer bo prestajal karanteno, sicer pa se jmu vstop v Republiko Slovenijo ne dovoli. Osebi, ki je v primeru vstopa v RS napotena v karanteno na domu in ne more zagotoviti izvajanja ukrepa karantene na naslovu svojega stalnega ali začasnega prebivališča ali drugem primernem prostoru v Republiki Sloveniji, se zagotovi nastanitvena zmogljivost za potrebe izvajanja karantene na domu v skladu z Zakonom o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19.[2]

Odlok nato v 7. členu določa izjeme pri vstopu v RS, ki jim za vstop ni potrebno izpolnjevati pogoja PCT in lahko vstopajo brez napotitve v karanteno. Vstop brez PCT se dovoli:

- Osebi, ki opravlja naloge v sektorju mednarodnega prevoza in Republiko Slovenijo zapusti v 12 urah po prehodu meje. Oseba iz te točke se mora ob prehodu meje izkazati s »Spričevalom za delavce v sektorju mednarodnega prevoza« iz Priloge 3 Sporočila Komisije o izvajanju zelenih voznih pasov iz Smernic glede ukrepov za upravljanje meja za zaščito zdravja in zagotovitev razpoložljivosti blaga in bistvenih storitev (UL C št. 96 z dne 24. 3. 2020, str. 1) ali z drugo ustrezno listino, iz katere je mogoče razbrati, da jo je napotil delodajalec;

- Otroku, ki še ni dopolnil 15 let (kasneje spremenjeno na 12 let) in prehaja mejo skupaj z ožjim družinskim članom, ki ni napoten v karanteno na domu oziroma mu ni zavrnjen vstop v Republiko Slovenijo, ali v organizirani skupini v spremstvu vzgojitelja, učitelja ali skrbnika, ki ni napoten v karanteno na domu oziroma mu ni zavrnjen vstop v Republiko Slovenijo, ali skupaj z osebo, ki ga prevaža zaradi njegove vključenosti v vzgojo in izobraževanje, če ta oseba ni napotena v karanteno na domu oziroma ji ni zavrnjen vstop v Republiko Slovenijo;

- Dvolastniku ali najemniku zemljišča v obmejnem območju ali na obeh straneh državne meje, ki prehaja državno mejo s sosednjo državo zaradi opravljanja kmetijsko-poljedelsko-gozdarskih del in se vrača čez mejo najpozneje v desetih urah po prehodu meje. Izjema velja tudi za ožje družinske člane posameznika in druge osebe, ki imajo s posameznikom na istem naslovu prijavljeno prebivališče, kadar potujejo skupaj;

- Čezmejnemu delovnemu migrantu, ki ima delovno razmerje v eni od držav članic Evropske unije ali drugi državi schengenskega območja in ki ima prebivališče v razdalji največ 10 km zračne črte od skupne mejne črte Republike Slovenije in sosednje države, in se vrača v petih dneh po prehodu meje;

- Osebi brez prebivališča v Republiki Sloveniji, ki potuje v tranzitu čez Republiko Slovenijo in zapusti Republiko Slovenijo v najkrajšem času oziroma najpozneje v 12 urah po vstopu;

[1] Trenutno je v veljavi verzija Odloka, dopolnjena s tremi dodatnimi spremembami: Uradni list RS, št. 129/21, 132/21, 135/21, 140/21, 144/21, 149/21, 177/21, 185/21 in 188/21.
[2] Drugi odstavek 6. člena Odloka.

- Osebi, ki prevaža otroka, ki še ni dopolnil 15 let, zaradi njegove vključenosti v vzgojo in izobraževanje in se čez mejo vrne v dveh urah po prehodu meje;

- Osebi, ki ima dokazilo o načrtovanem nujnem zdravstvenem pregledu ali posegu v Republiki Sloveniji, drugi državi članici Evropske unije ali schengenskega območja ter se vrača čez mejo neposredno po končanem zdravstvenem pregledu ali posegu oziroma takoj, ko ji zdravstveno stanje to dopušča.

Osebe, ki uveljavljajo izjemo iz 7. člena Odloka, morajo na meji policiji predložiti dokaze za obstoj ene izmed teh izjem.

III.1. Pogoj PCT za prehajanje meje in izjeme pri vstopu v Republiko Slovenijo, ki jim PCT pogoja ni potrebno izpolnjevati in lahko vstopajo brez napotitve v karanteno

O diskriminaciji v pravnem smislu govorimo, kadar določeno razlikovanje med posamezniki ali skupinami posameznikov temelji na določeni osebni okoliščini v smislu ZVarD. Za ugotovitev obstoja diskriminacije je treba identificirati osebno okoliščino. Poleg izrecno naštetih osebnih okoliščin (1. člen ZVarD) zakon varuje posameznike pred diskriminacijo tudi na podlagi t. i. »drugih osebnih okoliščin«. Pri zapolnjevanju nedoločnega pravnega pojma »drugih osebnih okoliščin« Zagovornik upošteva definicijo osebnih okoliščin kot »prirojenih ali pridobljenih osebnih značilnosti, lastnosti, stanj ali statusov, ki so praviloma trajno in nezdružljivo povezani z določenim posameznikom in njegovo osebnostjo, zlasti identiteto, ali pa jih posameznik ne spreminja zlahka«.[3] Med »druge osebne okoliščine« je Zagovornik skladno z navedeno definicijo že štel npr. nosečnost, starševstvo, zdravstveno stanje, državljanstvo in kraj stalnega prebivališča.

Zagovornik je v zvezi s pogojem PCT že zavzel stališče, da takšen pogoj načeloma ne predstavlja diskriminacije na podlagi osebnih okoliščin po ZVarD.[4] Morebitne izjeme od ocene, da (ne)izpolnjevanje PCT pogoja ne pomeni diskriminacije, bi lahko predstavljale osebe, ki se ne morejo oziroma ne smejo cepiti iz razloga zdravstvenega stanja. Morebitne izjeme od ocene bi lahko predstavljale tudi osebe, ki se ne želijo cepiti iz razlogov vere ali prepričanja. Gre torej za to, da se (ne)izpolnjevanje PCT pogoja, konkretno necepljenje oziroma netestiranje, poveže z osebno okoliščino zdravstvenega stanja oziroma z osebno okoliščino vere ali prepričanja posameznika (pri čemer prepričanja ne moremo enačiti z mnenjem o določenem vprašanju, temveč gre za vprašanje svetovnonazorskega prepričanja kot ekvivalenta veri).[5]

V zvezi z zatrjevanjem diskriminacije pri dostopu do testiranja je Zagovornik Vladi Republike Slovenije v Priporočilu 050-32/2021/9 z dne 15. 12. 2021 priporočil, naj testiranje za prebivalstvo ostane brezplačno in splošno dostopno oziroma da sredstva za testiranje s testi HAG še naprej zagotavlja iz proračuna Republike Slovenije.

V konkretnem primeru to pomeni, da določbe 6. člena Odloka, ki določa, da lahko brez napotitve v karanteno na domu v Republiko Slovenijo vstopijo le osebe, ki izpolnjujejo pogoj PCT, ne pomenijo diskriminacije. Pogoj PCT, ki pogojuje vstop v RS, je namenjen

[3] Obrazložitev k 1. členu Predloga Zakona o varstvu pred diskriminacijo, dokument št. 00711-1/2016/7 z dne 17. 2. 2016, dostopno na: http://vrs-3.vlada.si/MANDAT14/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/6D794906876DFBE3C1257F5B004A9F6B?OpenDocument.

[4] Zagovornik je v zvezi s pogojem PCT že izvedel dve oceni diskriminatornosti. Oceni sta dostopni na povezavi: http://www.zagovornik.si.

[5] Sklep Vrhovnega sodišča Republike Slovenije št. I Up 27/2008 z dne 23. 6. 2008, URL: https://www.sodisce.si/vsrs/odlocitve/11879/.

preprečevanju vnosa virusa v državo in s tem nenadzorovane širitve nalezljive bolezni ter posledično preobremenitvi zdravstvenega sistema. Poleg vstopa v Republiko Slovenijo je PCT pogoj sicer določen pri dostopanju do večine storitev v javnem življenju. Pri tem je pomembno z vidika Zagovornikovih pristojnosti pomembno, da lahko pogoj PCT dosežejo vsi posamezniki in da pri izpolnjevanju pogoja PCT ni izključen nihče na podlagi njegovih osebnih okoliščin. Odlok poleg tega ne omejuje izhoda iz države. RS lahko zapustijo vsi posamezniki, brez izpolnjevanja kakršnihkoli pogojev, pogoje za vstop v drugo državo pa ureja vsaka država s svojo zakonodajo.[6]

Skladno z vsem navedenim Zagovornik ocenjuje, da dejstvo, da določene kategorije oseb niso izrecno navedene med tistimi izjemami, ki jim pogoja PCT pri prehodu meje brez napotitve v karanteno ni treba izpolnjevati, ne pomeni diskriminacije po ZVarD. Splošno je namreč prosto prehajanje meje omogočeno vsem posameznikom ob izpolnjevanju pogoja PCT. Postavljanje pogoja PCT za izhod iz države ne pomeni neenakega obravnavanja na podlagi kakšne izmed osebnih okoliščin, tako tudi določitev nekaterih izjem, za katere pogoj PCT in karantena nista potrebna, tako ne predstavlja diskriminacije skladno z ZVarD.

Zagovornik se o smiselnosti izjem, ki jih uveljavljajo veljavni predpisi, ne more opredeljevati. Zagovornik lahko predpis in izjeme skladno s svojimi pristojnostmi po ZVarD ocenjuje po vsebini in to samo z vidika svojih pristojnosti, torej z vidika njihove diskriminatornosti in ne njihove smiselnosti ali utemeljenosti.

Na podlagi navedenega Zagovornik ocenjuje, da pogoj PCT za prehajanje meje in določitev nekaterih izjem pri vstopu v Republiko Slovenijo, ki jim PCT pogoja ni treba izpolnjevati in lahko vstopajo brez napotitve v karanteno, ne pomeni diskriminacije na podlagi osebnih okoliščin posameznikov skladno z ZVarD.

Pripravila:
Nika Stroligo Urankar
Svetovalka Zagovornika III

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslano:
- zbirka dok. gradiva.

[6] Zagovornik je v svoji oceni, v kateri je presojal domnevno diskriminacijo prvega odstavka 11. člena Odloka o določitvi pogojev vstopa v Slovenijo zaradi zajezitve in obvladovanja nalezljive bolezni covid-19, ki je veljal med 29. marcem in 8. aprilom 2021, ocenil, da je bila omejitev izhoda iz države do nekaterih prebivalcev diskriminatorna. Ocenil je, da so ukrepi v njem sicer zasledovali legitimen cilj, vendar so bili le delno ustrezni, ne nujno potrebni in niti sorazmerni. Zato je ocenil, da je bil omenjeni del odloka do nekaterih prebivalcev diskriminatoren. Uživanje ustavnih pravic do svobode gibanja, zasebne lastnine ter zasebnega in družinskega življenja je tem osebam onemogočil samo zaradi njihovega zdravstvenega stanja oziroma njihove narodnosti ali etničnega porekla in državljanstva. Celotna ocena je dostopna na naslednji povezavi: https://www.zagovornik.si/wp-content/uploads/2021/09/Ocena-diskriminatornosti-prvega-odstavka-11.-clena-Odloka-o-dolocitvi-pogojev-vstopa-v-Republiko-Slovenijo-zaradi-zajezitve-in-obvladovanja-nalezljive-bolezni-COVID-19.pdf. Zagovornik v zvezi s tem dodaja, da sta tako situacija v državi kot presojana ureditev pri predmetni oceni glede na naveden primer povsem različna. V času veljavnosti Odloka o določitvi pogojev vstopa v Slovenijo zaradi zajezitve in obvladovanja nalezljive bolezni covid-19 (konec marca in začetek aprila 2021) cepivo ni bilo dostopno vsem prebivalcem, ampak je bilo na voljo le določenim prednostnim skupinam, skladno s takrat veljavno Nacionalno strategijo cepljenja proti COVID-19. Prav tako je Zagovornik v že opravljeni oceni diskriminatornosti ocenjeval prepoved izstopa iz države, kar je bistveno drugačna pravna in dejanska situacija od prepovedi oz. omejitve vstopa v državo.