



Številka: 0610-198/2021/20

Datum: 27. 8. 2021

## USTAVNO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE

Beethovnova 10

1000 Ljubljana, p.p. 1713

Informacijski pooblaščenec na podlagi 6. alineje 1. odstavka 23.a člena Zakona o ustavnem sodišču (Ur. l. RS, št. 64/2007-UPB1, 108/2007 Skl.US: U-I-259/07-10; v nadaljevanju: ZUstS) vlaga v zvezi z zadevo inšpekcijskega nadzora, ki jo vodi pod št. 0610-198/2021, naslednjo

### ZAHTEVO ZA OCENO USTAVNOSTI IN ZAKONITOSTI

1. 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. prvega stavka tretjega odstavka 4. člena in šestega odstavka 4. člena Odloka o začasnih omejitvah ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 132/21),
3. 4. člena Odloka o začasnih ukrepih za zmanjšanje tveganja okužbe in širjenja okužbe z virusom SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 129/21, 132/21),
4. osmega odstavka 4. člena Odloka o začasnih omejitvah pri izvajanju športnih programov (Uradni list RS, št. 132/21),
5. petega in sedmega odstavka 3. člena Odloka o začasni omejitvi ponujanja kulturnih storitev končnim uporabnikom v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 132/21),
6. šestega odstavka 2. člena Odloka o začasni omejitvi kolektivnega uresničevanja verske svobode v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 132/21),
7. prvega stavka četrtega odstavka 3. člena Odloka o začasni omejitvi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 129/21 in 132/21),
8. četrtega odstavka 2. člena Odloka o omejitvah in načinu izvajanja ponujanja in prodajanja blaga in storitev neposredno potrošnikom na področju voznikov in vozil v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 132/21),
9. petega odstavka 3. člena Odloka o omejitvah in načinu izvajanja javnega prevoza potnikov na ozemlju Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 132/21)
10. 3. člena Odloka o določitvi začasnih pogojev za izvajanje dejavnosti v vzgoji in izobraževanju ter visokem šolstvu (Uradni list RS, 132/21 in 133/21)

in

## PREDLOG ZA ABSOLUTNO PREDNOSTNO OBRAVNAVO ZADEVE

### Utemeljitev obstoja procesne predpostavke

Na podlagi šeste alineje prvega odstavka 23.a člena ZUstS lahko Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju: IP ali vlagatelj) z zahtevo začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa, če nastane vprašanje ustavnosti ali zakonitosti v zvezi s postopkom, ki ga vodi. Vlagatelj pod številko 0610-198/2021 vodi postopek inšpekcijskega nadzora nad ravnanjem zavezanca: Nacionalni inštitut za javno zdravje, Trubarjeva 2, 1000 Ljubljana, v zvezi z obdelavo osebnih podatkov s pomočjo aplikacije za preverjanje izpolnjevanja pogojev o prebolelosti, cepljenosti ali testiranju zoper bolezen COVID-19 (v nadaljevanju: aplikacija za preverjanje izpolnjevanja PCT pogojev). Izpolnjevanje enega izmed PCT pogojev je med drugim razvidno iz EU Digitalnega COVID potrdila, ki je enotno evropsko, splošno veljavno covidno PCT-potrdilo o prebolelosti, cepljenosti ali testiranju, določeno z Uredbo (EU) 2021/953 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2021 o okviru za izdajanje, preverjanje in priznavanje interoperabilnih potrdil o cepljenju, testu in preboleli bolezni v zvezi s COVID-19 (digitalno COVID potrdilo EU) za olajšanje prostega gibanja med pandemijo COVID-19 (v nadaljevanju: Uredba (EU) 2021/953).

IP je inšpekcijski postopek uvedel po uradni dolžnosti na podlagi prejete prijave (dne 23.7.2021) z namenom ugotovitve dejstev in okoliščin, na podlagi katerih bi sploh lahko presodil, ali gre v predmetni zadevi za morebitno nezakonito obdelavo osebnih podatkov. IP namreč z aplikacijo za preverjanje izpolnjevanja PCT pogojev ni bil seznanjen v nobeni fazi njene priprave in uveljavitve - z obstojem aplikacije se je prvič seznanil dne 23.7.2021, in sicer iz medijskega prispevka<sup>1</sup>, v povezavi s številnimi odloki Vlade RS, ki so bili objavljeni 22.7.2021 v Uradnem listu RS in ki so določili PCT pogoje omejitve dostopa oz. uporabe storitev, obveznost preverjanja izpolnjevanja PCT pogojev pa naložili pravnim in fizičnim osebam (ponudnikom blaga in storitev, organizatorjem prireditev itd.).<sup>2</sup>

V času od uvedbe inšpekcijskega postopka do vložitve predmetne zahteve je zavezanec pripravil 3 različne verzije aplikacije (prvo verzijo aplikacije je zavezanec objavil dne 23.7.2021 in naj bi bila enaka kot jo na mejnih prehodih uporablja policija; druga verzija aplikacije naj bi bila po navedbah zavezanca popolnoma anonimna, ker je po navedbah zavezanca prikazovala zgolj podatek o izpolnjevanju PCT pogoja na način »veljavno« (zeleno)/»neveljavno« (rdeče); tretja verzija aplikacije je bila objavljena dne 5.8.2021 in omogoča, poleg prikaza izpolnjevanja PCT pogoja, tudi prikaz imena, priimka in letnice rojstva<sup>3</sup>). V okviru inšpekcijskega postopka je bilo na podlagi zavezančevih pojasnil z dne 4.8.2021 ugotovljeno (torej v času uporabe druge verzije aplikacije), da je aplikacija za preverjanje izpolnjevanja PCT pogojev delovala na način branja QR kode in preverjanja statusa QR kode glede izdajatelja EU Digitalnega COVID potrdila (tj. zavezanca) ter tako preverjala del vsebine tega potrdila (ali posameznik izpolnjuje PCT pogoj ali ne). Aplikacija se po navedbah zavezanca ni povezovala z nobeno zbirko osebnih podatkov, katerih upravljavec je zavezanec, temveč le s centralnim strežnikom EU, ki hrani javne ključe držav, ki izdajajo EU Digitalna COVID potrdila (torej tudi javne ključe izdajatelja v Republiki Sloveniji - NIJZ) in strežnikom, ki hrani pravila za preverjanje teh potrdil. Aplikacija naj po izvedenem branju ne bi shranjevala nobenih osebnih podatkov (vključno s podatki o zdravstvenem stanju), prav tako naj teh podatkov ne bi prikazala uporabnikom aplikacije. Aplikacija naj bi prikazala zgolj, ali posameznik oz. imetnik EU Digitalnega COVID potrdila izpolnjuje katerega koli izmed PCT pogojev ali ne. V primeru, da posameznik izpolnjuje enega izmed PCT pogojev, aplikacija prikaže izpis »Veljavno« (zeleno) oz. »Neveljavno« (rdeče).

<sup>1</sup> <https://www.24ur.com/novice/korona/aplikacija-nijz.html> z dne 23.7.2021.

<sup>2</sup> Uradni list RS, št. 120/2021 z dne 22.7.2021, dostopen na: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/celotno-kazalo/2021120>.

<sup>3</sup> Več o tretji verziji aplikacije na: <https://www.nijz.si/sl/objava-nove-verzije-aplikacije-za-preverjanje-eu-digitalnih-covid-potrdil-za-mobilne-naprave>.

IP je v času od seznanitve z informacijo o prvi verziji aplikacije za preverjanje PCT pogojev (to je dne 23.7.2021) do objave Odloka o načinu ugotavljanja izpolnjevanja pogojev prebolevnosti, cepljenosti in testiranja v zvezi z nalezljivo boleznijo COVID-19 (Uradni list RS, št. 126/2021; v nadaljevanju: Odlok o načinu ugotavljanja izpolnjevanja PCT pogojev) večkrat javno izpostavil, da »pravna podlaga za obdelavo osebnih podatkov obstaja le za uporabo EU COVID potrdil za namene prehajanja meje, da pa morajo države članice, če bi želele ta potrdila uporabljati tudi za druge namene, sprejeti ustrezno nacionalno zakonodajo, ki bi to dopuščala.«<sup>4</sup>

Dne 4.8.2021 je Vlada RS izdala Odlok o načinu ugotavljanja izpolnjevanja PCT pogojev, ki je pričel veljati dne 5.8.2021. Z navedenim odlokom je Vlada RS določila način ugotavljanja izpolnjevanja pogojev PCT, kadar je PCT pogoj določen z odlokom Vlade RS in je določeno, da izpolnjevanje pogoja PCT preverja oseba, določena z odlokom Vlade RS (1. člen). Če se kot dokazilo o izpolnjevanju pogoja PCT predloži digitalno COVID potrdilo EU v digitalni ali papirnati obliki, opremljeno s kodo QR, oseba iz prejšnjega člena izpolnjevanje pogoja PCT preveri z aplikacijo za odčitavanje kode QR, ki jo zagotavlja in z njo upravlja Nacionalni inštitut za javno zdravje. Če se kot dokazilo o izpolnjevanju pogoja PCT predloži drugo potrdilo oziroma dokazilo v skladu z odloki iz prejšnjega člena, oseba iz prejšnjega člena izpolnjevanje pogoja preveri z vpogledom v to potrdilo oziroma dokazilo. Preverjanje izpolnjevanja pogoja PCT oseba iz prejšnjega člena opravi, kadar je iz dejanja oziroma ravnanja osebe, za katero se preverja izpolnjevanje pogoja PCT, mogoče zanesljivo sklepati, da je privolila v vpogled v svoje osebne podatke. Oseba, za katero se preverja izpolnjevanje pogoja PCT, dokazuje svojo istovetnost z javno listino, s katero se dokazuje istovetnost oseb (2. člena). Aplikacija z odčitavanjem kode QR izpiše podatek o izpolnjevanju pogoja PCT tako, da iz podatka ni razvidno, katerega od pogojev PCT izpolnjuje oseba, za katero se preverja izpolnjevanje pogoja PCT, ter njeno osebno ime in letnico rojstva. Aplikacija ne sme omogočati hrambe ali druge obdelave osebnih podatkov iz prejšnjega odstavka in se ne sme povezovati z nobeno zbirko osebnih podatkov (3. člena). Aplikacijo lahko uporablja tudi pooblaščen osebna pristojnega državnega organa, pristojna za ugotavljanje izpolnjevanja pogoja PCT (4. člen).

Na podlagi Odloka o načinu ugotavljanja izpolnjevanja PCT pogojev je zavezanec pripravil in uporabnikom 5.8.2021 dal na voljo novo (tretjo) verzijo aplikacije za preverjanje EU digitalnega COVID potrdila, ki omogoča tudi branje (in zato prikazovanje) imena in priimka ter letnice rojstva.

Na tem mestu vlagatelj posebej izpostavlja, da je presoja ustavnosti in zakonitosti Odloka o načinu ugotavljanja izpolnjevanja PCT pogojev neizogibno povezana tudi s presojo ustavnosti in zakonitost prvega stavka tretjega odstavka 4. člena in šestega odstavka 4. člena Odloka o začasnih omejitvah ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 132/21), osmega odstavka 4. člena Odloka o začasnih omejitvah pri izvajanju športnih programov (Uradni list RS, št. 132/21), petega in sedmega odstavka 3. člena Odloka o začasnih omejitvi ponujanja kulturnih storitev končnim uporabnikom v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 132/21), šestega odstavka 2. člena Odloka o začasnih omejitvi kolektivnega uresničevanja verske svobode v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 132/21), prvega stavka četrtega odstavka 3. člena Odloka o začasnih omejitvi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 129/21 in 132/21), četrtega odstavka 2. člena Odloka o omejitvah in načinu izvajanja ponujanja in prodajanja blaga in storitev neposredno potrošnikom na področju voznikov in vozil v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 132/21), petega odstavka 3. člena Odloka o omejitvah in načinu izvajanja javnega prevoza potnikov na ozemlju Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 132/21) ter 3. člena Odloka o določitvi začasnih pogojev za izvajanje dejavnosti v vzgoji in izobraževanju ter visokem šolstvu (Uradni list RS, 132/21 in 133/21), s katerimi je Vlada RS izhodiščno določila zbiranje, obdelavo in namen uporabe osebnih podatkov, pri čemer se vsi navedeni odloki drseče sklicujejo na Odlok o začasnih ukrepih za zmanjšanje tveganja okužbe in širjenja okužbe z virusom SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 129/21 in 132/21), ki v 4. členu določa dokazila o izpolnjevanju pogoja

---

<sup>4</sup> Sporočilo za javnost z dne 1.8.2021, dostopno na: <https://www.ip-rs.si/novice/informacijski-poobla%C5%A1%C4%8Denec-ip-z-nobeno-od-domnevno-dveh-verzij-aplikacije-nij-za-preverjanje-izpolnjevanja-pogojev-pct-sploh-ni-seznanjen>.

prebolevnosti, cepljenosti ali testiranja. V tem okviru vlagatelj podrobneje navaja zgolj določbe Odloka o začasnih omejitvah ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom v Republiki Sloveniji, ki določa omejitve za najširšo populacijo prebivalcev in v tem pogledu predstavlja najintenzivnejši poseg v človekove pravice, v povezavi z Odlokom o začasnih ukrepih za zmanjšanje tveganja okužbe in širjenja okužbe z virusom SARS-CoV-2, v katerem so, kot navedeno, določena dokazila o izpolnjevanju pogoja PCT. Ob tem vlagatelj poudarja, da argumentacija v nadaljevanju velja za vse zgoraj navedene določbe odlokov, z enako ali podobno vsebino, ki določajo omejitve izvajanja dejavnosti pod pogojem izpolnjevanja pogojev cepljenosti, prebolelosti ali testiranja in obveznosti preverjanja le teh.

Odlok o začasnih omejitvah ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom v Republiki Sloveniji določa, da se začasno omeji ponujanje in prodajanje blaga in storitev potrošnikom na območju Republike Slovenije z namenom zaježitve in obvladovanja nalezljive bolezni COVID-19 (1. člen). V prvem odstavku 2. člena odlok določa, da je izvajanje točno določenih dejavnosti dovoljeno opravljati pod pogojem, da osebe, ki izvajajo ponujanje in prodajanje blaga in storitev potrošnikom, izpolnjujejo pogoj prebolevnosti, cepljenja ali testiranja, kar dokazujejo z dokazili, določenimi v odloku, ki ureja začasne ukrepe za zmanjšanje tveganja okužbe in širjenja okužbe z virusom SARS-CoV-2. V drugem odstavku 2. člena je nadalje določeno, da so v igralnicah, igralnih salonih in pri posebnih igrah na srečo, v nastanitvenih obratih, v notranjih prostorih, v katerih se izvaja sejemska ali kongresna dejavnost, v gostinskih obratih, ki nudijo glasbo za ples oziroma družabni program ter v prostorih, v katerih se izvaja gostinska dejavnost priprave in strežbe jedi in pijač, lahko samo potrošniki, ki izpolnjujejo pogoj prebolevnosti, cepljenosti ali testiranja, kar dokazujejo z dokazili, določenimi v odloku, ki ureja začasne ukrepe za zmanjšanje tveganja okužbe z virusom SARS-Cov-2. Četrti odstavek 2. člena še določa, da pogoj iz drugega odstavka 2. člena ne velja za osebe, ki še niso dopolnile 18 let in so skupaj z ožjimi družinskimi člani oziroma skrbniki v prostorih iz prejšnjega odstavka. Prvi odstavek 3. člena odloka določa, da je opravljanje gostinske dejavnosti priprave in strežbe jedi in pijač dovoljeno pod pogoji iz prejšnjega, tega in 4. člena odloka. Tretji odstavek 4. člena odloka določa, da ponudniki blaga in storitev zagotovijo spoštovanje pogoja iz drugega odstavka 2. člena (v nadaljevanju: PCT), pri čemer se pogoj (PCT) preveri že pred vstopom v prostor iz drugega odstavka 2. člena (igralnice, igralni saloni in posebne igre na srečo, nastanitveni obrati, notranji prostori, v katerih se izvaja sejemska ali kongresna dejavnost, gostinski obrati, ki nudijo glasbo za ples oziroma družabni program ter prostori, v katerih se izvaja gostinska dejavnost priprave in strežbe jedi in pijač). Šesti odstavek 4. člena dodatno določa, da ponudniki blaga in storitev zagotovijo upoštevanje pogojev iz prvega in tretjega odstavka tega člena, 9. točke prvega odstavka, drugega in tretjega odstavka 2. člena in iz prejšnjega člena tega odloka.

Izkazovanje pogoja PCT je neposredno vezano na Odlok o začasnih ukrepih za zmanjšanje tveganja okužbe in širjenja okužbe z virusom SARS-CoV-2, ki določa izpolnjevanje pogoja PCT. 4. člen tega odloka tako določa, da je pogoj PCT izpolnjen, če osebe razpolgajo z enim od spodaj navedenih dokazil, in sicer: 1. z dokazilom o negativnem rezultatu testa PCR, ki ni starejši od 72 ur od odvzema brisa, ali testa HAG, ki ni starejši od 48 ur od odvzema brisa; 2. z digitalnim COVID potrdilom EU v digitalni ali papirnati obliki, opremljenim s kodo QR; 3. z digitalnim COVID potrdilom tretje države v digitalni ali papirnati obliki, opremljenim s kodo QR, ki vsebuje vsaj enake podatke kot z digitalno COVID potrdilom EU in ga je pristojni zdravstveni organ tretje države izdal v angleškem jeziku; z dokazilom o cepljenju zoper COVID-19 (s katerim se izkazuje pretek časa za cepiva, določna s tem odlokom); z dokazilom o pozitivnem rezultatu testa PCR, ki je starejši od deset dni, razen če zdravnik presodi drugače, vendar ni starejši od 6 mesecev; s potrdilom zdravnika, da je oseba prebolela COVID-19 in od začetka simptomov ni minilo več kot 6 mesecev ali 7. z dokazilom iz 5. ali 6. točke in so bile osebe v obdobju, ki ni daljše od 8 mesecev od pozitivnega rezultata testa PCR oziroma od začetka simptomov, cepljene z enim odmerkom cepiva iz 4. točke, pri čemer v primeru določenih cepiv iz te točke zadostuje en odmerek.

Odlok o začasnih omejitvah ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom v Republiki Sloveniji tako določa začasne omejitve ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom na način, da določa pogoje (PCT), pod katerimi je dovoljeno opravljanje dejavnosti in pogoje (PCT), pod katerimi se smejo potrošniki nahajati v prostorih iz drugega odstavka 2. člena. Dokazila, s katerimi se izkazuje izpolnjevanje pogoja PCT je Vlada RS določila z Odlokom o začasnih ukrepih za zmanjšanje tveganja okužbe in širjenja okužbe z virusom SARS-CoV-2, ki je določil vrsto dokazil, s katerimi morajo posamezniki razpolgati z namenom dokazovanja izpolnjevanja enega

izmed PCT pogojev. Zagotovitev spoštovanja PCT pogojev je odlok naložil ponudnikom blaga in storitev, in sicer tako, da le ti izpolnjevanje PCT pogojev preverijo že pred vstopom v prostor iz drugega odstavka 2. člena (npr. restavracijo). S tem, ko je odlok določil, da ponudniki blaga in storitev izpolnjevanje PCT pogojev preverijo (ne glede na časovno določen trenutek tega dejanja), je določil zbiranje in obdelavo osebnih podatkov, saj ponudnik blaga in storitev izpolnjevanja pogoja ne more preveriti brez dostopa ali vpogleda v dokazilo, določeno z Odlokom o začasni ukrepih za zmanjšanje tveganja okužbe in širjenja okužbe z virusom SARS-CoV-2, s katerim osebe zatrjujejo izpolnjevanje PCT pogoja. Izkazovanje takšnega dokazila pa immanentno vključuje osebne podatke, s katerimi oseba izkazuje istovetnost oz. da se PCT dokazilo nanaša nanjo ter, ali je bila ta oseba cepljena, testirana oz. je prebolela COVID-19. Kakršenkoli drugačen zaključek bi vsejal dvom v potrebnost in učinkovitost predložitve dokazila. Dostop do oz. vpogled v dokazilo (ki se šteje kot obdelava osebnih podatkov), ki ga predloži zaposleni ali potrošnik, se izvede z namenom zaježitve in obvladovanje nalezljive bolezni COVID-19 (širši namen uporabe osebnih podatkov), izvedejo pa ga ponudniki blaga in storitev, ki so dolžni zagotoviti spoštovanje izpolnjevanja PCT pogojev (ožji namen uporabe osebnih podatkov). Da gre v predmetni obdelavi za obdelavo osebnih podatkov izhaja tudi iz Odloka o načinu ugotavljanja izpolnjevanja PCT, ki to dejstvo izrecno določa.

Z Odlokom o začasni omejitvi ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom v Republiki Sloveniji (pri čemer velja enako ali podobno tudi za druge odloke), v povezavi z Odlokom o začasni ukrepih za zmanjšanje tveganja okužbe in širjenja okužbe z virusom SARS-CoV-2, je Vlada RS z odlokom, in ne zakonodajalec z zakonom, določila zbiranje, obdelovanje in namen uporabe osebnih podatkov, kar je v nasprotju z 38. členom Ustave RS.

Glede na navedeno vlagatelj ocenjuje, da so določbe Odloka o načinu ugotavljanja izpolnjevanja PCT pogojev (predvsem materialne določbe 1., 2., 3. in 4. člena), prvega stavka tretjega odstavka 4. člena in šestega odstavka 4. člena Odloka o začasni omejitvi ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom v Republiki Sloveniji, osmega odstavka 4. člena Odloka o začasni omejitvi pri izvajanju športnih programov, petega in sedmega odstavka 3. člena Odloka o začasni omejitvi ponujanja kulturnih storitev končnim uporabnikom v Republiki Sloveniji, šestega odstavka 2. člena Odloka o začasni omejitvi kolektivnega uresničevanja verske svobode v Republiki Sloveniji, prvega stavka četrtega odstavka 3. člena Odloka o začasni omejitvi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2, četrtega odstavka 2. člena Odloka o omejitvah in načinu izvajanja ponujanja in prodajanja blaga in storitev neposredno potrošnikom na področju voznikov in vozil v Republiki Sloveniji, petega odstavka 3. člena Odloka o omejitvah in načinu izvajanja javnega prevoza potnikov na ozemlju Republike Slovenije ter 3. člena Odloka o določitvi začasni pogojev za izvajanje dejavnosti v vzgoji in izobraževanju ter visokem šolstvu, ki določajo omejitve izvajanja dejavnosti pod pogojem izpolnjevanja PCT pogojev in obveznost preverjanja izpolnjevanja le teh, v povezavi z Odlokom o začasni ukrepih za zmanjšanje tveganja okužbe in širjenja okužbe z virusom SARS-CoV-2, in ki bi jih moral vlagatelj uporabiti pri nadzoru nad izvajanjem predpisov, ki urejajo obdelavo osebnih podatkov (v konkretnem primeru obdelavo osebnih podatkov s pomočjo aplikacije za preverjanje izpolnjevanja PCT pogojev), protiustavne, saj je zbiranje, obdelovanje, namen uporabe, nadzor in varstvo tajnosti osebnih podatkov v skladu z drugim odstavkom 38. člena Ustave RS lahko določeno zgolj z zakonom. Hkrati takšna ocena pomeni, da ob uporabi po mnenju vlagatelja protiustavni odloki, ni mogoče zagotoviti učinkovitega varstva osebnih podatkov (38. člen Ustave RS), inšpekcijski nadzor varstva osebnih podatkov pa je na podlagi Zakona o informacijskem pooblaščenca (Uradni list RS, št. 113/05 in 51/07 – ZInfP) ena od osnovnih vlagateljevih pristojnosti, zato vlaga na Ustavno sodišče pričujočo zahtevo za oceno ustavnosti sporne ureditve obdelave osebnih podatkov z odloki.

### **Predlog za absolutno prednostno obravnavo zadeve**

Po drugi alineji tretjega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča Ustavno sodišče lahko sklene, da bo kot prednostno obravnavalo zadevo, v kateri gre za reševanje pomembnega pravnega vprašanja.

Vlagatelj meni, da upoštevajoč 38. člen Ustave RS urejanja obdelave osebnih podatkov ni dopustno prepustiti samovolji vsakokratne vlade, kljub pozitivni dolžnosti države, da v času širjenja nalezljivega povzročitelja COVID-19, zagotovi spoštovanje drugih ustavno zagotovljenih pravic (pravica do življenja – 17. člen Ustave RS, pravica do telesne in duševne celovitosti – 35. člen Ustave RS, pravica do zdravstvenega varstva – 51. člen Ustave RS), ki nedvoumno kolidirajo s pravico do varstva osebnih podatkov. V konkretnem primeru tega tudi ne opravičujejo in ne zahtevajo konkretne okoliščine, saj je bila Uredba (EU) 2021/953 objavljena v Uradnem listu EU že 15.6.2021. Uvedba preverjanja pogoja PCT kot enega od ukrepov za preprečevanje širjenja epidemije pa je v Republiki Sloveniji v uporabi od začetka leta 2021. Vlada RS je imela torej kot nosilec zakonske iniciative dovolj časa in možnosti, da bi pripravila ustrezen zakonski predlog in ga predložila – po potrebi po nujnem zakonodajnem postopku – v sprejem edinemu zakonodajalcu v Republiki Sloveniji, in sicer Državnemu zboru. Pravica do varstva osebnih podatkov je temeljna človekova pravica, ki je izhodiščni in osrednji del ustavnega reda in jo v Republiki Sloveniji opredeljuje 38. člen Ustave RS, ki zapoveduje, da je prepovedana uporaba osebnih podatkov v nasprotju z namenom njihovega zbiranja, zbiranje, obdelavo in namen uporabe osebnih podatkov pa določa zakon. Hkrati gre za neposredno uporabljivo jamstvo za vsakega posameznika, ki se na podlagi prvega odstavka 15. člena Ustave RS uresničuje neposredno na podlagi Ustave RS.

Opredelitev namena uporabe in obdelave osebnih podatkov posameznikov z odloki v primeru določitve obveznosti preverjanja izpolnjevanja pogoja PCT s strani v odlokih opredeljenih zavezancev in s strani odlokov določenih dokazil o izpolnjevanju PCT pogoja ter obdelave osebnih podatkov z aplikacijo na način obdelave podatkov QR kode iz potrtil opredeljenih z Uredbo (EU) 2021/953, ki so predmet te zahteve, je zato v nasprotju z načelom legalitete (vezanost delovanja upravnih organov na ustavno in zakonsko podlago), ki je eno temeljnih ustavnih načel, načelom demokratičnosti (1. člen Ustave RS), načelom pravne države (2. člen Ustave RS) in načelom delitve oblasti (druga poved drugega odstavka 3. člena Ustave RS). Zagotavljanje načela delitve oblasti bi moralo biti nujno predvsem v razmerah, ki v družbi niso običajne (kot gre v primeru hitrega širjenja nalezljive bolezni), in ki zahtevajo hitro in učinkovito ukrepanje. Le na ta način se namreč lahko zagotavlja zaupanje v delovanje pravne države. Izvršilna oblast bi v skladu z navedenimi načeli smela delovati le na vsebinski podlagi in v okviru zakona, zakonodajna pristojnost pa je po Ustavi RS podeljena zgolj Državnemu zboru RS. To še posebej velja v danem primeru, ko se z ukrepom preverjanja PCT pogojev, soočamo že več kot pol leta in je bilo torej na voljo Vladi RS kot nosilcu zakonske iniciative 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 informacijsko zasebnost vseh posameznikov uredili skladno z Ustavo RS – torej z zakonom.

Ustavno sodišče se je tega vprašanja že dotaknilo v svoji nedavni odločbi U-I-79/20 (13.5.2021) in podalo usmeritev, da tudi če bi sprejeli stališče, da gre pri odzivanju na pojav nalezljive bolezni kot je COVID-19 za poseben položaj, v katerem zakonodajalcu morebiti ne bi uspelo dovolj hitro prilagajanje spreminjajočim se epidemiološkim razmeram ali strokovnim spoznanjem s področja preprečevanja širjenja nalezljive bolezni in bi izvršilni oblasti izjemoma prepustil sprejemanje ukrepov omejevanja temeljnih človekovih pravic in svoboščin, *»mora biti v zakonu določen ali iz njega jasno razviden namen ukrepov, poleg tega mora zakon dovolj natančno opredeliti dopustne načine oziroma vrste, obseg in pogoje omejevanja svobode gibanja ter pravice do zbiranja in združevanja ter druga ustrezna varovala pred arbitrarnim omejevanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Če te vsebinske podlage v zakonu ni, ni mogoče govoriti o omejevanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin z zakonom.«*. Ko gre za določitev obdelave osebnih podatkov posameznika (ki že sama po sebi pomeni poseg v ustavno zagotovljeno pravico), bi moral zakonodajalec jasno določiti področje uporabe, obseg in namen obdelave osebnih podatkov v povezavi z izpolnjevanjem pogojev PCT, katere osebe lahko preverjajo izpolnjevanje pogojev ter ustrezne zaščitne ukrepe za preprečevanje diskriminacije in zlorab, izvršilni oblasti pa prepustiti, da s splošnim predpisom zakonsko materijo zgolj tehnično dopolnjuje, razčlenjuje in podrobneje opredeljuje (npr. z določitvijo tehnične karakteristike te aplikacije, posameznih vidikov zavarovanja obdelave osebnih podatkov, obrazcev za seznanitev posameznikov z obdelavo ipd.).

Ob tem vlagatelj meni, da gre v primeru presoje predpisov, ki se sprejemajo v zvezi s hitro spreminjajočo se epidemiološko situacijo, periodično in za časovno omejeno dobo, četudi to vsebinsko ni utemeljeno, saj gre za situacijo, ki traja od marca 2020, in so v očitnem neskladju z 38. členom Ustave RS, za reševanje pomembnega pravnega vprašanja, ki odločilno vpliva tudi na vprašanje pravne varnosti, predvsem pa učinkovitosti sprejemanja ukrepov za obvladovanje in preprečevanje širjenja bolezni COVID-19. Tesno povezano z vprašanjem pravne varnosti je prav hitrost sprejemanja odlokov ter njihova veljavnost za časovno omejeno dobo. Odloki se spreminjajo na tedenski ravni, ne samo v delu, ki bi določal morebitno podaljšanje veljavnosti že sprejetih odlokov, temveč se spreminjajo tudi vsebinsko, sklicujoč se drug na drugega, dejstvo, ki močno posega v pravno varnost in zaupanje državljanov v legitimnost odlokov. Hkrati je nadzornim institucijam kot je vlagatelj močno oteženo izvrševanje njihovih pristojnosti, vključno s presojanjem, ali je načeto vprašanje ustavnosti in zakonitosti, ki bi terjalo presojo pred Ustavnim sodiščem. Navedeno dokazuje, da bi lahko samo z zakonodajnim postopkom, ki ima vgrajena načela demokratičnosti, dosegli zaupanje posameznikov in institucij v sprejete ukrepe.

Vlagatelj poleg tega predlog za absolutno prednostno obravnavo zadeve podaja tudi iz razloga same razsežnosti z izpodbijanimi odloki določene obdelave osebnih podatkov. Odloki namreč določajo obdelavo osebnih podatkov celotne populacije, in to tudi posameznikovih najstrožje varovanih osebnih podatkov - posebnih vrst osebnih podatkov oz. v konkretnem primeru podatkov v zvezi z zdravjem, pri čemer obdelavo teh podatkov, ki jih Splošna uredba o varstvu podatkov sicer na načelni ravni prepoveduje, dopuščajo nepregledni množici raznih ponudnikov blaga in storitev.

#### **(I) Izpodbijane določbe odlokov**

Vlagatelj izpodbija Odlok o načinu ugotavljanja izpolnjevanja pogojev prebolewnosti, cepljenosti in testiranja v zvezi z nalezljivo boleznijo COVID-19 (Uradni list RS, št. 126/2021) v celoti, prvi stavek tretjega odstavka 4. člena in šestega odstavka 4. člena Odloka o začasnih omejitvah ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 132/21), 4. člen Odloka o začasnih ukrepih za zmanjšanje tveganja okužbe in širjenja okužbe z virusom SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 129/21, 132/21), osmi odstavek 4. člena Odloka o začasnih omejitvah pri izvajanju športnih programov (Uradni list RS, št. 132/21), peti in sedmi odstavek 3. člena Odloka o začasnih omejitvi ponujanja kulturnih storitev končnim uporabnikom v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 132/21), šesti odstavek 2. člena Odloka o začasnih omejitvi kolektivnega uresničevanja verske svobode v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 132/21), prvi stavek četrtega odstavka 3. člena Odloka o začasnih omejitvi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 129/21 in 132/21), četrti odstavek 2. člena odloka o omejitvah in načinu izvajanja ponujanja in prodajanja blaga in storitev neposredno potrošnikom na področju voznikov in vozil v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 132/21), peti odstavek 3. člena Odloka o omejitvah in načinu izvajanja javnega prevoza potnikov na ozemlju Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 132/21) in 3. člen Odloka o določitvi začasnih pogojev za izvajanje dejavnosti v vzgoji in izobraževanju ter visokem šolstvu (Uradni list RS, 132/21 in 133/21).

#### **(II) Določbe Ustave RS, ki so kršene**

Vlagatelj meni, da so izpodbijane določbe odlokov v neskladju s prvim in drugim odstavkom 38. člena Ustave RS v povezavi s 1., 2., 3., 32., 120. in 153. členom Ustave RS.

Vlagatelj zatrjuje, da je z Odlokom o začasnih omejitvah ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom v Republiki Sloveniji, Odlokom o začasnih omejitvah pri izvajanju športnih programov, Odlokom o začasnih omejitvi ponujanja kulturnih storitev končnim uporabnikom v Republiki Sloveniji, Odlokom o začasnih omejitvi kolektivnega uresničevanja verske svobode v Republiki Sloveniji, Odlokom o začasnih omejitvi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2, Odlokom o omejitvah in načinu izvajanja ponujanja in prodajanja

blaga in storitev neposredno potrošnikom na področju voznikov in vozil v Republiki Sloveniji, Odlok o omejitvah in načinu izvajanja javnega prevoza potnikov na ozemlju Republike Slovenije in Odlok o določitvi začasnih pogojev za izvajanje dejavnosti v vzgoji in izobraževanju ter visokem šolstvu, v povezavi z Odlok o začasnih ukrepih za zmanjšanje tveganja okužbe in širjenja okužbe z virusom SARS-CoV-2, Vlada RS določila zbiranje, obdelovanje in namen uporabe osebnih podatkov. Odlok o načinu ugotavljanja izpolnjevanja PCT pogojev v smislu 38. člena Ustave RS določa dodatne elemente zbiranja, obdelave in varstva tajnosti osebnih podatkov. Iz prvega odstavka 2. člena Odloka o načinu ugotavljanja izpolnjevanja PCT pogojev izhaja, da v primeru predložitve digitalnega COVID potrdila EU (bodisi v digitalni bodisi v papirnati obliki), preverjanje, ali posameznik izpolnjuje kateregakoli izmed pogojev PCT, izvaja oseba, ki je določena z odlokom Vlade RS (to so ponudniki blaga in storitev, organizatorji športnih tekmovanj, organizatorji in nosilci izvajanja javnih kulturnih prireditev, cerkev in druge verske skupnosti, organizatorji javnih prireditev in javnih shodov, če jih naštejemo zgolj nekaj in so določeni z odloki predmetne zahteve). Med drugim lahko v skladu s tem členom izpolnjevanje pogoja PCT navedena oseba preveri z aplikacijo za odčitavanje kode QR (v nadaljevanju: aplikacija za preverjanje izpolnjevanja PCT pogojev). V primeru predložitve drugega potrdila oz. dokazila za izpolnjevanje pogojev PCT, določenim z Odlok o začasnih ukrepih za zmanjšanje tveganja okužbe in širjenja okužbe z virusom SARS-CoV-2, pa oseba izpolnjevanje pogojev preveri z vpogledom v to drugo potrdilo oziroma dokazilo.

Preverjanje izpolnjevanja dokazil poteka torej na način, da oseba, ki je določena z odlokom Vlade RS in ji je naložena obveznost preverjanja izpolnjevanja PCT pogojev posameznikov, uporabi aplikacijo ali pa preverjanje izvede z neposrednim vpogledom v potrdilo oz. dokazilo, pri čemer prvi odstavek 3. člena Odloka o načinu ugotavljanja izpolnjevanja PCT pogojev določa, da se pri uporabi aplikacije z odčitavanjem QR kode v aplikaciji izpiše podatek o izpolnjevanju pogoja PCT tako, da iz podatka ni razvidno, katerega od pogojev izpolnjuje oseba, za katero se preverja izpolnjevanja pogoja PCT, ter njeno osebno ime in letnico rojstva.

Vlagatelj v tem kontekstu v pojasnilo dodaja, da v okviru preverjanja izpolnjevanja PCT pogojev posamezniki digitalno COVID potrdilo EU lahko predložijo bodisi v digitalni bodisi v papirnati obliki. Če ga predložijo v digitalni obliki, je predpogoj, da si ga predhodno naložijo v svojo mobilno napravo s pomočjo aplikacije zVEM<sup>5</sup>, ki je namenjena hitremu in preprostem dostopu do izvidov, receptov in drugih dokumentov znotraj sistema eZdravje in omogoča izdajo in shranjevanje digitalnega COVID potrdila EU. Aplikacija zVEM ni predmet niti inšpekcijskega postopka niti te zahteve in kot taka za predmetno zahtevo ni bistvena. Niti ni bistveno razlikovanje med digitalno ali papirnato obliko digitalnega COVID potrdila EU. Bistveno je dejstvo, da se na obeh oblikah potrdil nahaja QR koda ali črtna koda<sup>6</sup>, ki pomeni metodo shranjevanja in predstavitve podatkov v vizualni, strojno berljivi obliki, ki temelji na infrastrukturi javnih ključev ter omogoča zanesljivo in varno izdajanje in preverjanje verodostojnosti, veljavnosti in celovitosti digitalnih COVID potrdil EU. Vlagatelj ob tem dodaja, da ne gre spregledati dejstva, da je lahko preverjanje izpolnjevanje pogoja PCT zanesljivo le na način branja QR kode in ne zgolj z vpogledom v druga potrdila in dokazila, ki jih je mogoče tudi ponarediti, seveda pod pogojem, da vse elemente obdelave s pomočjo QR kode jasno in natančno določa zakon.

Opredelitev pojmov »osebni podatek« in »obdelava« določa Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov, v nadaljevanju: Splošna uredba), ki se je pričela uporabljati 25.5.2018 in je splošno veljavna, v celoti zavezujoča in neposredno uporabna. Splošna uredba je nadomestila večino določb Zakona o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 94/07-UPB1, v nadaljevanju: ZVOP-1), med drugim tudi opredelitev pojmov, pri čemer se nova opredelitev le teh v bistvenem ne razlikuje od opredelitev, kot jih je določal ZVOP-1. »Osebni podatek« v skladu s točko (1) člena 4 Splošne uredbe pomeni »katerokoli informacijo v zvezi z določenim ali določljivim posameznikom; določljiv posameznik je tisti, ki ga je mogoče neposredno ali posredno določiti, zlasti z navedbo identifikatorja, kot je

<sup>5</sup> Več o tem: <https://zvem.ezdrav.si/-/aplikacija-zvem-za-pametne-telefone>.

<sup>6</sup> Več o tem: [https://sl.wikipedia.org/wiki/Koda\\_QR](https://sl.wikipedia.org/wiki/Koda_QR).



ime, identifikacijska številka, podatki o lokaciji, spletni identifikator, ali z navedbo enega ali več dejavnikov, ki so značilni za fizično, fiziološko, genetsko, duševno, gospodarsko, kulturno ali družbeno identiteto tega posameznika.«. »Obdelava« v skladu s točko (2) člena 4 Splošne uredbe pomeni »vsako dejanje ali niz dejanj, ki se izvaja v zvezi z osebnimi podatki ali nizi osebnih podatkov z avtomatiziranimi sredstvi ali brez njih, kot je zbiranje, beleženje, urejanje, strukturiranje, shranjevanje, prilagajanje ali spreminjanje, priklic, vpogled, uporaba, razkritje s posredovanjem, razširjanje ali drugačno omogočanje dostopa, prilagajanje ali kombiniranje, omejevanje, izbris ali uničenje.«.

Splošna uredba med osebnimi podatki na posebno mesto uvršča določene kategorije osebnih podatkov, t.i. **posebne vrste osebnih podatkov** in zanje predvideva strožje varstvo, saj v izhodišču njihovo obdelavo prepoveduje, razen pod pogoji taksativno določenih izjem. Prvi odstavek člena 9 Splošne uredbe tako določa, »da sta prepovedani obdelava osebnih podatkov, ki razkrivajo rasno ali etnično poreklo, politično mnenje, versko ali filozofsko prepričanje ali članstvo v sindikatu in obdelava genetskih podatkov, biometričnih podatkov za namene edinstvene identifikacije posameznika, podatkov v zvezi z zdravjem ali podatkov v zvezi s posameznikovim spolnim življenjem ali spolno usmerjenostjo.«.

Nobenega dvoma ni, da gre pri obeh načinih preverjanja izpolnjevanja PCT pogojev za obdelavo osebnih podatkov (vključno z obdelavo posebnih vrst osebnih podatkov, kot je potrdilo o cepljenosti, prebolelosti oz. testiranosti v zvezi z boleznijo COVID-19, kjer gre nedvomno za podatek v zvezi z zdravjem, kot ga določa prvi odstavek člena 9 Splošne uredbe), pri čemer vlagatelj opozarja na najverjetnejšo obdelavo celo različnih vrst osebnih podatkov, katerega končni nabor je v primeru obdelave na podlagi drugih potrdil oz. dokazil, določenimi z Odlokom o začasnih ukrepih za zmanjšanje tveganja okužbe in širjenja okužbe z virusom SARS-CoV-2, ki niso digitalna COVID potrdila EU, vlagatelju neznan, s tem pa je podzakonski predpis, ki določa obdelavo osebnih podatkov, ne da bi določil tudi vrste osebnih podatkov, tudi v tem smislu v neskladju z 38. členom Ustave RS.

Vlagatelj poudarja, da je situacija nekoliko drugačna v primeru predložitve digitalnega COVID potrdila EU, za preverjanje katerega odlok napotuje na uporabo aplikacije, saj je nabor osebnih podatkov, ki se nahajajo na digitalnem COVID potrdilu EU, za namen preverjanja pogojev za olajšanje uveljavljanja pravice do prostega gibanja med pandemijo COVID-19 taksativno določen in tako omejen z Uredbo (EU) 2021/953. Uredba določa okvir za izdajanje, preverjanje in priznavanje interoperabilnih potrdil o cepljenju, testu in preboleli bolezni v zvezi s COVID-19 (digitalno COVID potrdilo EU) z namenom, da se imetnikom (posameznikom) olajša uveljavljanje pravice do prostega gibanja med pandemijo COVID-19, torej zgolj za namen prehajanje meja med državami članicami EU. Uredba tako določa pravno podlago za obdelavo osebnih podatkov, potrebnih za izdajo takih potrdil, ter za obdelavo informacij, potrebnih za preverjanje in potrditev verodostojnosti in veljavnosti takih potrdil ob doslednem upoštevanju Splošne uredbe, vendar zgolj za namen prehajanja meja med državami članicami in ne za npr. omejevanje gibanja znotraj posamezne države članice. Digitalno COVID potrdilo EU v skladu s točko (2) prvega odstavka člena 2 Uredbe (EU) 2021/953 pomeni interoperabilno potrdilo, ki vsebuje informacije o cepljenju, rezultatu testa ali preboleli bolezni imetnika, izdano v okviru pandemije COVID-19. Drugi odstavek člena 3 Uredbe (EU) 2021/953 določa, da države članice ali imenovana telesa, ki delujejo v imenu držav članic (v predmetni zadevi je to zavezanec v inšpekcijskem postopku, ki ga vodi IP, oz. NIJZ) ta potrdila izdajo v digitalni obliki, papirni obliki ali obeh oblikah. Potrdila so uporabniku prijazna in vsebujejo interoperabilno črtno kodo, ki omogoča preverjanje njihove verodostojnosti, veljavnosti in celovitosti. Črtna koda mora biti skladna s tehničnimi specifikacijami, določenimi na podlagi člena 9 te uredbe.<sup>7</sup> Informacije, ki jih vsebujejo potrdila, se prikažejo tudi v človeku berljivi obliki in se zagotovijo vsaj v uradnem jeziku ali jezikih države članice izdajateljice in angleščini. Osebnimi podatki, ki se nahajajo na potrdilu o cepljenju,

---

<sup>7</sup> Tehnične specifikacije so določene v Izvedbenem sklepu Komisije (EU) 2021/1073 z dne 28. junija 2021 o določitvi tehničnih specifikacij in pravil za izvajanje okvira zaupanja za digitalno COVID potrdilo EU, uvedeno z Uredbo (EU) 2021/953 Evropskega parlamenta in Sveta, UL L 230/32, 30.6.2021, dostopnem na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021D1073&from=SL>.

testu ali prebolelosti so določeni v Prilogi Uredbe (EU) 2021/953 in so naslednji: priimek, ime, datum rojstva, ciljna bolezen ali povzročitelj (COVID-19), izdajatelja potrdila in edinstveno oznako potrdila v primeru vseh treh potrdil, za posamezna potrdila pa digitalno COVID potrdilo EU vključuje še podatke:

(a) pri potrdilu o cepljenju: o cepivu ali profilaksi proti COVID-19, ime cepiva proti COVID-19, imetnika dovoljenja za promet s cepivom proti COVID-19 ali proizvajalca tega cepiva, število odmerkov od potrebnih in skupno število potrebnih odmerkov, datumu cepljenja, ki navaja datum zadnjega prejetega odmerka in podatek o državi članici ali tretji država, v kateri je bilo opravljeno cepljenje;

(b) pri potrdilu o testu: o vrsti testa, imenu testa (neobvezno za test NAAT), proizvajalcu testa (neobvezno za test NAAT), datumu in času odvzema testnega vzorca, rezultatu testa, testnem centru ali kraju izvedbe testa (neobvezno za hitri antigeni test) in podatek o državi članici ali tretji državi v kateri je bil opravljen test;

(c) pri potrdilu o preboleli bolezni: o datumu prvega pozitivnega rezultata testa NAAT, ki ga je opravil imetnik, državi članici ali tretji državi, v kateri je bil opravljen test, veljavnosti potrdila od in veljavnost potrdila do (največ 180 dni po datumu prvega pozitivnega rezultata NAAT testa).

Vlada RS je torej s tem, ko je z Odlokom o načinu ugotavljanja izpolnjevanja PCT pogojev določila, da se v primeru predložitve digitalnega COVID potrdila EU, na katerem se nahaja QR koda, z aplikacijo za odčitavanje QR kode preveri izpolnjevanje pogoja PCT na način, da aplikacija izpiše le, da oseba izpolnjuje enega izmed pogojev PCT ter njeno osebno ime in letnico rojstva, določila obdelavo osebnih podatkov, vsebovanih na takem digitalnem COVID potrdilu – določila vrsto osebnih podatkov, ki se obdelujejo (samo obdelavo je določila že z npr. Odlokom o začasnih omejitvah ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom v Republiki Sloveniji in ostalimi odloki) ter z Odlokom o začasnih ukrepih za zmanjšanje tveganja okužbe in širjenja okužbe z virusom SARS-CoV-2, s katerim je določila dokazila, s katerimi posamezniki lahko dokazujejo izpolnjevanje enega izmed pogojev PCT. Da gre nedvoumno za osebne podatke, med njimi tudi za posebne vrste osebnih podatkov (člen 9 Splošne uredbe) izhaja tako iz uvodnih določb<sup>8</sup> kot tudi posameznih členov<sup>9</sup> Uredbe (EU) 2021/953.

---

<sup>8</sup> Uvodna določba št. 48: »Za obdelavo osebnih podatkov pri izvajanju te uredbe se uporablja Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta. Ta uredba vzpostavlja pravno podlago za obdelavo osebnih podatkov v smislu točke (c) člena 6(1) in točke (g) člena 9(2) Uredbe (EU) 2016/679, ki je potrebna za izdajanje in preverjanje interoperabilnih potrdil iz te uredbe.«.

<sup>9</sup> Člen 10 (Varstvo osebnih podatkov): »(1) Za obdelavo osebnih podatkov v okviru izvajanja te uredbe se uporablja Uredba (EU) 2016/679. (2) Za namene te uredbe se osebni podatki na potrdilih, izdanih na podlagi te uredbe, obdelujejo samo za namene dostopa do informacij, vključenih na potrdilu, in njihovega preverjanja, da se olajša uveljavljanje pravice do prostega gibanja v Uniji med pandemijo COVID-19. Po koncu obdobja uporabe te uredbe nadaljnja obdelava podatkov ni več dovoljena. (3) Osebne podatke, vključene v potrdila iz člena 3(1), obdelajo pristojni organi ciljne ali tranzitne države članice ali izvajalci storitev čezmejnega potniškega prevoza, ki jim nacionalno pravo nalaga izvajanje nekaterih javnozdravstvenih ukrepov med pandemijo COVID-19, in sicer samo za preverjanje in potrditev cepljenja, rezultata testa ali prebolele bolezni imetnika. V ta namen so osebni podatki omejeni na to, kar je nujno potrebno. Osebni podatki, do katerih se dostopa na podlagi tega odstavka, se ne hranijo. (4) Osebnih podatkov, ki se obdelujejo za namen izdaje potrdil iz člena 3(1), vključno z izdajo novega potrdila, izdajatelj ne hrani dlje, kot je nujno potrebno za ta namen, in v nobenem primeru ne dlje kot obdobje, za katero se lahko potrdila uporabijo za uveljavljanje pravice do prostega gibanja. (5) Sezname preklicanih potrdil, ki si jih države članice izmenjujejo na podlagi člena 4(2), se po koncu obdobja uporabe te uredbe ne hranijo. (6) Pristojni organi ali druga imenovana telesa, odgovorna za izdajo potrdil iz člena 3(1), se štejejo za upravljavce kot je opredeljen v točki 7 člena 4 Uredbe (EU) 2016/679. (7) Fizična ali pravna oseba, javni organ, agencija ali drug organ, ki je opravil cepljenje proti COVID-19 ali test, za katerega se izda potrdilo, pristojnim ali drugim imenovanim organom, odgovornim za izdajo potrdil, posreduje osebne podatke, potrebne za izpolnitev podatkovnih polj iz Priloge. (8) Kadar upravljavec iz odstavka 6 za namene iz

Nenazadnje, dejstvo, da se pri uporabi aplikacije obdelujejo osebni podatki, izhaja tudi iz vsebine določb samega odloka, ki eksplicitno navajajo, da se obdelujejo osebni podatki.

Ob tem vlagatelj opozarja na pomemben vidik in morebitno zmotno prepričanje izdajatelja odloka, da v skladu z opredelitvijo pojma »obdelave« osebni podatkov, obdelava podatkov, kot jo določa predmetni Odlok o načinu ugotavljanja izpolnjevanja PCT, poteka zgolj v fazi, ko aplikacija na podlagi odčitane QR kode izpiše podatek o izpolnjevanju PCT pogoja ter osebnem imenu in letnici rojstva imetnika digitalnega COVID potrdila EU (prikaz oz. vpogled). Obdelava osebnih podatkov namreč poteka že v predhodni fazi, ko aplikacija preverja podatke, ki se nahajajo na digitalnem COVID potrdilu EU v ozadju informacijskega sistema, tj. obdelava, ki je uporabniku aplikacije nevidna, poteka pa v zalednem informacijskem sistemu, na katerem je aplikacija vzpostavljena in ne glede na dejstvo, da se aplikacija neposredno ne povezuje z nobeno izmed zbirk osebnih podatkov, katerih upravljavec je zavezanec oz. NIJZ. Ni moč spregledati niti dejstva, da digitalno COVID potrdilo EU vsebuje tudi posebne vrste osebnih podatkov, saj so podatki o cepljenju, testiranju in prebolevnosti (in z navedenimi stanji povezani podrobnejši podatki kot npr. vrsta cepiva, datum cepljenja itd.) v skladu s prvim odstavkom člena 9 Splošne uredbe nedvomno podatki, povezani z zdravjem posameznika. Kot že navedeno, je obdelava podatkov v zvezi z zdravjem v temelju prepovedana, razen pod pogojem taksativno določenih izjem v drugem odstavku člena 9 Splošne uredbe, med katerimi je tudi predvidena izjema, določena v točki (g) drugega odstavka člena 9 Splošne uredbe, ki določa, da *»je obdelava potrebna iz razlogov bistvenega javnega interesa na podlagi prava Unije ali prava države članice, ki je sorazmerno z zastavljenim ciljem, spoštuje bistvo pravice do varstva podatkov ter zagotavlja ustrezne in posebne ukrepe za zaščito temeljnih pravic in interesov posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki točke.«*. Kakršnakoli obdelava podatkov o izpolnjevanju PCT pogojev, ki odražajo zdravstveno stanje, da je oseba cepljena, testirana oz. je prebolela bolezen COVID-19, bi morala temeljiti zgolj in samo na pravu države članice (temelječem na nacionalnih ustavnih izhodiščih, na podlagi katerih je v Republiki Sloveniji to lahko samo zakon), sorazmernosti z zastavljenim ciljem (tj. zagotavljanje javnega zdravja), pri čemer bi morala spoštovati bistvo pravice do varstva osebnih podatkov ter hkrati zagotoviti ustrezne in posebne ukrepe za zaščito temeljnih pravic in interesov posameznika. V tem okviru posebnih ukrepov za zaščito temeljnih pravic in interesov posameznika vlagatelj razume predvsem določitev ustreznih varnostnih mehanizmov s tehnološkega vidika ter minimalno obdobje izvajanja takšne obdelave, ki s pričujočim odlokom sploh ni določeno.

V zvezi z obdelavo osebnih podatkov, ki po mnenju vlagatelja poteka tako v fazi izpisa podatka o izpolnjevanju PCT pogoja ter osebnem imenu in letnici rojstva imetnika digitalnega COVID potrdila EU kot tudi v predhodni fazi, v ozadju informacijskega sistema, je treba pojasniti vlogo NIJZ (zavezanca v inšpekcijskem postopku). Vlagatelj glede na razdelitev predmetne obdelave osebnih podatkov na fazo obdelave, ki poteka v zalednem sistemu in fazo obdelave, ki steče v trenutku prikaza osebnih podatkov posameznika preko aplikacije na mobilni napravi uporabnikov (oseb, ki preverjajo izpolnjevanje PCT pogojev), razčlenjuje tudi vlogo NIJZ kot upravljavca osebnih podatkov. Splošna uredba upravljavcem osebnih podatkov namenja posebno mesto nosilca načela odgovornosti, ki je osrednje načelo Splošne uredbe. V drugem odstavku člena 5 Splošna uredba določa, da je upravljavec odgovoren za skladnost z odstavkom 1 (tj. za zagotavljanje skladnosti obdelave osebnih podatkov z načeli zakonitosti, pravičnosti in preglednosti, načelom omejitve namen, načelom najmanjšega obsega podatkov, načelom točnosti, načelom omejitve shranjevanja ter načelom celovitosti in zaupnosti) in je to skladnost zmožen tudi dokazati. Točka (7) člena 4 Splošne uredbe »upravljavca« opredeli kot *»fizično ali pravno osebo, javni organ, agencijo ali drugo telo, ki samo ali skupaj z drugimi določa namene in sredstva obdelave; kadar namene in sredstva obdelave določa pravo Unije ali pravo države članice, se lahko upravljavec ali posebna merila za njegovo imenovanje določijo s pravom Unije ali pravom države članice.«* Glede na navedeno je NIJZ brez dvoma moč šteti za upravljavca osebnih podatkov v fazi obdelave osebnih podatkov, ki poteka v zalednem sistemu, na katerem sloni aplikacija za preverjanje PCT pogojev. NIJZ je moč šteti za upravljavca tudi v delu delovanja aplikacije, ki določa kateri podatki bodo po branju QR

---

člena 28(3) Uredbe (EU) 2016/679 sodeluje z obdelovalcem, obdelovalec osebnih podatkov ne sme prenesti v tretjo državo.«.

kode izpisani na zaslonu mobilne naprave. Od tehničnih nastavitvev delovanja aplikacije je namreč odvisno, katere podatke bo aplikacija uporabniku prikazala ter, da bodo ti podatki točni in verodostojni. Da je NIJZ moč šteti za upravljavca izhaja tudi iz prvega odstavka 2. člena Odloka o načinu ugotavljanja izpolnjevanja pogojev PCT, ki kot edino možno aplikacijo za preverjanje izpolnjevanja PCT pogojev določa aplikacijo »*ki jo zagotavlja in z njo upravlja Nacionalni inštitut za javno zdravje*«, kot upravljavec je določen z nacionalnim pravom. Po mnenju vlagatelja pa se vloga NIJZ kot upravljavca konča v trenutku, ko aplikacija prikaže osebne podatke uporabniku. V tem trenutku uporabnik (oseba, ki preverja izpolnjevanje PCT pogojev) postane »uporabnik« v smislu določb Splošne uredbe – »*fizična ali pravna oseba, javni organ, agencija ali drugo telo, ki so mu bili osebni podatki razkriti, ne glede n ato, ali je tretja oseba ali ne.*«. Uporabnik potem, ko ugotovi, da posameznik izpolnjuje enega izmed pogojev PCT, osebnih podatkov ne shranjuje (aplikacija tega niti ne omogoča), saj za to nima pravne podlage. Teoretično bi si lahko uporabnik te podatke zgolj zapomnil in jih shranil »v glavi«, takšna obdelava pa ne sodi več pod okrilje določb Splošne uredbe.

Da bodo države članice osebne podatke vsebovane na digitalnih COVID potrdilih želele obdelovati tudi za druge namene, je predvidela že sama Uredba (EU) 2021/953 in jasno določila, da država članica lahko osebne podatke obdela za druge namene, če je pravna podlaga za tovrstno obdelavo, vključno s povezanimi obdobji hrambe, določena v nacionalnem pravu, ki mora biti skladno s pravom Unije o varstvu podatkov ter z načeli učinkovitosti, nujnosti in sorazmernosti ter bi morale vsebovati določbe, s katerimi bi bili jasno določeni področje uporabe in obseg obdelave, poseben namen, kategorije subjektov, ki lahko preverjajo potrdilo, ter ustrezni zaščitni ukrepi za preprečevanje diskriminacije in zlorab, pri čemer se upošteva tveganja za ogrožanje pravic in svoboščin posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki. Kadar se potrdilo uporablja za nezdravstvene namene, se osebni podatki, do katerih se dostopa med postopkom preverjanja, kot je določeno v tej uredbi, ne hranijo (uvodna določba št. 48).

Skrb, da bi države članice lahko obdelovale osebne podatke, vsebovane na digitalnih COVID potrdilih, tudi za druge namene, in/ali v nasprotju s temeljnimi načeli varstva osebnih podatkov, sta izrazila tudi Evropski odbor za varstvo podatkov (EDPB) in Evropski nadzornik za varstvo podatkov (EDPS) v dokumentu Skupno mnenje EDPB in EDPS 04/2021 o Predlogu Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o okviru za izdajanje, preverjanje in priznavanje interoperabilnih potrdil o cepljenju, testu in preboleli bolezni za olajšanje prostega gibanja med pandemijo COVID-19 (digitalno zeleno potrdilo) z dne 31.3.2021.<sup>10</sup> V mnenju sta instituciji EU poudarili (stran 8, točka 24), da: »*če bi države članice še vedno skušale uvesti digitalno zeleno potrdilo na podlagi prava države članice za morebitno nadaljnjo uporabo, razen za predvideni namen omogočanja prostega gibanja med državami članicami EU, lahko to privede do nenamernih posledic in tveganja za temeljne pravice državljanov EU.*«. Prav tako sta instituciji EDPB in EDPS v tem dokumentu poudarili (stran 8 in 9, točka 24), da: »*mora biti vsaka morebitna nadaljnja uporaba okvira, digitalnega zelenega potrdila in z njim povezanih osebnih podatkov na ravni države članice skladna s členoma 7 in 8 Listine EU o temeljnih pravicah ter s Splošno uredbo o varstvu podatkov, zlasti z njenim členom 6(4). To pomeni, da je potrebna ustrezna pravna podlaga v pravu države članice, ki je skladna z načeli učinkovitosti, potrebnosti in sorazmernosti ter vključuje trdne in specifične zaščitne ukrepe, ki bodo uvedeni po ustrezni oceni učinka, zlasti za preprečitev tveganja diskriminacije ter za prepoved hrambe podatkov v okviru postopka preverjanja.*«.

Nezanemarljivo ne sme biti niti dejstvo, da čeprav se preverjanje izpolnjevanja PCT pogojev izvede s pomočjo aplikacije, ki odčita QR kodo in uporabniku omogoči vpogled na način, da iz podatka ni razvidno, katerega od pogojev PCT izpolnjuje oseba ter njeno osebno ime in priimek, so podatki razvidni že iz samega digitalnega COVID potrdila EU. Nerazumno bi bilo pričakovati od posameznikov, da bodo ob predložitvi potrdila osebi, ki s potrdila odčita QR kodo, podatke, ki se že sami po sebi nahajajo na potrdilu, prikrili. Takšen poseg v pravico

---

<sup>10</sup> EDPB-EDPS Joint Opinion 04/2021 on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a framework for the issuance, verification and acceptance of interoperable certificates on vaccination, testing and recovery to facilitate free movement during the COVID-19 pandemic (Digital Green Certificate, 31 March 2021, dostopno na: [https://edpb.europa.eu/system/files/2021-07/edpb\\_edps\\_joint\\_opinion\\_dgc\\_sl.pdf](https://edpb.europa.eu/system/files/2021-07/edpb_edps_joint_opinion_dgc_sl.pdf).

do varstva osebnih podatkov bi moral predvideti že sam zakonodajalec in glede na resnost posega v pravico, določiti ustrezne zaščitne ukrepe.

Nadalje, nerazumljiva je vlagatelju tudi določba drugega odstavka 2. člena Odloka o načinu ugotavljanja izpolnjevanja pogojev PCT, ki določa, da *»preverjanje izpolnjevanja pogoja PCT iz prejšnjega odstavka oseba iz prejšnjega člena opravi, kadar je iz dejanja oziroma ravnanja osebe, za katero se preverja izpolnjevanje pogoja PCT, mogoče zanesljivo sklepati, da je privolila v vpogled v svoje osebne podatke.«*. Splošna uredba med izjemami za obdelavo posebnih vrst osebnih podatkov v točki (1) drugega odstavka člena 9 določa tudi, da je obdelava dopustna *»če je posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, dal izrecno privolitev v obdelavo navedenih osebnih podatkov za enega ali več določenih namenov, razen kadar pravo Unije ali pravo države članice določa, da posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, ne sme odstopiti od prepovedi iz odstavka 1.«*. Splošna uredba ob uporabi te izjeme zahteva celo višji standard privolitve kot to določa že sama Splošna uredba v členu 7, ki določa pogoje za privolitev kot prostovoljno, konkretno, informirano in nedvoumno ravnanje v obliki izjave ali jasnega pritrdilnega dejanja, iz katerega je mogoče sklepati na želje posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, s katerim izrazi strinjanje z obdelavo osebnih podatkov, ki se nanašajo nanj. Pravno analizo privolitve, določene v členu 7 Splošne uredbe in kot ene izmed pravnih podlag za obdelavo osebnih podatkov, je izčrpno opravil že EDPB v Smernicah št. 05/2020 o privolitvi na podlagi Uredbe 2016/679, različica 1.1, sprejete dne 4.5.2020.<sup>11</sup> Izrecno privolitev Splošna uredba predvideva v primerih, ko se pojavi resno tveganje za pravice in svoboščine posameznikov, ko se za ustrezno šteje visoka raven nadzora posameznika nad osebnimi podatki, ki se nanašajo nanj, kot je to v primeru obdelave podatkov v zvezi z njegovim zdravjem. Smernice št. 05/2020 o privolitvi na podlagi Uredbe 2016/679 v točki 93 navajajo, da se izraz *»izrecen«* nanaša na *»način, kako posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, izrazi privolitev. To pomeni, da mora posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, dati izrecno izjavo o privolitvi. Očiten način za zagotovitev, da je privolitev izrecna, bi bil, da se privolitev izrecno potrdi v pisni izjavi. Upravljavca bi lahko, kjer je to ustrezno, poskrbel, da posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, podpiše pisno izjavo, da se odpravijo vsi mogoči dvomi in morebitno pomanjkanje dokazov v prihodnosti.«*

Iz drugega odstavka 2. člena Odloka o načinu ugotavljanja izpolnjevanja PCT pogojev je moč sklepati, da v kolikor iz dejanja oziroma ravnanja osebe, za katero se preverja izpolnjevanje pogoja ni mogoče zanesljivo sklepati, da je privolila v vpogled v svoje osebne podatke, oseba, ki je zadolžena za preverjanje izpolnjevanja tega pogoja, preverjanja ni treba opraviti. Zlahka si lahko predstavljamo situacijo, kjer organizator nekega dogodka za večje število ljudi ob vходу z aplikacijo preverja izpolnjevanje pogojev PCT. Na kakšen način bo ugotavljal, ali je oseba privolila v vpogled v podatke ali ne? Vlagatelj izraža resne pomisleke, da je lahko ukrep preverjanja izpolnjevanja pogojev vezan na vsakokratno presojo osebe, ki te pogoje preverja, ali je oseba privolila v vpogled v svoje osebne podatke, učinkovit, pri čemer predpis ne daje nikakršnih meril za določitev kriterija, ali je mogoče zanesljivo sklepati, da je oseba privolila v vpogled. Z vprašanjem učinkovitosti je neposredno povezano vprašanje potrebnosti, s tem pa tudi sorazmernosti ukrepa kot takega. Vlagatelj ob tem poudarja tudi že večkrat izraženo stališče, da privolitve kot pravne podlage za obdelavo osebnih podatkov ni moč šteti za zakonito pravno podlago, v kolikor se obdelava nanaša na razmerja, ki jih oblastno določa država, saj v razmerju država – posameznik zaradi očitnega neravnotežja moči načeloma ni mogoče zagotoviti temeljnega elementa zakonite privolitve, to je prostovoljnosti. To izhaja tudi iz Splošne uredbe, ki v uvodni določbi št. 43 navaja, da: *»za zagotovitev, da je privolitev dana prostovoljno, privolitev ne bi smela biti pravna podlaga za obdelavo osebnih podatkov v posebnem primeru, ko obstaja očitno neravnotežje med posameznikom, na katerega se nanašajo osebni podatki, in upravljavcem, zlasti kadar je upravljavec javni organ in je zato malo verjetno, da je bila privolitev dana prostovoljno v vseh okoliščinah te specifične situacije.«*

### **(III) Razlogi za izpodbijanje predmetnih določb odlokov**

<sup>11</sup> Smernice št. 05/2020 o privolitvi na podlagi Uredbe 2016/679, različica 1.1, sprejete dne 4.5.2020, dostopne na: [https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb\\_guidelines\\_202005\\_consent\\_sl\\_0.pdf](https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_202005_consent_sl_0.pdf).

#### a) Varstvo osebnih podatkov je človekova pravica, obdelava mora biti določena z zakonom

Pravico do varstva zasebnosti, ki je širši okvir pravice do varstva osebnih podatkov, določa že Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in svoboščin (v nadaljevanju: EKČP). Po 8. členu Evropske konvencije o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah (EKČP) ima vsakdo pravico do spoštovanja njegovega zasebnega in družinskega življenja, doma in dopisovanja. Javna oblast se ne sme vmešavati v izvrševanje te pravice, razen, če je to določeno z zakonom in nujno v demokratični družbi zaradi državne varnosti, javne varnosti ali ekonomske blaginje države, zato, da se prepreči nered ali kaznivo dejanje, da se zavaruje zdravje ali morala, ali da se zavarujejo pravice in svoboščine drugih ljudi.

Glede spoštovanja zasebnosti tako EKČP pred državo postavlja dve zahtevi: 1 – država se ne sme vmešavati v posameznikovo zasebnost; 2 – država mora varovati posameznikovo zasebnost (pred posegi drugih) z nacionalnim pravom<sup>12</sup>.

Podobne zahteve pred državo postavlja Konvencija Sveta Evrope o varstvu posameznikov glede na avtomatsko obdelavo osebnih podatkov iz leta 1981 (Konvencija 108).

Določenost obdelave osebnih podatkov z zakonom izrecno zahteva tudi Ustava RS v 38. členu. To pomeni, da država ni le dožna spoštovati varstva osebnih podatkov, ampak je dolžna obdelavo osebnih podatkov tudi zakonsko urediti. Vsako zakonsko urejanje obdelave osebnih podatkov pa mora biti v skladu z načelom sorazmernosti – poseg v informacijsko zasebnost posameznika mora biti potreben in nujen za doseg do sledovanega ustavno legitimnega cilja (javna korist ali varstvo pravic drugih) ter v sorazmerju s pomembnostjo tega cilja (tretji odstavek 15. člena Ustave RS). Dopustno je torej le v obsegu, ki prestane t.i. strogi test sorazmernosti.

Ustavno sodišče se je v zvezi z obdelavo osebnih podatkov, določeno v predpisih, hierarhično nižjih od zakona, opredelilo že v številnih razsodbah, pri čemer vlagatelj izpostavlja razsodbo U-I-238/99 (9.12.1999), kjer je Ustavno sodišče med drugim zapisalo (točka 15): *»Posebno mesto med človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami imajo določbe, ki varujejo človekovo osebno dostojanstvo, osebne pravice, njegovo zasebnost in varnost (34. do 38. člen Ustave) in ki prepovedujejo vsem na prvem mestu državi, pa tudi posameznikom poseganje v našete pravice. V skladu z načelom, da je na tem področju prepovedano vse, kar ni izrecno dovoljeno, je po Ustavi prepovedan vsak poseg v našete pravice, razen tistih, ki so izrecno dovoljeni. Pravica do zasebnosti se za posameznika lahko konča samo takrat in tam, kjer kolidira z zakonsko izkazanim močnejšim interesom drugih (odločba št. U-I-25/95 z dne 27.11.1997, Uradni list RS, št. 5/98 in OdlUS VI, 158).«*. V isti razsodbi se je Ustavno sodišče opredelilo tudi do nujnosti posega v informacijsko zasebnost in pravnega temelja zanj (točka 18): *»Poseg je dopusten, če je v zakonu določeno opredeljeno, kateri podatki se smejo zbirati in obdelovati, za kakšen namen jih je dovoljeno uporabiti, nadzor nad zbiranjem, obdelovanjem in uporabo ter varstvo tajnosti zbranih osebnih podatkov. Namen zbiranja osebnih podatkov mora biti ustavno dopusten. Zbirati se smejo le podatki, ki so primerni in nujno potrebni za uresničitev zakonsko opredeljenega namena.«*

Vlagatelj nadalje navaja še druge razsodbe Ustavnega sodišča:

- U-I-115/92 (24.12.1992), v kateri je zapisalo, da *»Zakon o osebni izkaznici (Uradni list SRS, št. 16/74, 29/79 in 42/86), ki med drugim določa osebne podatke, potrebne za osebno izkaznico, nima določb o obveznosti dajanja prstnega odtisa. To obveznost določa v izpodbijani določbi le pravilnik o izvrševanju zakona o osebni izkaznici, kot podzakonski predpis, kar je v nasprotju z navedenimi določbami ustave in zakona o varstvu osebnih podatkov«*;

<sup>12</sup> Tako tudi dr. Lampe, Pravo človekovih pravic, Uradni list, Ljubljana 2010; pogl. 5.4.2.

- U-I-174/94 (23.9.1998) iz katere izhaja, da je določba 4. člena Pravilnika-97, po katerem je v prijavi sprejemnika med podatki o naročniku, ki je fizična oseba, potrebno navesti tudi enotno matično številko občana v nasprotju z drugim odstavkom 38. člena Ustave RS in jo je treba razveljaviti;
- U-I-229/03 (9.2.2006), v kateri je Ustavno sodišče razsodilo, da je Pravilnik ministrstva, ki je določal, da se v imenik nepremičninskih posrednikov vpisuje tudi podatek o državi rojstva in o državljanstvu nepremičninskega posrednika, pri čemer ZNPosr, ki je podlaga za izdajo izpodbijanega Pravilnika, zbiranja teh dveh osebnih podatkov v imeniku nepremičninskih posrednikov ni določal, zaradi česar je Pravilnik v tem delu v neskladju z drugim odstavkom 38. člena Ustave RS;
- U-I-243/09 (13.1.2011), v kateri je v 18. točki zapisalo: *»Zknji-1 ne vsebuje zakonske podlage, ki bi omogočala vodenje evidence o izdanih, veljavnih in odvzetih licencah. ZKnji-1 ne vsebuje niti seznama osebnih podatkov, ki se lahko zbirajo, niti namena zbiranja teh podatkov. To pomeni, da je podzakonski akt brez zakonske podlage določil zbiranje in obdelavo osebnih podatkov. Zato je 16. člen Pravilnika v neskladju z drugim odstavkom 38. člena Ustave.«.*

Več kot očitno je, da Odlok o začasnih omejitvah ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom v Republiki Sloveniji (izdan na podlagi 2., 3. in 4. točke prvega odstavka 39. člena Zakona o nalezljivih boleznih (Uradni list RS, št. 33/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/20 – ZIUZEOP, 142/20, 175/20 – ZIUOPDVE, 15/21 – ZDUOP in 82/21; v nadaljevanju: ZNB), Odlok o začasnih omejitvah pri izvajanju športnih programov (izdan na podlagi 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB), Odlok o začasnih omejitvi ponujanja kulturnih storitev končnim uporabnikom v Republiki Sloveniji (izdan na podlagi 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB), Odlok o začasnih omejitvi kolektivnega uresničevanja verske svobode v Republiki Sloveniji (izdan na podlagi 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB), Odlok o začasnih omejitvi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 (izdan na podlagi 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB), Odlok o omejitvah in načinu izvajanja ponujanja in prodajanja blaga in storitev neposredno potrošnikom na področju voznikov in vozil v Republiki Sloveniji (izdan na podlagi celotnega prvega odstavka 39. člena ZNB), Odlok o omejitvah in načinu izvajanja javnega prevoza potnikov na ozemlju Republike Slovenije (izdan na podlagi celotnega prvega odstavka 39. člena ZNB), Odlok o določitvi začasnih pogojev za izvajanje dejavnosti v vzgoji in izobraževanju ter visokem šolstvu (izdan na podlagi tretjega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije in v povezavi z 39. členom ZNB), Odlok o načinu ugotavljanja izpolnjevanja PCT pogojev (izdan na podlagi prvega odstavka 39. člena ter za izvrševanje drugega odstavka 3. člena, prvega odstavka 4. člena in prvega odstavka 9. člena ZNB) in Odlok o začasnih ukrepih za zmanjšanje tveganja okužbe in širjenja okužbe z virusom SARS-CoV-2 (izdan na podlagi prvega odstavka 39. člena v zvezi s prvim odstavkom 9. člena ZNB) ne ustrezajo zakonu, kot hierarhično najvišjemu aktu na podlagi Ustave RS, ki kot edini akt lahko določi obdelavo osebnih podatkov kot poseg v pravico do varstva osebnih podatkov. Odlok kot vrsto pravnega akta opredeljuje sicer tudi tretji odstavek 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17), ki določa, da z odlokom ureja vlada posamezna vprašanja ali sprejema posamezne ukrepe, ki imajo splošen pomen, ter sprejema druge odločitve, za katere je z zakonom ali z uredbo določeno, da jih ureja vlada z odlokom.

Pri tem vlagatelj opozarja na namen izdajatelja, ki je v Odloku o načinu ugotavljanja izpolnjevanja PCT pogojev z besedo »o načinu« skušal vsebinsko opredeliti naveden predpis zgolj kot tehnično-izvršilni predpis, iz katerega bi morebiti lahko izhajalo, da ureja zgolj način obdelave podatkov, le ta pa bi bila določena v nekem zakonu. Kakršnekoli določitve obdelave osebnih podatkov ni moč razbrati niti iz določb prvega odstavka 39. člena ZNB, ki določa, da kadar z ukrepi, določenimi s tem zakonom, ni mogoče preprečiti, da se v Republiko Slovenijo занesejo in v njej razširijo določene nalezljive bolezni, lahko Vlada Republike Slovenije odredi tudi naslednje ukrepe:

1. določi pogoje za potovanja v državo, v kateri obstaja možnost okužbe z nevarno nalezljivo boleznijo in za prihod iz teh držav;
2. prepove oziroma omeji gibanje prebivalstva na okuženih ali neposredno ogroženih območjih;

3. prepove zbiranje ljudi po šolah, kinodvoranah, javnih lokalih in drugih javnih mestih, dokler ne preneha nevarnost širjenja nalezljive bolezni;
4. omeji ali prepove promet posameznih vrst blaga in izdelkov.

Drugi odstavek 3. člena ZNB določa, da splošne ukrepe iz prejšnjega odstavka izvajajo fizične in pravne osebe ter nosilci družbene skrbi za zdravje, pri čemer prvi odstavek tega člena zgolj splošno navaja, da varstvo prebivalcev pred nalezljivimi boleznimi obsega splošne in posebne ukrepe za njihovo preprečevanje in obvladovanje. Prvi odstavek 4. člena ZNB določa, da ima vsakdo pravico do varstva pred nalezljivimi boleznimi in bolnišničnimi okužbami ter dolžnost varovati svoje zdravje in zdravje drugih pred temi boleznimi. In še prvi odstavek 9. člen ZNB, ki določa, da lastniki, upravljavci oziroma najemniki stanovanjskih in drugih objektov ter fizične in pravne osebe, ki izdelujejo oziroma prodajajo živila in predmete splošne uporabe, izvajajo splošne ukrepe, s katerimi v skladu s posebnimi predpisi zagotavljajo:

1. zdravstveno ustreznost pitne vode ter živil in predmetov splošne uporabe;
2. ustrežno kakovost zraka v zaprtih prostorih;
3. sanitarno tehnično in sanitarno higiensko vzdrževanje javnih objektov, sredstev javnega prometa in javnih površin vključno s preventivno dezinfekcijo, dezinsekcijo in deratizacijo;
4. ravnanje z odpadki na način, ki ne ogroža zdravja ljudi in ne povzroča čezmerne obremenitve okolja.

Četudi bi bil namen izdajatelja predmetnega odloka, da z njim uredi zgolj način izvrševanja zakonske določbe 39. člena ZNB, je vlagatelj v skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo mnenja, da vsebina navedenih zakonskih določb ZNB, ki jih je Vlada RS uporabila kot pravno podlago za izdajo odloka o načinu ugotavljanja izpolnjevanja pogojev PCT, v ničemer ne izkazujejo in ne določajo, kateri osebni podatki se smejo zbirati in obdelovati, za kakšen namen jih je dovoljeno uporabiti ter kdo jih obdeluje. Navedena ugotovitev vlagatelja je v neposredni povezavi tudi z drugim odstavkom 120. člena Ustave RS, tj. načelom legalitete – načelom vezanosti delovanja upravnih organov na ustavno in zakonsko podlago ter okvir in je eno temeljnih ustavnih načel.

#### **b) Vlada nima pristojnosti urejanja materije ugotavljanja izpolnjevanja PCT pogojev z odlokom**

Vlagatelj meni, da so predmetni odloki v neskladju tudi s 1., 2., 3., 120. in 153. členom Ustave RS.

V svoji nedavni odločbi U-I-79/20 (13.5.2021) Ustavno sodišče namreč ugotavlja (68. točka), da »*po drugem odstavku 120. člena Ustave RS, upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi Ustave in zakona. Načelo vezanosti delovanja upravnih organov na ustavno in zakonsko podlago ter okvir – t.i. načelo legalitete oziroma legalitetno načelo – je eno temeljnih ustavnih načel. Tesno je povezano z drugimi temeljnimi ustavnimi načeli, kot so načelo demokratičnosti (1. člen Ustave), načela pravne države (2. člen Ustave) in načelo delitve oblasti (druga poved drugega odstavka 3. člena Ustave). Načelo demokratičnosti zahteva, da najpomembnejše odločitve, zlasti tiste, ki se nanašajo na državljane, sprejemajo neposredno izvoljeni poslanci z zakoni, izvršilna oblast pa lahko deluje samo na vsebinski podlagi in v okviru zakona. Navedeno zahteva tudi načelo delitve oblasti; ker je zakonodajna pristojnost po Ustavi podeljena Državnemu zboru (86. do 89. člen Ustave), drugi državni organi ne smejo spreminjati ali samostojno urejati zakonske materije. Tudi načela pravne države zahtevajo, da se temeljna razmerja med državo in posamezniki urejajo s splošno veljavnimi in abstraktnimi zakoni ter da so zakonske določbe jasne, pomensko določljive in s tem predvidljive. Načelo legalitete je tesno povezano še s 153. členom Ustave (usklajenost pravnih aktov), ki zahteva, da so podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z Ustavo in zakoni. Ustavno sodišče je že večkrat pojasnilo, da načelo legalitete iz drugega odstavka 120. člena Ustave zavezuje tudi Vladi kot vrh uprave.*«. Ustavno sodišče v navedeni odločbi nadalje ugotavlja (69. točka), da »*načelo legalitete iz drugega odstavka 120. člena Ustave vsebuje dve zahtevi: (1) podzakonski predpisi in posamični akti izvršilne oblasti (tako Vlade kot upravnih organov) so lahko sprejeti le na podlagi zakona, kar pomeni, da morajo temeljiti na (dovolj določni) vsebinski podlagi v zakonu, (2) poleg tega pa morajo biti v okviru zakona, kar pomeni, da ne smejo preseči njegovega možnega pomena. ... Izvršilna oblast sme delovati torej samo na podlagi vsebinske in dovolj določbe ureditve v zakonu in jih ne sme originarno (izvirno) urejati. Pooblastila za tako urejanje ji ne sme dati*



*niti zakon.*«. V nadaljevanju obrazložitve svoje odločbe je Ustavno sodišče navedlo, da je še strožja zahteva po določnosti zakonske podlage, kadar gre za omejevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin (71. točka). *»Človekove pravice in temeljne svoboščine so izhodiščni in osrednji del ustavnega reda, kar izhaja že iz preambule k Ustavi«* in jih je dopustno omejevati le v skladu s tretjim odstavkom 15. člena Ustave RS.

S tem, ko je Vlada RS obdelavo osebnih podatkov v zvezi s preverjanjem izpolnjevanja pogojev PCT uredila z odloki, pri čemer po ustaljeni ustavnosodni presoji vsaka obdelava predstavlja poseg v ustavno pravico do varstva osebnih podatkov, torej poseg, ki ga je dopustno določiti le z zakonom, so takšni odloki protiustavni.

### **c) Določbe odlokov posegajo v pravico do svobode gibanja ter pravico do svobode združevanja**

Kljub trdnemu prepričanju vlagatelja, da so predmetni odloki Vlade, s katerimi je posegla v zagotavljanje temeljne človekove pravice do varstva osebnih podatkov na način, da je določila, kateri podatki se smejo zbirati in obdelovati v povezavi s preverjanjem izpolnjevanja PCT pogojev, za kakšen namen jih je dovoljeno uporabiti, kategorije oseb, ki smejo obdelovati te podatke ter druge pogoje obdelave, v nasprotju z 38. členom Ustave RS, se omejitve, določene z odloki dotikajo tudi vprašanja pravice do svobode gibanja (32. člena Ustave RS) ter pravico do svobode združevanja (42. člen Ustave RS).

Odlok o začasni omejitvi ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom v Republiki Sloveniji kot izvršilni predpis je Vlada RS izdala na podlagi 2., 3. in 4. točke prvega odstavka 39. člena ZNB, Odlok o začasni omejitvi pri izvajanju športnih programov na podlagi 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB, Odlok o začasni omejitvi ponujanja kulturnih storitev končnim uporabnikom v Republiki Sloveniji na podlagi 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB, Odlok o začasni omejitvi kolektivnega uresničevanja verske svobode v Republiki Sloveniji na podlagi 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB, Odlok o začasni omejitvi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 na podlagi 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB, Odlok o omejitvah in načinu izvajanja ponujanja in prodajanja blaga in storitev neposredno potrošnikom na področju voznikov in vozil v Republiki Sloveniji na podlagi celotnega prvega odstavka 39. člena ZNB, Odlok o omejitvah in načinu izvajanja javnega prevoza potnikov na ozemlju Republike Slovenije na podlagi celotnega prvega odstavka 39. člena ZNB, Odlok o načinu ugotavljanja izpolnjevanja PCT pogojev na podlagi (celotnega) prvega odstavka 39. člena ter za izvrševanje drugega odstavka 3. člena, prvega odstavka 4. člena in prvega odstavka 9. člena ZNB ter Odlok o začasni ukrepih za zmanjšanje tveganja okužbe in širjenja okužbe z virusom SARS-CoV-2 prav tako na podlagi (celotnega) prvega odstavka 39. člena v zvezi s prvim odstavkom 9. člena ZNB. Ustavno sodišče je v svoji nedavni in že zgoraj navedeni odločbi U-I-79/20 (13.5.2021) presodilo, da sta 2. in 3. točka prvega odstavka 39. člena ZNB v neskladju z Ustavo RS, saj *»daje zakonodajalec Vladi bistveno preširoko polje proste presoje pri odločanju o ukrepih iz 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB«* in naložilo zakonodajalcu odpravo navedenega neskladja v roku dveh mesecev po objavi te odločbe v Uradnem listu (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).

Ob tem vlagatelj izpostavlja tudi splošno sprejeto načelo pozitivne obveznosti državne oblasti pri zagotavljanju varstva človekovih pravic, ki v primeru trenutno široke razširjenosti nalezljive bolezni COVID-19 lahko resno ogrozi zdravje in življenje ljudi, prepočasen, nezadosten ali neustrezen način odziva državne oblasti (pri čemer vlagatelj pod tem pojmom razume tako zakonodajalca kot vse organe izvršilne oblasti) pa je lahko v neskladju s pozitivnimi obveznostmi države, da zagotavlja ustavno zagotovljene pravice do življenja in zdravstvenega varstva na eni strani ter pravico varstva osebnih podatkov na drugi strani, vsi posegi pa morajo biti skladni z ustavo ter temelječi na jasni zakonski opredelitvi.

Hkrati vlagatelj posebej izpostavlja pravno nevzdržnost načina sprejemanja odlokov, ki odraža stanje, da se materija, ki je primarno pridržana zakonodajalcu in poteka po (zakonodajnem) postopku, v katerega so vgrajena načela demokratičnosti sprejemanja predpisov, in ki intenzivno posegajo v človekove pravice in

svoboščine, določa z odloki. Vlada vsebino odlokov določa in spreminja na tedenski ravni, pri čemer se te spremembe ne nanašajo zgolj na morebitno podaljšanje veljavnosti že izdanih odlokov. Nekaterim odlokom Vlada RS niti ne podaljša veljavnosti in zato prenehajo veljati. Določeni odloki prenehajo veljati tudi na način, da Vlada RS sprejme nov odlok, ki nadomesti prejšnjega. Vlagatelj v tem okviru izpostavlja možnost, da bodo določeni izpodbijani odloki v času med postopkom pred Ustavnim sodiščem prenehali veljati, s čimer bi lahko nastala procesna ovira na podlagi drugega odstavka 47. člena ZUstS, tj. pravovarstvena potreba (posledice neustavnega ali nezakonitega predpisa niso bile odpravljene kljub prenehanju veljavnosti tega predpisa) in bi bilo treba predmetno zahtevo zavreči. Da temu ne bi bilo tako, vlagatelj meni, in se pri tem opira 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 narekuje odločitev Ustavnega sodišča zaradi zahteve po pravni predvidljivosti v zvezi z odloki, ki se sprejemajo periodično (na tedenski ravni) in za časovno omejeno obdobje ter urejajo materijo posegov v pravico do varstva osebnih podatkov, ki je po Ustavi RS pridržana zgolj Državnemu zboru RS.

Izpodbijane določbe Odloka o načinu ugotavljanja izpolnjevanja PCT pogojev (predvsem materialne določbe 1., 2., 3. in 4. člena), prvega stavka tretjega odstavka 4. člena in šestega odstavka 4. člena Odloka o začasnih omejitvah ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom v Republiki Sloveniji, osmega odstavka 4. člena Odloka o začasni omejitvi pri izvajanju športnih programov, petega in sedmega odstavka 3. člena Odloka o začasni omejitvi ponujanja kulturnih storitev končnim uporabnikom v Republiki Sloveniji, šestega odstavka 2. člena Odloka o začasni omejitvi kolektivnega uresničevanja verske svobode v Republiki Sloveniji, prvega stavka četrtega odstavka 3. člena Odloka o začasni omejitvi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2, četrtega odstavka 2. člena Odloka o omejitvah in načinu izvajanja ponujanja in prodajanja blaga in storitev neposredno potrošnikom na področju voznikov in vozil v Republiki Sloveniji, petega odstavka 3. člena Odloka o omejitvah in načinu izvajanja javnega prevoza potnikov na ozemlju Republike Slovenije ter 3. člena Odloka o določitvi začasnih pogojev za izvajanje dejavnosti v vzgoji in izobraževanju ter visokem šolstvu so po oceni vlagatelja zahteve v neskladju z 38. v povezavi s 1., 2., 3., 32., 120. in 153. členom Ustave RS zato

#### **predlaga:**

da Ustavno sodišče RS na podlagi 3. alineje 1. odstavka 21. člena ZUstS oceni ustavnost določb Odloka o načinu ugotavljanja izpolnjevanja PCT pogojev v celoti, prvega stavka tretjega odstavka 4. člena in šestega odstavka 4. člena Odloka o začasni omejitvi ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom v Republiki Sloveniji, osmega odstavka 4. člena Odloka o začasni omejitvi pri izvajanju športnih programov, petega in sedmega odstavka 3. člena Odloka o začasni omejitvi ponujanja kulturnih storitev končnim uporabnikom v Republiki Sloveniji, šestega odstavka 2. člena Odloka o začasni omejitvi kolektivnega uresničevanja verske svobode v Republiki Sloveniji, prvega stavka četrtega odstavka 3. člena Odloka o začasni omejitvi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2, četrtega odstavka 2. člena Odloka o omejitvah in načinu izvajanja ponujanja in prodajanja blaga in storitev neposredno potrošnikom na področju voznikov in vozil v Republiki Sloveniji, petega odstavka 3. člena Odloka o omejitvah in načinu izvajanja javnega prevoza potnikov na ozemlju Republike Slovenije ter 3. člena Odloka o določitvi začasnih pogojev za izvajanje dejavnosti v vzgoji in izobraževanju ter visokem šolstvu, ugotovi njihovo neskladnost z Ustavo RS ter jih na podlagi 1. odstavka 45. člena ZUstS razveljavi.

**Informacijski pooblaščenec:**  
Mojca Prelesnik, univ. dipl. prav.  
informacijska pooblaščenka

**Vročiti:**

- USTAVNO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE, Beethovnova 10, 1000 Ljubljana, p.p. 1713 –  
priporočeno s povratnico,
- arhiv, tu.