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:16:23, 01.04.2021
Referenčna številka:050-18/2021/3

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

**Vlada Republike Slovenije**
Gregorčičeva 20
1000 Ljubljana
E-naslov: gp.gs@gov.si

Številka: 050-18/2021/3
Datum: 1. 4. 2021

**Zadeva: Priporočilo Zagovornika načela enakosti glede prepovedi izhoda iz države**

Spoštovani,

Zagovornik načela enakosti je prejel več predlogov za obravnavo Odloka o določitvi pogojev vstopa v Republiko Slovenijo zaradi zajezitve in obvladovanja nalezljive bolezni COVID-19, ki velja od 29. marca 2021 do 12. aprila 2021 (v nadaljevanju: Odlok). Iz 11. člena Odloka je razvidno, da je prepovedan izstop iz države za osebe s prebivališčem v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: RS) ter vstop v države na rdečem seznamu, razen za izjeme. To sta dve splošni izjemi (prebolevniki in cepljeni) in vse posebne izjeme iz 10. člena Odloka. Navedena ureditev posega v pravico do svobode gibanja iz 32. člena Ustave Republike Slovenije, ki med drugim določa, da ima vsakdo pravico, da zapusti državo in se vanjo kadarkoli vrne, ta pravica pa se sme omejiti samo z zakonom. Po 14. členu Ustave RS morajo biti vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine ne glede na osebne okoliščine. Ureditev iz navedenega Odloka posameznike postavlja v potencialno neenak položaj glede na to, ali so jim dostopna cepiva (kar je odvisno od njihovih osebnih okoliščin starosti, zdravstvenega stanja oziroma družbenega položaja) in ali so preboleli COVID-19 (torej glede na njihovo zdravstveno stanje). Ureditev iz Odloka posameznike postavlja v potencialno neenak položaj tudi glede na njihovo narodnost oziroma državljanstvo.

**Zagovornik skladno s svojo pristojnostjo po drugi alineji 21. člena ZVarD Vladi Republike Slovenije priporoča, da:**

- **spremeni pogoje vstopa in izstopa iz RS tako, da bodo skladni z načelom enakega obravnavanja ne glede na dostopnost cepiva, ne glede na dejstvo, ali je oseba prebolela COVID-19 ali ne, in ne glede na narodnost oziroma državljanstvo, pri čemer naj za vstop v RS oziroma izstop iz RS določi takšne pogoje (kot sta na primer negativni PCR test, ki ni starejši od 48 ur, in/ali karantena), ki bodo dostopni vsem, ne glede na njihove osebne okoliščine.**

Zagovornik v nadaljevanju podaja podrobnejšo obrazložitev priporočila. Vljudno vas naprošamo, da nas v 8 dneh od prejema tega dopisa obvestite o upoštevanju navedenega priporočila.

S spoštovanjem,

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Priloga:
- Utemeljitev strokovne službe Zagovornika k priporočilu št. 050-18/2021/3

Poslano:
- naslovniku (elektronsko)
- zbirka dok. gradiva

V vednost:
- Urad Predsednika republike (po e-pošti: gp.uprs@predsednik.si)
- Državni zbor (po e-pošti: gp@dz-rs.si)
- Državni svet (po e-pošti: gp@ds-rs.si)
- Ministrstvo za notranje zadeve (po e-pošti: gp.mnz@gov.si)
- Varuh človekovih pravic (po e-pošti: info@varuh-rs.si)

**UTEMELJITEV STROKOVNE SLUŽBE ZAGOVORNIKA**
**K PRIPOROČILU ŠT. 050-18/2021/3**

**Zagovornik skladno s svojo pristojnostjo po drugi alineji 21. člena ZVarD Vladi Republike Slovenije priporoča, da spremeni pogoje vstopa in izstopa iz RS tako, da bodo skladni z načelom enakega obravnavanja ne glede na dostopnost cepiva, ne glede na dejstvo, ali je oseba prebolela COVID-19 ali ne, in ne glede na narodnost oziroma državljanstvo, pri čemer naj za vstop v RS oziroma izstop iz RS določi takšne pogoje, ki bodo dostopni vsem (kot sta na primer negativni PCR test, ki ni starejši od 48 ur, in/ali karantena), ne glede na njihove osebne okoliščine.**

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je skladno s svojimi pristojnostmi iz 21. člena Zakona o varstvu pred diskriminacijo[1] (v nadaljevanju: ZVarD) na pobudo več posameznikov preučil Odlok o določitvi pogojev vstopa v Republiko Slovenijo zaradi zajezitve in obvladovanja nalezljive bolezni COVID-19. Predmetni odlok v zasledovanju legitimnega cilja **omejuje pravico zapustiti državo** (varovano v 32. členu Ustave RS, 12. členu Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah in 2. členu Protokola št. 4 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin),[2] **s tem pa tudi pravico do zasebnosti in pravico do družinskega življenja** oseb, ki te pravice uresničujejo v drugi državi (35. člen Ustave RS, 8. člen Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin in 7. člen Listine Evropske unije o temeljnih pravicah).[3]

Z vidika posega v pravice je ključen 11. člen Odloka, ki določa:

> (1) V države oziroma administrativne enote držav na rdečem seznamu lahko osebe s prebivališčem v Republiki Sloveniji potujejo le pod pogojem, da so:
> 1. osebe iz 2. ali 3. točke petega odstavka 9. člena tega odloka,[4]
> 2. osebe iz prvega odstavka prejšnjega člena[5] ali
> 3. osebe iz drugega odstavka prejšnjega člena.[6]

[1] Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg

[2] Ustava Republike Slovenije, 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; Zakon o ratifikaciji Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah (MPDPP), Uradni list SFRJ, št. 7/71, in Uradni list RS, št. 35/92 – MP, št. 9/92; Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spremenjene s protokoli št. 3, 5 in 8 ter dopolnjene s protokolom št. 2, ter njenih protokolov št. 1, 4, 6, 7, 9, 10 in 11 (MKVCP) (EKČP), Uradni list RS – Mendarodne pogodbe, št. 7/94.

[3] Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, Uradni list EU, C 83/389, 30. 3. 2010.

[4] 2. in 3. točka petega odstavka 9. člena Odloka vzpostavlja izjemo za osebe, ki predložijo potrdilo o pozitivnem rezultatu testa PCR, ki je starejši od 21 dni, vendar ni starejši od šest mesecev ali potrdilo zdravnika, da je prebolela COVID-19 in od začetka simptomov ni minilo več kot šest mesecev (2. točka petega odstavka 9. člena Odloka) in osebe, ki predložijo dokazilo o cepljenju zoper COVID-19, s katerim dokazujejo, da je od prejema drugega odmerka cepiva proizvajalca Biontech/Pfizer preteklo najmanj sedem dni ali proizvajalca Moderna najmanj 14 dni, oziroma od prejema prvega odmerka cepiva proizvajalca AstraZeneca najmanj 21 dni (3. točka petega odstavka 9. člena Odloka).

[5] Prvi odstavek 10. člena Odloka izpostavlja izjeme za osebe, ki:

1. so napotene na ali z opravljanja nalog v sektorju mednarodnega prevoza in to ob prehodu meje izkazujejo 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 jih je napotil delodajalec;
2. izvajajo prevoz blaga ali oseb v Republiko Slovenijo v gospodarskem prometu ali za tovorni ali potniški promet v tranzitu, če zapustijo Republiko Slovenijo v osmih urah po vstopu v Republiko Slovenijo, in osebam, ki izvajajo prevoz blaga ali oseb iz Republike Slovenije v gospodarskem prometu in se v Republiko Slovenijo vračajo v osmih urah po izstopu iz Republike Slovenije;
3. potujejo v tranzitu čez Republiko Slovenijo in zapustijo Republiko Slovenijo najpozneje v šestih urah po vstopu;
4. osebam z diplomatskim potnim listom;
5. osebam, ki še niso dopolnile 13 let in ki dnevno ali občasno prehajajo mejo zaradi vključenosti v vzgojo, izobraževanje ali znanstveno raziskovanje v Republiki Sloveniji ali državi članici Evropske unije ali schengenskega območja in to izkazujejo z ustreznimi dokazili.

[6] Drugi odstavek 10. člena Odloka izpostavlja izjeme za osebe, ki:

1. so čezmejni dnevni delovni migranti, ki imajo delovno razmerje v eni od držav članic Evropske unije ali drugi državi schengenskega območja, za kar imajo dokazilo oziroma s podpisano izjavo utemeljijo razlog za prehajanje meje kot dnevni delovni migranti, in se vračajo v 14 urah po prehodu meje;

(2) Osebe iz prejšnjega odstavka morajo ob izstopu iz države predložiti enaka dokazila, kot se v skladu s tem odlokom zahtevajo ob vstopu v državo.

Spletišče državne uprave v zvezi s prehajanjem meja in prepovedjo potovanj v države na rdečem seznamu pojasnjuje:

> Za osebe s prebivališčem v Republiki Sloveniji so prepovedana potovanja v države oziroma administrativne enote držav na rdečem seznamu, razen za izjeme. To sta dve splošni izjemi (prebolevniki in cepljeni) in vse posebne izjeme. Šolarji in osebe, ki jih prevažajo, izjeme ne morejo uveljavljati, če je šola zaprta oziroma če se šolanje ne izvaja. Te osebe morajo ob izstopu iz države predložiti enaka dokazila, kot se v skladu s tem odlokom zahtevajo ob vstopu v državo.[7]

Iz navedene ureditve izhaja, da je vstop v RS in izstop iz RS neomejen za tri glavne skupine: i) cepljeni, ii) prebolevniki ter iii) skupina oseb, ki sodijo med posebne izjeme.

**i) Potencialno slabša obravnava glede na dostopnost cepljenja**

Osebe, ki so bile v RS cepljene, so bile praviloma cepljene skladno z Načrtom cepljenja proti COVID-19, ki sledi Nacionalni strategiji cepljenja proti COVID-19 z dne 24. 3. 2021 (v nadaljevanju: Nacionalna strategija).[8]

V strategiji so kot prednostne skupine navedene naslednje skupine:

- zdravstveni delavci in sodelavci (vključuje vse zaposlene pri izvajalcih zdravstvene dejavnosti in vse, ki sodelujejo v delovnem procesu zdravljenja in nege pacientov in prihajajo s pacienti v neposreden stik) ter zaposleni in oskrbovanci v DSO in SVZ,
- osebe stare 70 let in več; posebej ranljivi kronični bolniki* ne glede na starost; diplomati in drugi uslužbenci MZZ in drugih ministrstev, ki potujejo zaradi predsedovanja EU; tuji diplomatski predstavnikiv RS; pripadniki Slovenske vojske, ki odhajajo na mirovne misije na tuje in pripadniki Policije, ki odhajajo na mirovne civilne misije na tuje; udeleženci Olimpijskih in Paralimpijskih iger,
- osebe, stare 60 let in več; kronični bolniki, stari od 18 do 64 let (ki ne sodijo v skupino posebej ranljivih kroničnih bolnikov),
- Predsednik RS in Urad Predsednika republike, poslanci DZ in državni svetniki DS (in del strokovnih služb), Vlada RS in Urad predsednika Vlade RS, Ustavno sodišče, župani in direktorji občinskih uprav, zaposleni v državni upravi in pravosodju, ki izvajajo naloge, nujne za nemoteno delovanje Vlade RS in pravosodnega sistema, Upravi RS za zaščito in reševanje ter policiji in slovenski vojski,
- zaposleni v sektorjih energetike, prometa, prehrane, farmacevtske industrije in farmacevtske veletrgovske dejavnosti, preskrbe s pitno vodo, financ, varovanja okolja ter informacijsko-komunikacijskih omrežij in sistemov ter drugi zaposleni, ki izvajajo naloge, nujne za nemoteno delovanje države, zaposleni in prostovoljci v

---

2. so že dopolnile 13 let in ki dnevno ali občasno prehajajo mejo zaradi vključenosti v vzgojo, izobraževanje ali znanstveno raziskovanje v Republiki Sloveniji ali državi članici Evropske unije ali schengenskega območja in to izkazujejo z ustreznimi dokazili;
3. prevažajo osebo iz 5. točke prejšnjega odstavka oziroma osebo iz prejšnje točke in se čez mejo vrnejo takoj po opravljenem prevozu;
4. so dvolastniki ali najemniki zemljišča v obmejnem območju ali na obeh straneh državne meje, ki prehajajo državno mejo s sosednjo državo zaradi opravljanja kmetijsko-poljedelsko-gozdarskih del in se vračajo čez mejo najkasneje v desetih urah po prehodu meje. Te osebe lahko ne glede na četrti odstavek 1. člena tega odloka mejo prehajajo izven kontrolnih točk;
5. mejo prehajajo iz nujnih razlogov, vezanih na odpravo neposredne nevarnosti za zdravje ali življenje.

[7] Dostopno na spletni strani: https://www.gov.si/teme/koronavirus-sars-cov-2/prehajanje-meja/ <30. 3. 2021>.

[8] Vlada Republike Slovenije: Nacionalna strategija cepljenja proti COVID-19 z dne 24.3.2020; dostopno na spletni strani: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MZ/DOKUMENTI/Koronavirus/Cepljenje/Nacionalna-strategija-cepljenja-IV.-25.3.2021.pdf.

organizacijah in združenjih, ki nudijo neposredno pomoč kroničnim bolnikom, odvisnim od drog, in drugim ranljivim skupinam,
- ostalo prebivalstvo po vrstnem redu prijav.

Iz navedenega izhaja, da so prednostne skupine opredeljene med drugim glede na osebne okoliščine starosti, zdravstvenega stanja in tudi družbenega položaja, ki izhaja iz njihovih funkcij, zaposlitev in družbenih vlog. Vse ostale kategorije prebivalstva, ki teh pogojev ne izpolnjujejo, ker nimajo navedenih osebnih okoliščin, do cepiva nimajo dostopa. Posledično ne morejo koristiti ustavne pravice zapustiti državo ter vrnitve vanjo.

**ii) Potencialno slabša obravnava tistih, ki niso preboleli COVID-19 v primerjavi s prebolevniki**

Druga skupina, ki po Odloku sme zapustiti RS in se vanjo vrniti, so osebe, ki so prebolele COVID-19, kar izkazujejo z izvodom o pozitivnem testu na COVID-19, ki ni starejši od šest mesecev in ni mlajši od 21 dni.

Gre torej za skupino, ki je v preteklih šestih mesecih prebolela COVID-19, ima protitelesa in se od ostalih oseb torej razlikuje po svojem zdravstvenem stanju. Osebe, ki niso prebolele COVID-19, so v slabšem položaju od te skupine, saj ne morejo koristiti ustavne pravice zapustiti državo ter vrnitve vanjo.

**iii) Potencialno slabša obravnava potomcev priseljencev ali tujih državljanov glede na narodnost ali državljanstvo**

Minister za notranje zadeve je v zvezi s prepovedjo izhoda iz države v oddaji Odmevi pojasnil, da je bil s strani ministra za zdravje in zdravnikov osebno obveščen o relativnem povečanju števila hospitaliziranih bolnikov, ki prihajajo z območja nekdanje Jugoslavije oz. Zahodnega Balkana in da *»gre za tiste, ki so bili v neposrednem ali posrednem stiku s temi ljudmi, zato smo se na žalost morali odločiti, da prepovemo oziroma omejimo tudi izstop iz naše države«.* Minister je pojasnil, da ne gre toliko za izstop v naše severne ali zahodne meje, čeprav so tudi tam rdeče države, temveč da je »*[e]nostavno … treba biti odkrit in povedati, da v Sloveniji živi toliko in toliko naših nekdanjih sodržavljanov, ljudi, ki imajo stalno ali začasno prebivališče v Bosni ali Srbiji, v Sloveniji pa zgolj začasno živijo. In da je pravzaprav običajna praksa, da ob koncih tedna, še bolj pa za praznike – in ti prazniki so pred nami – odhajajo domov. Stanje v Bosni, Srbiji in Makedoniji je vsak dan slabše, daleč od rdečega, ampak se že zelo približuje črnemu, zato je bilo treba omejiti predvsem to gibanje na naš jugovzhod.«*[9]

Glede na učinek, ki bi ga prepoved izstopa iz države pred velikonočnimi prazniki lahko imela na določene kategorije prebivalstva, bi ureditev lahko posredno v slabši položaj postavljala osebe zaradi etičnega porekla, narodnosti oziroma državljanstva. Potomci priseljencev ali tuji državljani bi v času veljavnosti Odloka bolj verjetno uresničevali pravico do izstopa iz države z namenom preživljanja prazničnega obdobja z družinskimi člani oziroma iz drugih družinskih ali osebnih razlogov, s čimer Odlok potencialno posega tudi v njihovo pravico do zasebnega in družinskega življenja iz 8. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter v 53. člen Ustave (varstvo družine in otrok) in 35. člen Ustave (varstvo zasebnosti in osebnostnih pravic).

[9] Pogovor z Matejo Logar in Alešem Hojsom o novem zapiranju – Odmevi z dne 29. 3. 2021; dostopno na: https://www.rtvslo.si/4d/arhiv/174764651?s=tv <30. 3. 2021>. Povzetek odgovorov ministra za notranje zadeve Aleša Hojsa iz članka Hojs: *»Treba je bilo omejiti predvsem gibanje na naš jugovzhod« – Pravniki opozarjajo, da je lahko ustavno sporno prepovedatiljudem, da odidejo iz države*; dostopno na: https://www.rtvslo.si/slovenija/hojs-treba-je-bilo-omejiti-predvsem-gibanje-na-nas-jugovzhod/574773 <30. 3. 2021>.

**Potencialno slabša obravnava vseh ostalih oseb, ki nameravajo izstopiti iz RS, pa ne izpolnjujejo pogojev za posebne izjeme iz 10. člena Odloka**

Glede na to, da so posebne izjeme v Odloku določene ozko, in da je pravica vstopa v RS in izstopa iz RS sedaj omejena izključno na zgoraj navedene izjeme, je vsem ostalim osebam, ki morajo na pot iz države iz katerih koli drugih pomembnih razlogov, to prepovedano.

Predhodni odloki, ki so v času epidemije urejali vstop v državo in izstop iz nje, so posebne izjeme določali kot tiste, ki jim je bil vstop v RS olajšan, vsi ostali pa so bili podvrženi strožjemu, a še vedno splošno dostopnemu režimu (npr. predložitvi negativnega izvida PCR testa). Tako je izstop iz države preprečen mnogim, ki morajo potovati iz poslovnih ali drugih službenih razlogov (poslovneži, napoteni delavci), iz razlogov izobraževanja ali raziskovanja, študijskih izmenjav in drugih pomembnih razlogov. S tem ukrep posega v svobodo dela (49. člen Ustave), svobodno gospodarsko pobudo (74. člen Ustave) in pravico do izobraževanja (57. člen Ustave). Odlok sicer določa nekatere posebne izjeme (npr. izjema iz 5. točke 1. odstavka 10. člena Odloka in izjema 2. točke 2. odstavka 10. člena Odloka), ki pa ne zajemajo vseh oseb, ki morajo iz navedenih razlogov na pot.

**Test sorazmernosti**

Postavlja se vprašanje, ali je slabša obravnava zaradi navedenih osebnih okoliščin pri dostopu do navedenih ustavnih pravic pravno dopustna. Neenaka obravnava ne pomeni vedno prepovedane diskriminacije. ZVarD v 13. členu namreč opredeljuje tudi izjeme do prepovedi diskriminacije. To pomeni, da so nekatere oblike razlikovanje upravičene, če takšno različno obravnavanje temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna, potrebna in sorazmerna. Gre za t. i. tridelni test sorazmernosti, ki zahteva ustreznost sredstva (da je s sredstvom sploh mogoče doseči zadani cilj), potrebnost sredstva (da se cilja ne da doseči z drugim sredstvom) ter sorazmernost sredstva (da sta teža in obseg sredstva proporcionalna zadanemu cilju).[10]

Po preliminarni oceni Zagovornika predmetni Odlok zasleduje legitimen cilj, in sicer varovanje zdravja ljudi v času epidemije nalezljive bolezni COVID-19. Razlogi za sprejem ukrepov izhajajo tudi iz pojasnil za javnost, v konkretni zadevi ministra za notranje zadeve. Razlog za uvedbo prepovedi izstopa iz države naj bi bil v tem, da bi se s to prepovedjo preprečil dodaten vnos okužb. Postavlja pa se vprašanje, ali je prepoved izhoda iz države za prebivalce Republike Slovenije kot takšen ukrep nujno potrebno sredstvo za doseganje tega zakonitega cilja.

Ker obstaja velika verjetnost, da popolna prepoved izstopa iz države in vstopa v državo za vse tiste kategorije, ki ne sodijo v nobeno od izjem, ni nujno potrebno sredstvo za zajezitev širjenja okužb, saj v ta namen obstajajo druga sredstva, ki so pod enakimi pogoji dostopna vsem (kot je npr. PCR test in karantena), Zagovornik na pristojne organe naslavlja to priporočilo.

**Prekrškovni postopek zaradi izhoda iz države v primeru neizpolnjevanja izjem**

Iz izjav predstavnikov pristojnih organov izhaja, da je izstop iz države možen ob plačilu kazni, ki jo izreče policija na meji posamezniku, ki ob prehodu meje ne sodi v nobeno od izjem. Smiselno je opozoriti, da je pogojevanje izhoda iz države s plačilom kazni za tiste, ki zaradi svojih osebnih okoliščin ne izpolnjujejo pogojev za izhod, potencialno neskladno z Odlokom, Zakonom o nalezljivih boleznih ter z 32. členom v povezavi s 14. členom Ustave.

[10] Glej tudi Odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003, Uradni list RS, št. 108/03 in OdlUS XII, 86.