



REPUBLIKA SLOVENIJA

INFORMACIJSKI  
POOBLAŠČENEC

Dunajska cesta 22, 1000 Ljubljana  
T: 01 230 9730  
F: 01 230 9778  
gp.ip@ip-rs.si  
www.ip-rs.si

Številka: 007-66/2021/2

Datum: 6. 12. 2021

**Kolegij predsednika Državnega zbora RS**  
**Odbor za finance**  
**Vse poslanske skupine**  
**Zakonodajno-pravna služba**  
gp@dz-rs.si

**ZADEVA: Predlog Zakona o dodatnih ukrepih za preprečevanje širjenja, omilitev, obvladovanje, okrevanje in odpravo posledic Covid-19 – EVA 2021-1611-0094 (EPA: 2297 - VIII) – MNENJE**

Zveza: objava na portalu Državnega zbora RS

Spoštovani,

Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju IP) se je seznanil s Predlogom Zakona o dodatnih ukrepih za preprečevanje širjenja, omilitev, obvladovanje, okrevanje in odpravo posledic Covid-19 – EVA 2021-1611-0094 (EPA: 2297 - VIII, v nadaljevanju predlog zakona), ki je objavljen na spletni strani Državnega zbora RS, kot ga je dne 18.11.2021 sprejela Vlada RS na 103. redni seji.

IP želi uvodoma izpostaviti priložnost, da zakonodajalec v predlaganem zakonu na ustrezen način uredi materijo odzivanja na pojav nalezljive bolezni COVID-19, na ta način zadosti pozitivni obveznosti zagotavljanja pravice do zdravstvenega varstva, varovanja javnega zdravja in življenja vseh članov družbe, predvsem pa odpravi številna neskladja, ki jih je v letih 2020 in 2021 že ugotovilo Ustavno sodišče RS in prepreči morebitna neustavna stanja v bodoče. S tem bo hkrati močno razbremenjeno tudi Ustavno sodišče RS, vladnim ukrepom za preprečevanje in obvladovanje širjenja COVID-19 pa zagotovljena legitimnost. IP pa ob tem opozarja na dejstvo, da urejanje tako vsebinsko raznolike materije z zakonom, ki v druge zakone posega na način, da jih deloma spreminja in dopolnjuje, deloma določa odstopanja od njihovih določb in da deloma ureja tudi začasne ukrepe za pomoč pri omilitvi posledic po epidemiji COVID-19, načinja institut pravne varnosti in spodkopava sistemsko ureditev področij, ki so sicer vsebinsko zaključene enote. IP na podlagi gradiva predloga zakona ne vidi utemeljenega razloga, da se je predlagatelj ponovno odločil za pristop urejanja zelo raznolike področne zakonske materije v enem zakonu, s čimer se ustvarja pravna nekonsistentnost in povečuje nevarnost za ustvarjanje pravnih praznin, zaradi pomanjkljivih zakonskih določb, ki posegajo v posamične člene različnih zakonov brez upoštevanja sistemskih umestitev členov v posamezne področne predpise. V preteklosti je praksa že pokazala, da to pomeni negotovost za zavezance ter zlasti pravno nepredvidljivost tako za posameznike kot za zavezance, saj zaradi navedene oblike urejanja zakonske materije pogosto prihaja do nerazumljivosti in nejasnosti zakonskih določb v praksi.

Po pregledu besedila predloga zakona IP ugotavlja, da se na pravico do zasebnosti in s tem varstva osebnih podatkov nanašajo številne določbe (med drugim 17., 18., 20. 25., 28., 49., 52., 54., 63. in 68. člen), s katerimi IP pred tem ni bil seznanjen, niti se predlagatelj o besedilu ni posvetoval z IP. Glede na pomembnost določb IP izpostavlja zlasti: 17., 28., 52., 63. in 64. člen in na podlagi 48. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1) ter 57. člena Uredbe (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) posreduje svoje mnenje. **Zakonodajalca pa IP poziva k temeljitemu razmisleku in skrbni presoji skladnosti predlaganih sprememb s sistemskimi predpisi o varstvu osebnih podatkov, zlasti s Splošno uredbo, ter skladnosti predlaganega zakona s 37. in 38. členom Ustave RS.**

V 38. členu Ustava RS izrecno zahteva določenost obdelave osebnih podatkov z zakonom. 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 dosegdo zasledovanega 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 prestopa t.i. strogi test sorazmernosti. Predlog zakona pa na več mestih, kot podrobneje pojasnjujemo v nadaljevanju, ne opredeljuje nabora osebnih podatkov, ki bodo predmet obdelave, ne določa jasno namenov obdelave, rokov hrambe ali to prepušča v urejanje v podzakonskih aktih.

Ustavno sodišče se je v zvezi z obdelavo osebnih podatkov, določeno v predpisih, hierarhično nižjih od zakona, opredelilo že v številnih rzsodbah, IP izpostavlja rzsodbo U-I-238/99 (9.12.1999), kjer se je Ustavno sodišče opredelilo do nujnosti posega v informacijsko zasebnost in pravnega temelja zanj (točka 18): *»Poseg je dopusten, če je v zakonu določno 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.«*.

V nadaljevanju IP podaja svoje mnenje na predlagano besedilo posameznih členov konkretno zlasti v povezavi s pravico do varstva osebnih podatkov (38. člen Ustave RS).

#### **K 17. členu (spremembe Zakona o zbirkah podatkov s področja zdravstvenega varstva)**

Kot ugotavlja IP, 8. člen Zakona o zbirkah podatkov s področja zdravstvenega varstva (ZZPPZV) določa, da se podatki iz Priloge 1 pod zaporedno številko NIJZ1 do NIJZ 75, Priloge 2 in Centralnega registra podatkov o pacientih posredujejo v skladu z metodološkimi navodili NIJZ. IP v zvezi s tem glede na nekatere izkušnje iz preteklosti opozarja, da tovrstna metodološka navodila lahko urejajo zgolj tehnične vidike posredovanja, ne sme pa se z njimi širiti namenov obdelave, nabora osebnih podatkov, upravičencev do obdelave oz. zbiranja osebnih podatkov ali upravljavcev podatkov.

#### **K 28. členu (spremembe Zakona o nalezljivih boleznih)**

Drugi odstavek 28. člena določa, da: *»Odgovorna oseba v vzgojno-izobraževalnih zavodih oziroma dijaških domovih v primeru okužene osebe z virusom SARS-CoV-2 opravi poizvedbo o visoko tveganih stikih v skladu z navodili Nacionalnega inštituta za javno zdravje (v nadaljnjem besedilu: NIJZ), ki so objavljena na spletni strani NIJZ.«*.

Nadalje tretji odstavek 28. člena določa, da: *»Odgovorna oseba v vzgojno-izobraževalnih zavodih oziroma dijaških domovih v primeru okužene osebe z virusom SARS-CoV-2 za namen priprave izjave o karanteni na domu oziroma odreditve karantene na domu z odločbo pridobi naslednje podatke: 1. osebno ime, 2. dan, mesec in leto rojstva, 3. naslov stalnega ali začasnega bivališča in številko stanovanja v primeru večstanovanjskega objekta, 4. naslov bivanja, ki ga je oseba izbrala za čas trajanja karantene na domu, in številko stanovanja v primeru večstanovanjskega objekta, 5. telefonska številka, 6. elektronski naslov, če ga oseba ima, 7. osebno ime, naslov stalnega ali začasnega bivališča in elektronski naslov zakonitega zastopnika za mladoletno osebo, 8. datum zadnjega visoko tveganega stika, 9. podatek, ali je oseba bila v stiku z osebo s potrjeno okužbo s povzročiteljem nalezljive bolezni COVID-19 kot zaposlena na delovnem mestu vzgojno-izobraževalnega zavoda oziroma dijaškega doma ali kot oseba, vključena v vzgojno-izobraževalni proces zavoda oziroma dijaški dom, 10. izjema od karantene v skladu s predpisom, ki določa izjeme od karantene po visoko tveganem stiku s povzročiteljem nalezljive bolezni.«*.

Predlagana določba, torej ureja nove vidike posredovanja in obdelave osebnih podatkov, kar je sicer materija urejanja Zakona o nalezljivih boleznih (ZNB), pri čemer so kljub zgoraj navedenim določbam 38. člena Ustave RS in uveljavljeni praksi Ustavnega sodišča RS bistveni vidiki obdelave prepuščeni v ureditev podzakonskim aktom Nacionalnega inštituta za javno zdravje (NIJZ).

IP z vidika neusklajenosti določb z 38. členom Ustave RS posebej izpostavlja, da predlog zakona:

- ne določa dovolj ozko namena obdelav (ker ne zamejuje subjekta, ki pripravlja izjave oz. karantene na domu, saj to posredno prepušča v določitev NIJZ),
- ne določa jasno, čigavi osebni podatki (okužene osebe, oseb, ki predstavljajo visoko tvegane stike in jim bo odrejena karantena ali tudi koga tretjega) naj bi bili konkretno predmet zbiranja

in obdelave; zlasti je nejasno, na podlagi katerih meril naj bi odgovorne osebe v vzgojno-izobraževalnih zavodih določile, čigavi osebni podatki bodo predmet zbiranja in posredovanja, kdo določa in tolmači ta merila ter kdo predstavlja visoko tvegane stike (gre za merila po ZNB ali lahko tudi kaj tretjega?);

- ne določa, kdo naj bi bil upravljavec teh novo nastalih zbirk osebnih podatkov v okviru vzgojno-izobraževalnih zavodov in kako dolgo naj bi se osebni podatki hranili.

IP poudarja, da bi moral biti glede na navedeno in za zagotavljanje usklajenosti z ZNB člen nujno deležen ustrezne spremembe oz. dopolnitve, pri čemer poudarjamo, da bi takšna materija sodila v ZNB in ne nesistemskega predpisa, kot je predlog zakona. Gre namreč za ureditev, ki je ZNB ne pozna. V kolikor gre za določbo, ki je s strokovnega vidika utemeljena, nujna in potrebna kot ukrep za obvladovanje epidemije in preprečevanje njenega širjenja, o čemer se IP na podlagi prejetega gradiva ni mogel prepričati, bi takšna določba sodila v sistemski zakon, ki ureja ukrepanje v zvezi z obvladovanjem in preprečevanjem širjenja nalezljivih boleznih in epidemij. IP na podlagi navedenega poziva zakonodajalca, da navedeno materijo uredi na način, ki bo skladen z 38. členom Ustave RS in ne bo dopuščal nejasnosti glede obsega, pooblastil in trajanja poseganja v pravico posameznikov, med njimi tudi otrok, do varstva osebnih podatkov.

#### **K 52. členu**

IP ugotavlja, da predlog zakona ne določa nabora podatkov, kot to zahteva Ustava RS v 38. členu, s tem ko na zelo splošen in nedoločen način obseg »*potrebnih dokazil*«, ki jih morajo predložiti nosilci programov v podporo družini za pridobitev dodatnih sredstev, prepušča v ureditev in določanje ministru, pristojnemu za družino.

IP poudarja, da gre za materijo, ki bi morala biti urejena zakonsko, kot je pojasnjeno zgoraj – torej na način, da bi bil nabor osebnih podatkov opredeljen z zakonom – oziroma bi moral zakon v nasprotnem primeru opredeliti, da ta dokazila ne smejo vsebovati osebnih podatkov.

IP zato poziva zakonodajalca, da določbo 4. odstavka 52. člena uskladi z 38. členom Ustave RS.

#### **K 63. členu (»ureditev zbiranja, opravljanja dela, prometa blaga ali izvajanja storitev«)**

Izhajajoč iz obrazložitve k 63. členu IP obžaluje, da predlagatelj ni navedel, da se s tem členom skuša urediti tudi *način izvrševanja* pravice do varstva osebnih podatkov (38. člen Ustave RS), in ne samo način izvrševanja pravice do zbiranja, pravice do uresničevanja verske svobode ter pravice do svobodne gospodarske pobude.

IP uvodoma na splošno izpostavlja, da določbe prvega odstavka 63. člena ni moč vsebinsko razlagati zgolj kot način izvrševanja pravice do zbiranja, pravice do uresničevanja verske svobode ter pravice do svobodne gospodarske pobude, temveč jo je treba razumeti tudi kot omejevanje človekovih pravic, kar je glede na namen predloga zakona in umeščenost te določbe v del zakona, ki urejačasne ukrepe, logično in pričakovano (v nezavidljivi situaciji, v kateri smo se kot družba znašli v času hitrega širjenja okužb in velikega števila obolelih in bolnikov, ki potrebujejo intenzivno zdravstveno varstvo, torej v primeru zagotavljanja varovanja pravice do življenja in zdravstvenega varstva ljudi, se človekove pravice in svoboščine lahko omejijo, vendar le na način kot je določen z Ustavo RS – po Ustavi RS pa je pristojnost *omejevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin* podeljena zgolj Državnemu zboru RS). Dopustnost omejevanja človekovih pravic je uokvirjena s tretjim odstavkom 15. člena (omejevanje človekovih pravic) in 120. členom Ustave RS (načelo zakonitosti). Omejevanje človekovih pravic je torej dopustno omejevati samo z zakonom, z zakonom pa je dovoljeno določiti morebitno pooblastilo izvršilni oblasti za urejanje manj pomembnih, tehničnih vprašanj v zvezi z omejevanjem določene človekove pravice ali temeljne svoboščine. Ključno pri tem pa je, da je to pooblastilo restriktivno in precizno, da izvršilni oblasti ne omogoča izvirnega urejanja omejitev le teh.

Glede na navedeno in v povezavi z nedavno odločitvijo Ustavnega sodišča RS (U-I-79/20-24, 13.5.2021) ter s cilji predloga zakona, zakonodajalca v teh specifičnih družbenih okoliščinah ni mogoče odreči možnosti, da zaradi učinkovitega varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter izvrševanja pozitivnih obveznosti, ki izhajajo iz Ustave RS, izjemoma prepusti izvršilni oblasti poseganje v določene pravice. Vendar pa mora biti kljub temu **v zakonu določen ali iz njega jasno razviden namen ukrepov, poleg tega pa mora zakon dovolj natančno opredeliti dopustne načine oziroma vrste, obseg in pogoje omejevanja ter druga ustrezna varovala pred arbitrarnim omejevanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin.**

V predlaganem 63. členu je obdelava osebnih podatkov določena tako v drugi kot tudi tretji alineji prvega odstavka na način, da Vladi (z odlokom) prepušča pogojevanje zbiranja, opravljanja dela, uresničevanja verske svobode, promet blaga ali izvajanja storitev:

- **»s posredovanjem osebnih podatkov odgovorni osebi osebe javnega ali zasebnega prava, ki organizira zbiranje ali uresničevanje verske svobode, zagotavlja delo, opravlja promet blaga ali izvaja storitve«** (druga alineja);
- **»s predložitvijo ustreznih dokazil o imunosti ali neokuženosti ali drugih ustreznih dokazil odgovorni osebi osebe javnega ali zasebnega prava, ki organizira zbiranje ali uresničevanje verske svobode, zagotavlja delo, opravlja promet blaga ali izvaja storitve, ter uradnim osebam, ki izvajajo nadzor nad spoštovanjem določb tega zakona«** (tretja alineja).

(a) V zvezi z obdelavo, določeno v drugi alineji (**»s posredovanjem osebnih podatkov odgovorni osebi osebe javnega ali zasebnega prava, ki organizira zbiranje ali uresničevanje verske svobode, zagotavlja delo, opravlja promet blaga ali izvaja storitve«**), iz besedila določbe ni jasno razvidno s kakšnim namenom se bo izvajala navedena obdelava. Jasna in stroga določenost namena je eno ključnih načel varstva osebnih podatkov, saj je že na ustavni ravni prepovedana uporaba osebnih podatkov v nasprotju z njihovim namenom, hkrati pa je na ta način preprečeno, da bi se zaradi preširoke razlage namena, podatki smeli uporabljati še za druge namene, ki niso skladni s prvotnim namenom.

Namen posredovanja osebnih podatkov, kot je določen v drugi alineji prvega odstavka 63. člena se lahko torej samo domneva ob hkratnem branju obrazložitve k temu členu: epidemiološko spremljanje in s tem zagotavljanje zadostnega varstva pred širjenjem nalezljivih bolezni ter varovanja zdravja in življenja ljudi. IP je mnenja, da je namen, v kolikor bi bil določen v besedilu zakona, vsekakor legitimen, vendar po mnenju IP preširok. Zastavlja se namreč vprašanje vsebine pojma **»epidemiološkega spremljanja«**. V kolikor to pomeni aktivnosti beleženja stikov okuženih oseb, obveščanja posameznikov in izdajanja odločb o obvezni karanteni, ki jih izvaja NIJZ, potem bi moral zakon to jasno določiti. IP ima resne pomisleke v zvezi z navedenim ukrepom, ki je po njegovem mnenju v nasprotju z načelom sorazmernosti, saj iz besedila ni jasno razvidno kateri posamezniki so dolžni posredovati osebne podatke (npr. ali posamezniki kot uporabniki storitev ali zaposleni), kakšni so pogoji za posredovanje osebnih podatkov v okviru posameznih vrst oseb javnega in zasebnega prava (npr. ali so pogoji enaki za organizacijo nekega kulturnega dogodka v primerjavi s ponudniki storitev prodaje blaga, v katerem trenutku bodo morali posamezniki posredovati svoje osebne podatke). Ni jasno tudi, na kakšen način bo zagotovljeno epidemiološko spremljanje (npr. kako bodo uporabljeni osebni podatki posameznikov, obiskovalcev trgovskega centra), saj se je v preteklosti večkrat izkazalo, da ob množičnem izbruhu bolezni, NIJZ ni bil sposoben obvestiti posameznikov, da so bili v stiku s potrjeno okuženim posameznikom.

Nadalje, v skladu z načelom sorazmernosti se smejo obdelovati le tisti osebni podatki, ki so nujni, potrebni in sorazmerni za doseg ustavno dopustnega cilja oz. določenega namena. Iz tega razloga je pomembno, da je namen jasno določen, saj je v nasprotnem primeru zelo težko ali nemogoče ugotoviti, kateri podatki (če sploh) so nujno potrebni za doseg tega namena. Nedorečenost in ohlapne določbe pa dajejo možnost široke razlage, katere podatke je dopustno obdelati, s tem pa se poveča tveganje za prekomeren poseg v zasebnost posameznikov.

Tretji odstavek 63. člena določa, da **»osebni podatki iz prvega odstavka tega člena obsegajo osebno ime, leto rojstva, prijavljeno prebivališče oziroma naslov in telefonsko številko oziroma elektronski naslov. Osebne podatke zbirajo odgovorne osebe javnega ali zasebnega prava iz prvega odstavka tega člena, ki so upravljavci teh zbirk podatkov za namen zagotavljanja zadostnega varstva pred širjenjem oz. za preprečevanje nalezljive bolezni COVID-19 ter varovanje zdravja in življenja ljudi. Osebni podatki iz tega odstavka se hranijo 30 dni in se po poteku tega roka uničijo. Za zbiranje, obdelavo in posredovanje osebnih podatkov, vsebovanih v zbirkah iz tega zakona, se uporabljajo določbe predpisov, ki urejajo varstvo osebnih podatkov, kolikor s tem zakonom za posamezne primere ni drugače določeno. Do teh podatkov lahko dostopa Nacionalni inštitut za javno zdravje (v nadaljnjem besedilu: NIJZ).«**

IP uvodoma opozarja, da dikcija »osebni podatki iz prvega odstavka tega člena obsegajo...« pomeni, da se navedene vrste osebnih podatkov nanašajo tako na drugo kot tudi na tretjo alinejo prvega odstavka – se pravi tudi za primer predložitve dokazil o imunosti ali neokuženosti ali drugih ustreznih dokazil. IP dvomi, da je bil to namen predlagatelja, zato po njegovem mnenju določba potrebuje preciznejši sklic na ustrezno alinejo prvega odstavka.

Nadalje, IP težko oceni nujnost in potrebnost navedenih osebnih podatkov, ki se bodo obdelovali za domnevni namen epidemiološkega spremljanja. Ker namen ni jasno določen je nemogoče oceniti, kateri osebni podatki so potrebni in nujni za doseg namena. Vprašanje se poraja predvsem pri letu rojstva in naslovu prebivališča, saj ta dva podatka za namen obveščanja stikov nista potrebna. Na podlagi tako nedorečenih določb obstoji realna nevarnost, da bodo številne osebe javnega in zasebnega prava vzpostavljale enormne zbirke osebnih podatkov posameznikov, ki se bodo udeleževali koncertov, verskih obredov, opravljali nakupe v trgovskih centrih, itd. Osebe javnega in zasebnega prava, ki nastopajo v vlogi delodajalca, pa z navedenimi podatki najverjetneje že razpolagajo na podlagi delovno-pravne zakonodaje. Predlagatelj je sicer v besedilo tega odstavka vključil varovalko, tj. omejen rok hrambe (30 dni), v zvezi s katerim pa se poraja vprašanje izvajanja (uničenja podatkov po 30 dneh), saj bo terjalo od naslovnikov (ob predpostavki, da bodo vključene vse osebe javnega in zasebnega prava) določene organizacijske in kadrovske resurse.

Bolj natančno opredelitev bi bila potrebna tudi v delu, kjer je določeno, da »do teh podatkov lahko dostopa NIJZ«. »Dostop« je zavajajoč pojem, saj to pomeni neposredni dostop do informacijskih sistemov oseb javnega in zasebnega prava s strani uslužbencev NIJZ.

(b) V zvezi z obdelavo, določeno v tretji alineji prvega odstavka 63. člena (*»s predložitvijo ustreznih dokazil o imunosti ali neokuženosti ali drugih ustreznih dokazil odgovorni osebi osebe javnega ali zasebnega prava, ki organizira zbiranje ali uresničevanje verske svobode, zagotavlja delo, opravlja promet blaga ali izvaja storitve, ter uradnim osebam, ki izvajajo nadzor nad spoštovanjem določb tega zakona«*) **IP apelira na zakonodajalca, da le to uredi na način, ki bo skladen z Ustavo RS.** V tem trenutku je (gledano globalno) izkazovanje dokazil o prebolelosti, cepljenju oz. testiranju ukrep, ki se je izkazal za učinkovitega pri zaježitvi širjenja okužb. Kot poseg, ki je nujen, potreben in učinkovit v demokratični družbi in ki hkrati pomeni poseg v ustavno zagotovljene človekove pravice in svoboščine (med drugim tudi v pravico do zasebnosti oz. pravico do varstva osebnih podatkov), je nujno, da je ustrezno urejen na zakonski ravni, v skladu z določbami Ustave RS (38. člen). IP je glede obdelave osebnih podatkov, ki se izvaja na način predložitve dokazil o izpolnjevanju pogojev PCT in ki je trenutno urejena zgolj z vladnimi odloki kot podzakonskimi akti, že 17.8.2021 vložil zahtevo za presojo ustavnosti in zakonitosti navedenih odlokov. IP namreč trdno stoji na stališču, da prav specifična družbena situacija, kot je boj z nalezljivo boleznijo COVID-19, terja s strani predlagatelja in zakonodajalca ukrepanje, ki bo zakonito in s tem legitimno – s sprejetjem ustrezne zakonske podlage. Na družbeni in institucionalni ravni se že vsaj eno leto ukvarjamo z vprašanji povezanimi z nezakonomnostjo odrejenih ukrepov (za nekatere izmed njih je to dejstvo ugotovilo tudi Ustavno sodišče RS), na ta način pa se po nepotrebnem obremenjuje posameznike in institucije z brezplodnim argumentiranjem nujnosti sprejemanja ukrepov kot razlogom za vzdrževanje nezakonitega stanja. Nadzornim institucijam, kot je IP, je na ta način tudi močno oteženo izvrševanje njihovih pristojnosti, vključno s presojanjem, ali je načeto vprašanje ustavnosti in zakonitosti, ki bi terjalo presojo pred Ustavnim sodiščem RS. Navedeno dokazuje, da bi lahko samo z zakonodajnim postopkom, ki ima vgrajena načela demokratičnosti, dosegli zaupanje posameznikov in institucij v sprejete ukrepe.

Ustavno sodišče RS 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.).

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) določa, da 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 IP razume predvsem določitev ustreznih varnostnih mehanizmov s tehnološkega vidika ter minimalno obdobje izvajanja takšne obdelave.

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 Evropske unije o varstvu podatkov ter z načeli učinkovitosti, nujnosti in sorazmernosti ter bi moralo 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 boleznih za olajšanje prostega gibanja med pandemijo COVID-19 (digitalno zeleno potrdilo) z dne 31.3.2021.<sup>1</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*

---

<sup>1</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).

*učinka, zlasti za preprečitev tveganja diskriminacije ter za prepoved hrambe podatkov v okviru postopka preverjanja.«.*

V zvezi s predmetno obdelavo osebnih podatkov kot je določena v predlogu, IP izpostavlja, da glede nejasno opredeljenega namena velja enako kot že zgoraj navedeno. Da gre tudi v primeru predložitve ustreznih dokazil o imunosti ali neokuženosti ali drugih ustreznih dokazil za obdelavo osebnih podatkov, je nesporno, gre celo za obdelavo posebnih vrst osebnih podatkov, saj se na trenutno obstoječih dokazilih (večinoma gre za EU digitalno COVID potrdilo<sup>2</sup>) nahajajo podatki v zvezi z zdravstvenim stanjem posameznikov. Namen obdelave navedenih podatkov pa iz predlaganega besedila ni jasno in izrecno razviden, in ga je mogoče razlagati zgolj posredno, iz samega namena zakona, ki pa je po naravi stvari lahko le zelo splošen. S tem povezano je tudi vprašanje obsega oz. vrst osebnih podatkov, ki se obdelujejo na način, da se predložijo ustrezna dokazila.

Zakon bi moral določiti vsaj približen obseg osebnih podatkov, iz trenutnega predloga pa je vrste podatkov praktično nemogoče ugotoviti. Prvič, predlog uvaja do sedaj v praksi neuporabljen pojem »*dokazilo o imunosti*«, ali ta vsebuje tudi dokazilo o številu protiteles v krvi posameznika, ni jasno. Zakon bi s tem, ko bi jasno določil vsaj vrsto dokazil, posredno predvidel tudi vrste osebnih podatkov, ki bi se obdelovali ob predložitvi dokazil za to odgovornim osebam. Ob odsotnosti takšne določbe je določitev vrst osebnih podatkov v celoti prepuščena izvršilni oblasti, s tem pa je vzpostavljeno protiustavno in nezakonito stanje.

V zvezi z obdelavo osebnih podatkov v primeru predložitve dokazil odgovornim osebam javnega ali zasebnega prava oz. uradnim osebam, ki izvajajo nadzor nad spoštovanjem določb tega zakona, je povezana določba četrtega odstavka. Ta določa, da »**odgovorne osebe iz tretje alineje prvega odstavka tega člena (v nadaljnjem besedilu: odgovorne osebe) preverjajo ustreznost dokazil o imunosti ali neokuženosti ali drugih ustreznih dokazil na način, da se z aplikacijo za odčitavanje kode QR, ki jo zagotavlja in z njo upravlja NIJZ, preverijo dokazila v digitalni ali papirnati obliki, če so opremljena s kodo QR. V primeru, da se kot dokazilo o imunosti ali neokuženosti predloži drugo dokazilo, odgovorne osebe, izpolnjevanje pogoja preverijo z vpogledom v to dokazilo.**«

IP z obžalovanjem ugotavlja, da je navedena določba z vidika pravne varnosti in vsebine 38. člena Ustave RS, neustrezna, saj ne vsebuje zgoraj navedenih elementov, kot so področje uporabe in obseg obdelave, poseben namen 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. Iz določbe ni razvidno kateri podatki se obdelujejo s pomočjo aplikacije, ali se ob tem na kakršen koli način shranjujejo, ali je uporaba aplikacije NIJZ obvezna ali ne, ali so odgovorne osebe, ki izvajajo preverjanje, kdo upravljavci osebnih podatkov itd. IP se zdi nujno, da zakonodajalec navedeno določbo ustrezno dopolni in s tem zagotovi ustavno skladnost in zakonitost.

#### **K 64. členu (»nadzor«)**

Prvi odstavek 64. člena predloga zakona določa organe, ki poleg Zdravstvenega inšpektorata Republike Slovenije opravljajo nadzor nad izvajanjem 63. člena. Iz obrazložitve k temu členu izhaja, da člen sledi določbi interventnega zakona, v skladu s katerim se podrobneje opredeljuje omejitve zbiranja, uresničevanja verske svobode, omejitev ali prepoved prometa, in se nanaša tudi na storitve in ne samo na posamezne vrste blaga, zaradi možnosti učinkovitejšega nadzorovanja upoštevanja

---

<sup>2</sup> 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.

določenih ukrepov pa zakon podeljuje pooblastilo za vodenje inšpekcijskih in prekrškovnih postopkov širšemu krogu subjektov.

Po mnenju IP dejstvo, da predlog prvega odstavka 64. člena med organi, ki opravljajo nadzor nad izvajanjem 63. člena, ne navaja tudi Informacijskega pooblaščenca, poraja dvom v zagotavljanje pravne varnosti in določanja pristojnosti državnih organov.

Na podlagi druge alineje prvega odstavka 2. člena Zakona o informacijske pooblaščenca (Uradni list RS, št. 113/05 in 51/07; v nadaljevanju: ZInfP) je Informacijski pooblaščenec samostojen in neodvisen državni organ, ki je pristojen za inšpekcijski nadzor nad izvajanjem zakona in drugih predpisov, ki urejajo varstvo ali obdelavo osebnih podatkov oziroma iznos osebnih podatkov iz Republike Slovenije, ter opravljanje drugih nalog, ki jih določajo ti prepisi.

Kot že zgoraj navedeno, 63. člen v drugi in tretji alineji prvega odstavka, v povezavi s tretjim in četrtem odstavkom, določa obdelavo osebnih podatkov, nadzor nad izvajanjem katerega ima, z vidika varnosti in obdelave osebnih podatkov, na podlagi druge alineje prvega odstavka 2. člena ZInfP tudi IP. Z vidika interventne narave predloga zakona in v tej zvezi interpretacije *lex specialis derogat legi generali* ter v dvomu načela *lex posterior derogat legi priori* ter v kontekstu učinkovitega varovanja ustavno zagotovljene človekove pravice do varstva osebnih podatkov IP predlaga, da zakonodajalec določbo spremeni tako, da bo iz nje jasno izhajala tudi pristojnost nadzora IP nad izvajanjem 63. člena.

S spoštovanjem,

Mojca Prelesnik, univ. dipl. prav.,  
informacijska pooblaščenka