REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Številka: 050-27/2020/8
Datum: 19. 3. 2021

Zadeva: **Ocena nediskriminatornosti Odloka o odrejanju in izvajanju ukrepov za preprečitev širjenja nalezljive bolezni COVID-19 na mejnih prehodih na zunanji meji in na kontrolnih točkah na notranjih mejah Republike Slovenije – pri obravnavi tujcev, voznikov v mednarodnem transportu**

Predlog oz. pobuda in pravna podlaga za oceno diskriminatornosti

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je dne 19. 11. 2020 prejel dopis pobudnika z naslovom »Vozniki tovornih vozil / vračanje na delo v Slovenijo«. V njem je pobudnik opozoril na **Odlok o odrejanju in izvajanju ukrepov za preprečitev širjenja nalezljive bolezni COVID-19 na mejnih prehodih na zunanji meji in na kontrolnih točkah na notranjih mejah Republike Slovenije**[1] (v nadaljevanju: Odlok) ter na Odlok o **spremembi Odloka**[2] z dne 12. 11. 2020 (v nadaljevanju: sprememba Odloka), ki je začel veljati **16. 11. 2020**.

Pobudnik je navedel spremembo 16. točke prvega odstavka 10. člena Odloka (pred spremembo), ki je postala 14. točka Odloka (po spremembi). Sprememba je povzročila, kot navaja pobudnik, da od veljavnosti spremembe Odloka za osebo, ki prehaja mejo iz družinskih razlogov zaradi vzdrževanja stikov z ožjimi družinskimi člani zunaj držav članic EU ali schengenskega območja in se vrne čez mejo v 72 urah, to po spremembi Odloka ni bilo več mogoče (brez napotitve v karanteno na domu oz. brez predložitve negativnega izvida testa na prisotnost novega korona-virusa). Pred spremembo v takratni 16. točki prvega odstavka 10. člena Odloka namreč ni veljala omejitev na države članice EU ali schengenskega območja:
- **16. točka prvega odstavka Odloka (pred spremembo):** »(1) Vstop v Republiko Slovenijo se brez napotitve v karanteno na domu in brez predložitve negativnega izvida testa na prisotnost SARS-CoV-2 (COVID-19) na podlagi 1. točke prvega odstavka 39. člena Zakona o nalezljivih boleznih (Uradni list RS, št. 33/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/20 – ZUIZEOP in 152/20 – ZZUOOP, v nadaljnjem besedilu: ZNB) in drugega odstavka 12. člena Zakona o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19 (Uradni list RS, št. 152/20, v nadaljnjem besedilu: ZZUOOP) dovoli: […] 16. osebi, ki prehaja mejo iz družinskih razlogov zaradi vzdrževanja stikov z ožjimi družinskimi člani in se vrača v 72 urah po prehodu meje; […].«
- **14. točka prvega odstavka Odloka (po spremembi):** »[…] 14. osebi, ki prehaja mejo iz družinskih razlogov zaradi vzdrževanja stikov z ožjimi družinskimi člani v drugi državi članici Evropske unije ali schengenskega območja in se vrača v 72 urah po prehodu meje; […].

Obenem je pobudnik opozoril, da pa sta ob spremembi Odloka ostali **nespremenjeni 2. in 3. točka prvega odstavka 10. člena Odloka**, ki določata, da se vstop v Republiko Slovenijo »brez napotitve v karanteno na domu in brez predložitve negativnega izvida testa na prisotnost SARS-CoV-2 (COVID-19) […] dovoli:
2. osebi, ki je napotena na ali z opravljanja nalog v sektorju mednarodnega prevoza in to ob prehodu meje izkazuje 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

[1] Uradni list RS, št. 153/20, 159/20 in 163/20.
[2] Uradni list RS, št. 163/20.

dne 24. 3. 2020, str. 1) ali z drugo ustrezno listino, iz katere je mogoče razbrati, da jo je napotil delodajalec;
3. osebi, ki izvaja prevoz blaga ali oseb v Republiko Slovenijo ali iz Republike Slovenije v gospodarskem prometu ter za tovorni in potniški promet v tranzitu in zapusti Republiko Slovenijo v 12 urah po prehodu meje; […]«

Pobudnik je v zvezi s tem predstavil sporočili Obrtne zbornice Slovenije (v nadaljevanju: OZS) in Gospodarske zbornice Slovenije (v nadaljevanju: GZS), s katerima sta slednji svoje člane obvestili o **stališču Ministrstva za notranje zadeve** (v nadaljevanju: MNZ) glede uporabe spremenjenega Odloka **za tujce, ki so pri slovenskih delodajalcih zaposleni kot vozniki v mednarodnem transportu in so državljani tretjih držav**.

Po tem stališču naj bi izjema iz 2. (in tudi 3.) točke prvega odstavka 10. člena Odloka veljala le za tiste izmed njih, ki v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: RS) nimajo prijavljenega prebivališča (niti stalnega niti začasnega). **Za tiste, ki pa v Sloveniji imajo prijavljeno prebivališče (stalno ali začasno), naj bi veljalo, da ne morejo uveljavljati izjeme, ki velja po 2. točki prvega odstavka 10. člena Odloka.** V primeru, da bi se kljub temu odločili za prehod meje, pa naj bi (takrat) veljalo, da kršijo Odlok o začasni delni omejitvi gibanja ljudi in omejitvi oziroma prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 155/20, 159/20 in 163/20; v nadaljevanju: Odlok o omejitvi gibanja), za kar je (bila) predpisana kazen globe 400 EUR. Poleg tega bi morali ob povratku nazaj na delo v Slovenijo (ob prehodu meje) predložiti negativni COVID test, sicer bi jim bila odrejena karantena.

Pobudnik je navedel, da se pri njih zavedajo, da so potrebni smiselni in učinkoviti ukrepi za preprečevanje širjenja nalezljive bolezni COVID-19, vendar pa je obenem izrazil vprašljivost glede doprinosa k učinkovitosti teh ukrepov, kakor se izvajajo za voznike v mednarodnem transportu. Pri tem je poudaril, da vozniki, ki se po več tednov opravljanja dela po državah EU vračajo v Slovenijo in slednjo s svojimi vozili zapustijo v želji, da bi čim prej lahko videli svoje družine, ne bi smeli trpeti posega v pravico do družinskega življenja.

Pobudnik je Zagovornika pozval, da sproži postopek ugotavljanja obstoja diskriminacije tujcev, ki so v Sloveniji zaposleni kot vozniki tovornih vozil v mednarodnem transportu in imajo pri v Sloveniji prijavljeno stalno ali začasno prebivališče, saj jih to dejstvo omejuje pri uveljavljanju izjeme, ki velja za voznike v mednarodnem transportu po 2. točki prvega odstavka 10. člena (takratnega) Odloka.

Ker pa gre za vprašanje diskriminatornosti določb odloka Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada RS, tudi: Vlada) oz. za vprašanje ustrezne interpretacije teh določb, je Zagovornik omenjeni dopis obravnaval kot pobudo konkretnega pravne osebe za izvedbo ocene diskriminatornosti predpisa.

*

Pravna podlaga za izvedbo ocene diskriminatornosti predpisa – določbe Zakona o varstvu pred diskriminacijo (in Ustave Republike Slovenije)

Zagovornik izvede oceno diskriminatornosti zakona ali drugega predpisa – v povezavi z 38. členom Zakona o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg; v nadaljevanju: ZVarD), v skladu s katerim, če oceni, da je kakšen zakon ali drug predpis diskriminatoren, lahko o tem 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. Pred tem pa Zagovornik lahko (skladno s svojimi pooblastili po 21. členu ZVarD) predlagatelju zakona ali drugega predpisa priporoči določene spremembe za odpravo diskriminatornosti oz. za njeno nadaljnje preprečevanje.

Diskriminacija je v 4. členu ZVarD opredeljena kot 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.

Med osebne okoliščine, 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 katerakoli druga osebna okoliščina. 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 ter na podlagi katerih se lahko oblikujejo različne skupine oseb in odnosi njihove pripadnosti. Med druge osebne okoliščine tako spadata tudi državljanstvo in kraj bivanja.

ZVarD v 1. členu določa varstvo pred diskriminacijo pri uresničevanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, pri uveljavljanju pravic in obveznosti ter v drugih pravnih razmerjih na političnem, gospodarskem, socialnem, kulturnem, civilnem ali drugem področju. Diskriminacija se torej lahko dogaja na različnih področjih družbenega življenja, na katerih pa morajo skladno z 2. členom 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.

ZVarD opredeljuje več oblik diskriminacije, od katerih sta osnovni neposredna in posredna diskriminacija (6. člen). 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 ZVarD).

Obstajajo pa tudi izjeme od prepovedi neposredne diskriminacije, kakor to določa 13. člen ZVarD. Po splošnem določilu neenako obravnavanje zaradi določene osebne okoliščine ne pomeni diskriminacije po tem zakonu, če takšno različno obravnavanje temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna, potrebna in sorazmerna (prvi odstavek 13. člena). Test za presojo dopustnosti izjem po ZVarD sicer izhaja iz ustavnega testa za presojo dopustnosti posega v človekove pravice ter iz zahtev prava EU. Poseg v človekove pravice, kakršna je zapoved enakega obravnavanja (14. člen Ustave Republike Slovenije; v nadaljevanju: Ustava RS, tudi: Ustava),[3] pa je ustavno dopusten samo, če temelji na stvarno upravičenem cilju (tretji odstavek 15. člena Ustave) in je v skladu s splošnim načelom sorazmernosti kot enim izmed načel pravne države (2. člen Ustave). Oceno skladnosti določene pravne ureditve s splošnim načelom sorazmernosti se opravi na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti, ki obsega presojo treh vidikov posega, tj. presojo primernosti, nujnosti in sorazmernosti posega v ožjem pomenu.

Za oceno diskriminatornosti predpisa mora Zagovornik (skladno z določbami ZVarD in Ustave RS[4]):

[3] Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a

[4] 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 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

- prepoznati obliko diskriminacije;
- prepoznati področje družbenega življenja, na katerem učinkuje možna sistemska diskriminacija;
- prepoznati osebno okoliščino, zaradi katere je predpis lahko diskriminatoren,
- oceniti, ali pravna obravnava osebe oz. (skupine) oseb posega v njihove pravice, svoboščine, koristi ali ugodnosti;
- oceniti, ali je položaj osebe oz. (skupine) oseb dejansko primerljiv s položajem drugih oseb (ki so brez osebne okoliščine, prepoznane kot možen razlog diskriminatornosti predpisa);
- prepoznati vzročno zvezo med osebno okoliščino in pravno neenako obravnavo, ki posega v pravice, svoboščine, koristi ali ugodnosti osebe oz. (skupine) oseb;
- oceniti, ali različna obravnava ne sodi v katero od izjem od prepovedi (neposredne) diskriminacije, ki ne pomenijo kršitve po ZVarD.

*

Vprašanje diskriminacije

Zagovornik je v predmetni zadevi ocenjeval, ali gre v njenem primeru za sistemsko diskriminacijo po spremembi Odloka Vlade RS. Pri tem se je osredotočil na interpretacijo določb Odloka s strani MNZ (kakor sta jo predstavili OZS in GZS) po tem, ko je bil Odlok spremenjen – in sicer **glede pravilnosti upoštevanja izjeme po določbi 2. točke prvega odstavka 10. člena Odloka**.

Kot možno osebno okoliščino, ki bi lahko bila razlog diskriminatornosti Odloka (po spremembi), je Zagovornik upošteval **intersekcijo državljanstva tretje države in kraja prebivališča**. Pri tem je pomembno dejstvo, da prijava (začasnega in stalnega) prebivališča v RS ni enostavno prosta izbira, saj po naravi Zakona o prijavi prebivališča (Uradni list RS, št. 52/16; v nadaljevanju: ZPPreb-1) prijava ni zakonita, če oseba na določenem naslovu v RS dejansko ne prebiva. V kolikor pa oseba v RS dejansko prebiva, jo ZPPreb-1 zavezuje k prijavi prebivališča. Odločitev za dejansko prebivanje v RS je vezana na posameznikov osebni ekonomski ali širše-življenjski interes, zato ni preprosto enostavna. Enako ni enostavna odločitev osebe za odjavo svojega prebivališča v RS – po svojem bistvu je prav tako ekonomsko oz. širše-življenjsko interesna, večinoma vezana na situacijo družinskega življenja osebe.

Kot obliko možne sistemske diskriminacije je Zagovornik v interpretaciji oz. stališču MNZ prepoznal **možno neposredno diskriminacijo tujcev, državljanov tretjih držav, ki so kot vozniki v mednarodnem transportu zaposleni pri slovenskih delodajalcih in imajo v Sloveniji prijavljeno stalno ali začasno prebivališče**. Pri tem je očitna razlika v obravnavi teh tujcev v primerjavi s tujimi vozniki v mednarodnem transportu, zaposlenimi pri slovenskih delodajalcih, ki so prav tako državljani tretjih držav, a v Sloveniji nimajo prijavljenega (stalnega ali začasnega) prebivališča. Slednji so izjeme iz odloka lahko uveljavljali.

Sprememba Odloka oz. interpretacija njegovih določb po spremembi s strani MNZ je **bistveno posegla v pravico prizadetih posameznikov do družinskega življenja**, ki ga uresničujejo na širšem socialnem in civilnem področju družbenega življenja. Zagovornik je upošteval, da so (bili) vsi prebivalci Slovenije, pa naj bodo slovenski ali tuji državljani, zaradi slabše epidemiološke situacije pri širjenju novega korona-virusa podvrženi enotnemu režimu poostrenih ukrepov – kot so npr. ti, ki jih (je) določa(l) Odlok o omejitvi gibanja. Vendar (je) tudi ta odlok predvideva(l) izjeme: npr. prehajanje med občinami po 1. točki prvega odstavka omenjenega odloka je (bilo) dovoljeno za prihod na delo, odhod z dela in izvajanje nujnih delovnih nalog. Zagovornik je tako ocenjeval, ali ni (bilo) s tem povezano tudi prehajanje državne meje s strani državljanov tretjih držav z namenom obiska svojih družin v teh državah

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 strogega testa sorazmernosti, potem gre za neustavno diskriminacijo. Dostopno na: http://www.us-rs.si/documents/5f/6d/u-i-425-062.pdf.

in vračanja na delo v Slovenijo. Pri tem je Zagovornik upošteval tudi spremembo prej 16. točke prvega odstavka 10. člena Odloka (o prehajanju meje RS), ki je postala 14. točka spremenjenega Odloka, saj je ta omejitev podobna omejitvam prehajanja med občinami – in bi lahko bila upravičena v smislu izjeme od prepovedi diskriminacije. Vendar pa ta sprememba ni bila osrednje vprašanje ocene diskriminatornosti v obravnavanem primeru.

Za obe kategoriji tujcev, ki so kot vozniki v mednarodnem transportu zaposleni pri slovenskih delodajalcih, torej tistih, ki v Sloveniji imajo prijavljeno začasno ali stalno prebivališče, kot tudi tistih, ki prebivališča v Sloveniji nimajo, je Zagovornik najprej predvideval, da se pri prehajanju meje RS nahajata v enaki situaciji, ki jo predvideva 2. točka prvega odstavka 10. člena Odloka. Oboji naj bi se v Slovenijo vračali na delo oz. naj bi svojo pot nadaljevali kot vozniki v mednarodnem transportu.

*

Poizvedba pri Vladi RS in njen odgovor

Zagovornik je dne 3. 12. 2020 na vlado naslovil poizvedbo, v kateri ji je v zvezi z zadevno problematiko zastavil sledeča vprašanja:
- Ali interpretacija MNZ izhaja iz Odloka oz. njegove spremembe, ki se je uveljavila z dnem 16. 11. 2020, in če da, kakšna je obrazložitev te interpretacije?
- Zakaj naj izjema po 2. točki prvega odstavka 10. člena Odloka po spremembi ne bi veljala za tiste voznike, ki imajo v RS prijavljeno prebivališče?
- Kako pa je bilo pred spremembo Odloka? Je za voznike, ki so državljani tretjih držav in imajo v RS prijavljeno prebivališče, veljala le takratna 16. točka prvega odstavka 10. člena Odloka, ki pa se je po spremembi spremenila v 14. točko in pravico omejila na države EU oz. schengensko območje? Ali pa jih je vendarle pred spremembo Odloka zajela tudi 2. točka prvega odstavka 10. člena Odloka? Če da, zakaj so po spremembi Odloka določeni vozniki izvzeti iz upoštevanja te izjeme (po interpretaciji MNZ)?
- Zakaj naj bi po spremembi Odloka vozniki v mednarodnem transportu, ki so državljani tretjih držav in imajo v RS prijavljeno prebivališče, kršili Odlok o omejitvi gibanja oz. v katerem delu naj bi ga kršili, ko želijo začasno domov k svojim družinam (v BiH, Srbijo, Severno Makedonijo idr.) in se potem vračajo na delo v Slovenijo?
- Zakaj naj bi za tiste voznike, ki v RS nimajo prijavljenega prebivališča, zadostovalo potrdilo delodajalca, da bodo takoj po prehodu meje prevzeli tovorno vozilo in nadaljevali delovno vožnjo (po stališču MNZ), za tiste, ki imajo v Sloveniji prijavljeno prebivališče, pa ne?

Dne 23. 12. 2020 je Vlada RS Zagovorniku posredovala svoj dopis (št. 07000-22/2020/5), v katerem je odgovorila na zastavljena vprašanja.

Vlada RS je najprej izpostavila, da je iz določbe 2. točke prvega odstavka 10. člena Odloka po spremembi (Vlada ga v dopisu navaja kot Odlok/181), ki je vsebinsko povsem enaka določbi 2. točke prvega odstavka 10. člena Odloka pred spremembo (Vlada ga v dopisu navaja kot Odlok/153), mogoče razbrati, da je osebo, ki ji je dovoljen vstop v RS brez napotitve v karanteno oz. brez predložitve negativnega izvida testa na prisotnost SARS-CoV-2 (COVID-19), napotil delodajalec – in da torej prav s tem namenom vstopa v RS. Ključno je torej, da »je oseba napotena na opravljanje nalog ali z opravljanja nalog«, ne pa zgolj dejstvo, da gre za voznika v mednarodnem transportu.

Tako je Vlada navedla: »To določbo si je torej treba razlagati na način, da gre poleg izvajanja dela (prevoza) še za prihod na delo in odhod z dela, po enaki analogiji, kot velja za dnevne migrante. Za voznike v sektorju mednarodnega prometa to v praksi pomeni, da lahko v času opravljanja svojih nalog, torej prevoza v mednarodnem prometu, vstopajo v Slovenijo brez negativnega izvida testa na COVID-19 in brez napotitve v karanteno.« V tem smislu vozniki, ki niso rezidenti RS (torej ti, ki v Sloveniji nimajo prijavljenega prebivališča, ne stalnega ne začasnega – ker v Sloveniji ne prebivajo), lahko to izjemo uveljavljajo, ko prihajajo na delo iz tujine in odhajajo z dela v tujino: »Voznik brez prebivališča v Republiki Sloveniji torej lahko

pride iz države Evropske unije ali tretje države (ne glede na to, na katerem seznamu se država nahaja) in se odpravi neposredno do vozila, pri čemer mora biti iz dokazil izkazano, kdaj začne vožnjo, med vstopom in vožnjo pa ne sme miniti več kot 6 ur. Po opravljeni vožnji se mora takoj odpraviti domov v bivališče v tujini. Rok 6 ur od vstopa sicer v Odloku/153 in Odloku/181 ni eksplicitno določen, kar pomeni, da bi voznik, ki je vstopil v Republiko Slovenijo z namenom oditi na vožnjo v mednarodnem prometu, načeloma moral takoj po prihodu v vozilo na pot. Ker pa bi z vidika prometne varnosti takšno ravnanje lahko imelo za posledico, da bi zaradi utrujenosti prihajalo do prometnih nesreč, smo voznikom omogočili, da po prihodu v kabino vozila čas 6 ur od vstopa do začetka vožnje izkoristijo še za počitek.«

Za voznike, ki pa so rezidenti RS (torej ti, ki imajo v Sloveniji prijavljeno prebivališče, stalno ali začasno – ker v Sloveniji prebivajo), pa izjema iz 2. točke prvega odstavka 10. člena Odloka/181 (oz. prej Odloka/153) v delu, ki se nanaša na napotitev na delo ali vrnitev z dela, po pojasnilu Vlada RS nikakor ne pride v poštev – saj se delodajalec teh voznikov ne le nahaja v Sloveniji, temveč tudi oni sami na delo prihajajo s prebivališča v Sloveniji. Prav zato pa so te osebe »v primeru, da so želele prehajati državno mejo (ki je hkrati tudi meja občine) iz razloga 2. točke prvega odstavka 10. člena Odloka/181 (prej Odloka/153), kršile pravila Odloka o začasni delni omejitvi gibanja ljudi in prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2. Ta odlok namreč dovoljuje prehajanje med občinami le v primeru ene od 13 točk prvega odstavka 4. člena. Osebe, ki niso izkazale ene od teh izjem, je policija obravnavala zaradi kršitve odloka in jim izrekla sankcijo na podlagi Zakona o nalezljivih boleznih po postopkovnih določbah Zakona o prekrških.« Ob tem je Vlada RS posebej opozorila, da zgolj dejstvo, da nekatera prebivališča voznikov v Republiki Sloveniji (na naslovih, kjer so začasno ali stalno prijavljeni) niso primerna za bivanje ali da gre za fiktivne naslove oziroma fiktivna prebivališča (da imajo torej vozniki prijavljeno prebivališče v Sloveniji, dejansko pa tam sploh ne stanujejo – nikoli dejansko ne prebivajo), ne more biti razlog za drugačno interpretacijo obravnavane izjeme Odloka, ki posebej zadeva voznike v mednarodnem transportu. Pri tem je vlada izrecno izpostavila, da Zakon o prijavi prebivališča (ZPPreb-1) »stalno prebivališče opredeljuje kot naslov v Republiki Sloveniji, na katerem posameznik stalno prebiva, in je ta naslov središče njegovih življenjskih interesov, kar se presoja na podlagi njegovih družinskih, partnerskih, delovnih, ekonomskih, socialnih in drugih vezi, ki kažejo, da med posameznikom in naslovom, kjer živi, obstajajo tesne in trajne povezave, začasno prebivališče pa kot naslov v Republiki Sloveniji, na katerem posameznik začasno prebiva zaradi dela, šolanja, prestajanja kazni ali drugih razlogov. Predvideva se torej, da imajo osebe s prebivališčem v Republiki Sloveniji dejanske delovne, ekonomske, družinske ali druge vezi z Republiko Slovenijo in da prebivališče v Republiki Sloveniji ni zgolj in samo mehanizem za pridobitev ugodnosti v zvezi z delom in prebivanjem osebe na območju Republike Slovenije.«

Na podlagi teh obrazložitev je v nadaljevanju Vlada pojasnila, da so vozniki s prebivališčem v RS, ki so v domačo državo odhajali z namenom vzdrževanja stikov z družinskimi člani, ob vrnitvi v Slovenijo uveljavljali le izjemo iz 14. točke prvega odstavka 10. člena Odloka/181, pred spremembo, ki je bila uveljavljena dne 16. 11. 2020, pa kot izjemo iz 16. točke prvega odstavka 10. člena Odloka/153. Če so pred novo različico določbe to posebno izjemo pri prehodu meje lahko uporabile vse osebe, ki so prehajale mejo »iz družinskih razlogov zaradi vzdrževanja stikov z ožjimi družinskimi člani« in je bila edina omejitev, ta, da so se v Slovenijo vračale v 72 urah, pa je bilo z novo različico to mogoče uveljaviti le, kadar je šlo za države članice EU oz. schengenskega območja. Po navedbi Vlade RS se je ta določba spremenila na predlog Ministrstva za zdravje (v nadaljevanju: MZ). To je najprej predlagalo celo črtanje celotne določbe takrat 16. točke prvega odstavka 10. člena Odloka, a je Vlada to črtanje omilila na način omenjene nove 14. točke prvega odstavka Odloka (po spremembi). Ob tem je Vlada RS pojasnila razloge za to zaostritev omenjene določbe, ki pa je bila vendar, kot rečeno, milejša od njenega predlaganega črtanja. Vlada je navedla, da je Nacionalni inštitut za javno zdravje (v nadaljevanju: NIJZ) ob vsakotedenski oceni epidemiološke situacije v RS opozarjal, da podatki, ki jih pridobivajo od Evropskega centra za nalezljive bolezni (v nadaljevanju: ECDC), zajemajo le stanje v državah EU, EGS in Združenega kraljestva, medtem ko se ti podatki v državah Balkana in tudi (drugih) tretjih držav ne zbirajo na enoten način in je zato njihovo

pridobivanje oteženo. Zdravstvena stroka je ob tem tudi v javnosti izrazila sum, kakor je navedla Vlada RS, da »je stanje v državah, od koder podatki niso zanesljivi, slabše, kot ga želijo prikazati«. Poleg tega pa je Vlada še navedla, da je policija konec meseca oktobra in v začetku meseca novembra 2020, ko se je epidemiološka slika hitro slabšala, pri vstopih v RS na južni meji zaznala več poskusov zlorab in dejanskih zlorab uveljavljanja izjeme iz 2. točke prvega odstavka 10. člena Odloka, »pri čemer je bil številnim voznikov iz tretjih držav (zlasti Bosne in Hercegovine, Srbije in Albanije) vstop zavrnjen zaradi ponarejenih ali neveljavnih obrazcev A1«.[5] Tako je Vlada v tem delu svojih odgovorov sklenila obrazložitev z naslednjo navedbo: »Dejstvo je torej, da bi ob že tako enormni obremenitvi zdravstvenega sistema ta težko prenesel še dodatne vnose okužb iz držav, za katere je NIJZ ocenil, da so z vidika zanesljivosti podatkov slabše od držav Evropske Unije ali držav schengenskega območja, za katere podatke enotno pridobiva ECDC. Za omejitev vnosa morebitnih okužb iz teh držav se ob vstopu v Republiko Slovenijo torej **zahteva predložitev negativnega izvida testa na COVID-19**.«

Na koncu svojega dopisa z odgovori Zagovorniku je Vlada RS še strnjeno navedla svoje stališče v predmetni zadevi: »Vlada zanika, da gre pri sedanji ureditvi za kakršno koli obliko diskriminacije voznikov. **Vsi vozniki, ne glede na državo prebivanja in ne glede na državljanstvo, lahko pri opravljanju nalog v sektorju mednarodnega prometa uveljavljajo izjemo iz 2. točke prvega odstavka 10. člena Odloka/181 (prej Odloka/153). Razlika je le pri prihodu na delo in odhodu z dela (oziroma napotitvi na opravljanje nalog in vračanje z opravljene naloge), saj vozniki brez prebivališča v Republiki Sloveniji prihajajo na delo neposredno iz tujine in se tja po zaključku vožnje tudi vračajo, vozniki s prebivališčem v Republiki Sloveniji pa prihajajo na delo in odhajajo z dela s tega prebivališča in torej ne morejo prehajati meje iz razloga prihoda na delo ali odhoda z dela.** Vozniki s prebivališčem v Republiki Sloveniji morajo za gibanje med občinami uveljavljati eno od 13 izjem iz Odloka o začasni delni omejitvi gibanja ljudi in prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2, pri vstopu v Slovenijo pa eno od 16 izjem iz Odloka/181.«

K odgovorom Vlade RS pa Zagovornik v zvezi z izjemo iz 14. (oz. prej 16.) točke prvega odstavka 10. člena Odloka dodaja, da je z dnem **25. 12. 2020** začel veljati nov **Odlok o določitvi pogojev vstopa v Republiko Slovenijo zaradi zajezitve in obvladovanja nalezljive bolezni COVID-19** (Uradni list RS, št. 196/20), v katerega 10. členu pa tudi spremenjene različice določbe izjeme za dovoljen vstop v RS (brez napotitve v karanteno oz. predložitve negativnega izvida testa na SARS-CoV-2) zaradi čezmejnega vzdrževanja stikov z ožjimi družinskimi člani ni več. Tako je torej kmalu po Vladinem odgovoru Zagovorniku dejansko prišlo do njenega črtanja. Ta izjema se potem ni uveljavila **niti v naslednjih spremembah niti v sprejeti novi različici Odloka**. Najprej zaradi poslabšanja epidemiološke situacije v Sloveniji, potem pa kljub rahljanju ukrepov v času še trajajoče epidemije COVID-19, za katere pa se je Vlada odločila zaradi postopnega izboljševanja epidemiološke situacije (v mesecu februarju 2021). Tako tudi **novi Odlok** o določitvi pogojev vstopa v Republiko Slovenijo zaradi zajezitve in obvladovanja nalezljive bolezni COVID-19 (Uradni list RS, št. 20/21, 25/21 in 27/21), ki je začel veljati z dnem **13. 2. 2021**, te izjeme (v svojem 6. členu – ki je nadomestil 10. člen prejšnjega Odloka) ne vsebuje. Ali pa bodo osebe lahko to izjemo v prihodnjih spremembah tega Odloka oz. novih odlokih ob nadaljevanju izboljševanja epidemiološke situacije vendarle lahko uveljavili (če se bo Vlada RS tako odločila – na podlagi mnenja oz. predlogov stroke), pa zaenkrat (v času priprave te ocene) še ni jasno.

*

<u>Ocena (ne)diskriminatornosti Odloka</u>

Zagovornik je v svoji oceni možne diskriminatornosti Odloka pri proučitvi s strani MNZ izpostavljene interpretacije 2. točke prvega odstavka njegovega 10. člena sledil

[5] Obrazec A1 je dokazilo socialnega oz. zdravstvenega zavarovanja delavcev, napotenih na delo v tujino (in velja tudi za voznike v mednarodnem transportu), ki ga sicer izda Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS).

argumentiranim pojasnilom Vlade RS in jih v njihovem bistvu v celoti sprejel. Kot ključno je sprejel Vladno jasno obrazloženo razlikovanje med obema kategorijama tujcev, ki so pri slovenskih delodajalcih zaposleni kot vozniki v mednarodnem transportu (ne glede na njihovo državljanstvo) – tj. tistih, ki v Sloveniji imajo prijavljeno prebivališče (stalno ali začasno), in tistih, ki v Sloveniji nimajo prijavljenega prebivališča (ne stalnega ne začasnega). Pri tem je Zagovornik ocenil, da sta položaja teh dveh kategorij tujih voznikov, zaposlenih pri slovenskih delodajalcih, pravno in dejansko bistveno različna. Pri eni kategoriji voznikov gre za prebivalce RS, medtem ko za drugo kategorijo voznikov velja, da niso prebivalci RS. Prav zaradi te bistvene razlika pa položaja oseb iz teh dveh kategorij dejansko nista primerljiva.

Zaradi neprimerljivosti položajev obeh kategorij voznikov pa Zagovornik dokončne ocene diskriminatornosti dejansko sploh ni mogel izvesti. Umanjkal je namreč eden bistvenih elementov možne diskriminatornosti predpisa, tj. primerljivost položajev oseb, ki se razlikujeta po osebni okoliščini kraja bivanja.

Zagovornik ju je najprej skušal primerjati – na podlagi predloga pobudnika ocene. A je Vlada RS argumentirano predstavila razloge, zaradi katerih ta primerjava ni relevantna oz. je ustrezno prav različno obravnavanje teh dveh različnih kategorij tujcev v različnih položajih – na eni strani prebivalcev Slovenije, na drugi pa tistih, ki to niso. **Prebivalci Slovenije, torej osebe (ne glede na državljanstvo), ki imajo v RS prijavljeno stalno ali začasno prebivališče, so deležni posebne obravnave, drugačne kot tisti, ki v Sloveniji ne prebivajo.** Pri tem je Zagovornik sledil smislu prijave prebivališča (po ZPPreb-1) kot potrditve dejanskosti prebivanja – po naravi stalnega oz. začasnega prebivališča (kakor je na to opozorila Vlada RS).[6]

Prav za prebivalce RS, torej tudi tujce s prijavljenim stalnim ali začasnim prebivališčem na naslovu v Sloveniji, pa je v času epidemije COVID-19 veljal Odlok o omejitvi gibanja (na občine prebivališča – do vključno dne 14. 2. 2021).[7] Zato je razumljivo, da je (bilo) potrebno ta odlok upoštevati tudi pri prehajanju meje oz. vstopanj v Slovenijo s strani tujcev, ki imajo v RS prijavljeno stalno oz. začasno prebivališče (četudi so vozniki v mednarodnem transportu).

Tako je Zagovornik nazadnje sprejel interpretacijo MNZ (oz. Vlade RS) za pravilno upoštevanje izjeme po določbi 2. točke prvega odstavka 10. člena Odloka kot relevantno in razlikovanje tujcev, ki so kot vozniki v mednarodnem transportu zaposleni pri slovenskih delodajalcih, na podlagi tega, ali so ali niso prebivalci RS, kot dejansko ustrezno. Pri tem je ocenil, da to različno obravnavanje temelji prav na različnih položajih obeh kategorij oseb, zaradi česar pa takšno obravnavanje ni diskriminatorno, temveč je upravičeno.

Do vprašanja same sorazmernosti pri omejevanju pravice do nemotenega družinskega življenja (ob omejevanju pravice do svobode gibanja – po Odloku o omejitvi gibanja) ob spremembi izjeme iz 16. točke prvega odstavka 10. člena Odloka/153 v takrat novo 14. točko Odloka/181 (in kasnejši izbris tudi te) pa se Zagovornik v postopku pričujoče ocene (ne)diskriminatornosti Odloka – kot že omenjeno – ni opredeljeval.

Pripravil:
Aljoša Gadžijev,
Svetovalec Zagovornika I

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

[6] To je Zagovornik bistveno upošteval tudi v svoji že izdelani oceni o nediskriminatornosti sistemske ureditve položaja tujcev, voznikov v mednarodnem transportu, zaposlenih pri delodajalcih v Republiki Sloveniji (št. 050-15/2020/57, z dne 14. 10. 2020).

[7] Odlok o spremembah Odloka o začasni delni omejitvi gibanja ljudi in prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 20/21). Novi Odlok o omejitvi gibanja (Uradni list RS, št. 27/21) pa je le za prebivalce Obalno-Kraške regije zaradi slabše epidemiološke slike uvedel omejitev za prehod v druge regije.

Poslano:
- zbirka dok. gradiva