

Nove pristojnosti WHO na račun pristojnosti Slovenije

Avtor: **Blaž Mrva**, univ. dipl. pravnik, odvetnik v Odvetniški pisarni Mrva

Datum objave: 16.06.2022

Rubrika: MEDNARODNO PRAVO

Področje: **Zdravstveno varstvo ljudi; Splošni državni akti, simboli in prazniki**

Citat: Mrva Blaž, Nove pristojnosti WHO na račun pristojnosti Slovenije, Pravna praksa, št. 23-24, 2022, str. 6-8.

Zakaj podpisati peticijo?

Svetovna zdravstvena organizacija (WHO) je začela postopek za spremembo Mednarodnega zdravstvenega pravilnika (International Health Regulations) iz leta 2005.¹ Predlog sprememb je predložila vlada ZDA.² S predlaganimi spremembami bi WHO pridobila pristojnosti ugotavljati stanje in izbirati ukrepe v primeru pandemij in drugih izrednih razmer na račun držav in posameznikov. V svetu potekajo kampanje proti pridružitvi posameznih držav k sporazumu, tudi v Sloveniji (peticija prvopodpisanega odvetnika Domna Gorenška, doslej je zbranih več kot 20.000 podpisov).

Vsebina predlaganih sprememb

Predlog spreminja WHO iz organizacije, ki nudi podporo vladam v zdravstvenih zadevah, v organizacijo, ki pridobiva dodatne pristojnosti pri ugotavljanju stanja v posameznih državah in o ukrepih, ki jih je treba izvesti.

Med drugim predvideva ustanovitev dodatne pristojnosti Odbora za izredne razmere (Emergency Committee - sprememba 12. člena) in ustanovitev novega Odbora za spoštovanje obveznosti (Compliance Committee - nov člen 53 bis - quater). Določa izredno kratke roke, v katerih morajo države odgovarjati na pozive WHO (24 ur, 48 ur - 6. člen, 10. člen, 13. člen). Omenjena odbora oziroma WHO zbirajo informacije iz vseh virov, med drugim tudi iz nerazkritih virov, Odbor za spoštovanje obveznosti pa tudi od nevladnih organizacij in javnosti (9. in 53 bis člen). Člane Odbora za izredne razmere imenuje generalni direktor. Člane odbora za spoštovanje obveznosti imenujejo države članice, odbori so regionalni in imajo (samo) šest članov (53 bis člen). WHO lahko ukrepa tudi, če gre le za potencialno nevarnost (*potential health emergency* - 12. člen).

Države si morajo prizadevati (*make reasonable efforts*), da omogočijo mednarodno pomoč in dostop (skupini WHO) do relevantnih mest (*relevant sites*) na svojem ozemlju (13. člen). Generalni direktor o ugotovitvah obvešča druge države članice, lahko tudi brez upoštevanja mnenje države članice, za katero gre.

Značilnosti sprememb

S sprejetjem nameravanih sprememb bi WHO pridobila pooblastila, ki presegajo svetovanje in pomoč državam na področju zdravstva (kar je sedanja pristojnost WHO - 3. člen Ustave WHO). WHO bi ugotavljala izredne razmere, predlagala ukrepe in opravljala "inšpekcijske preglede".

Svetovna vlada?

Na nedavni konferenci WHO (potekala je med 22. in 28. majem 2022) je 13 mednarodnih agencij (GAVI, Global Financing Facility, ILO, Global Fund to Fight AIDS, TB and Malaria, UNAIDS, UNDP, UNPF, UNICEF, Unitaid, UN

Women, World Bank Group, WFP, WHO) sprejelo akt o skupnem nastopu pri reševanju pandemij, globalnega segrevanja in drugih vprašanj.³

WHO je 23. februarja 2022 sklenila pogodbo z družbo Deutsche Telekom⁴ o razvoju digitalnih certifikatov o cepljenju, ki bodo uporabni ne le za covid-19, ampak tudi za druga cepljenja za vse svetovno prebivalstvo.

WHO pridobiva pristojnosti, ki pripadajo nacionalnim državam.

Interpretacija pravil, izvrševanje pravil

Pravila o tem, kdaj so nastopile okoliščine za razglasitev izrednih razmer, ali so predlagani ukrepi zakoniti in drugo, razlaga WHO. Ni sodnega ali drugega telesa, ki bi ugotavljalo, ali WHO pravilno razlaga pravne akte in ali je njeno ravnanje zakonito.

Nadzora držav ni

Država, kot je Slovenija, nima v praksi nikakršnega vpliva na delo WHO.

Sodnega varstva ni

Države, še toliko manj pa posamezniki nimajo sodnega varstva proti ukrepom WHO.

Mednarodna imuniteta WHO

Za WHO kot mednarodno organizacijo veljajo privilegiji in imunitete, imuniteta pa velja tudi za njene predstavnike in člane (*Convention on the privileges and immunities of the specialized agencies*).⁵

Stališče Slovenije o postopku spreminjanja pravilnika

Spremembo akta naj bi sprejela Generalna skupščina WHO leta 2024. Obvestilo o poteku postopka je objavilo Ministrstvo za zdravje na svoji spletni strani. Iz obvestila ni razvidno, kateri od slovenskih državnih organov namerava odločiti o pristopu Slovenije k spremembi sporazuma.⁶ V obvestilu je navedeno le, da bodo pri pripravi dokumenta na slovenski strani vključeni "nacionalni strokovnjaki s področij javnega zdravja, mednarodnega prava in drugih relevantnih področij". Ustavni pravniki in pravniki za človekove pravice niso omenjeni. Navedeno je še, da bo proces potekal v skladu z veljavnimi zakonodajnimi predpisi. Ministrstvo za zdravje je še zapisalo, da bo pretehtana skladnost dopolnitev, predvsem tistih, ki zadevajo "izvajanje in krepitev Mednarodnega zdravstvenega pravilnika", in da Slovenija prispeva k mednarodnim naporom "z namenom krepitve mednarodnih pravnih mehanizmov" za odziv na prihodnje pandemije.⁷

Širitev pristojnosti WHO avtomatično pomeni zmanjševanje državnih pristojnosti Slovenije. Za takšen prenos pristojnosti

je potreben postopek v skladu 3.a členom Ustave RS, ki določa, kako lahko Slovenija del svojih suverenih pravic prenaša na mednarodne organizacije,⁸ tj. z ratifikacijo v Državnem zboru z dvotretjinsko večino vseh poslancev, pod pogojem, da zadevna mednarodna organizacija temelji na spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokracije in načel pravne države. Pred ratifikacijo mednarodne pogodbe iz prejšnjega odstavka lahko Državni zbor razpiše referendum. Državni zbor je vezan na izid referenduma.

Pravne implikacije ukrepov vlade med epidemijo 2020-2022

Kot smo videli pri epidemiji covid-19, lahko vlada med epidemijo posega v številne oblike človekovega življenja: prosto gibanje, zaposlitev, opravljanje gospodarske dejavnosti, možnost zbiranja ipd. Gre za posege v ustavne pravice:

- svobode gibanja (32. člen Ustave RS), - zbiranja in združevanja (42. člen Ustave RS), - pravic v zvezi z delom (49. člen Ustave RS), - pravic v zvezi s podjetništvom - svobodna gospodarska pobuda (74. člen Ustave RS) in druge.

Izguba nadzora nad ukrepi WHO

Če bi bile uveljavljene predlagane spremembe, bi lahko slovenska vlada, parlament in drugi državni organi ter posamezniki izgubili številne pristojnosti in pravice. Upoštevati je treba, da (ker WHO sama razlaga pravila) WHO lahko razglasi tudi izredne razmere zaradi "podnebnih sprememb", kar bi lahko pomenilo trajne izredne razmere, ki bi posegle predvsem na področje gospodarstva in osebnega življenja posameznikov. V pogledu ustavnih pravic bi bile s prenosom pristojnosti na WHO lahko okrnjene (ali celo izničene) številne ustavne pravice oziroma pristojnosti državnih organov:

- vloga državljanov kot nosilcev oblasti: v Sloveniji ima oblast ljudstvo (3. člen Ustave RS), - vloga parlamenta kot zakonodajnega organa Republike Slovenije (80. in naslednji členi Ustave RS), - vloga vlade (110. in naslednji členi Ustave RS), - vloga sodišč, ki presojo zakonitost dela državnih organov, podjetij in posameznikov (125. in naslednji členi Ustave RS), - vloga državljanov, ki svojo politično voljo izražajo na volitvah v državni zbor, lokalne volitve ipd. (43. člen Ustave RS), - vloga ustavnega sodišča, ki presoja ustavnost pravnih aktov (160. člen Ustave RS), - vloga državnega tožilstva, ki preganja storilce kaznivih dejanj (135. člen Ustave RS), - pravica do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (44. člen Ustave RS), - vloga državljanov, ki lahko naslavlajo pobude, zahteve, predloge na državne organe (pravica do peticije, 45. člen Ustave RS), - pravica do sodnega varstva (23. člen Ustave RS), - pravica do povračila škode (26. člen Ustave RS), - varstvo zakonske zveze in družine (53. člen Ustave RS), - pravice staršev (54. člen Ustave RS), -

pravice v zvezi z izobrazbo in šolanjem (57. člen Ustave RS), - avtonomnost univerze in drugih visokih šol, svoboda znanosti (59. in 60. člen Ustave RS), - pravica do zasebne lastnine (33. člen Ustave RS), - pravica do zakonske iniciative, ki jo imajo vlada, vsak poslanec in najmanj 5.000 volivcev (88. člen Ustave RS), - možnost zakonodajnega referenduma (90. člen Ustave RS), - možnost parlamentarne preiskave o zadevah javnega pomena (93. člen Ustave RS), - možnost Državnega sveta, da predlaga zakone in zahteva parlamentarno preiskavo (97. člen Ustave RS), - možnost predsednika republike, da izdaja uredbe z zakonsko močjo v času vojne ali izrednih razmer (108. člen Ustave RS), - pomen prisega predsednika vlade in ministrov ter predsednika republike, da bodo z vsemi svojimi močmi delovali za blaginjo Slovenije (prisega iz 104. in 113. člen Ustave RS), - pravica do lokalne samouprave (138. in naslednji členi Ustave RS), - načelo ustavnosti predpisov (153. člen Ustave RS), - načelo sodne kontrole upravnih aktov - upravni spor (157. člen Ustave RS), - temeljni pomen človekovih pravic v slovenski ustavni ureditvi (5. člen Ustave RS), načelo, da se človekove pravice uresničujejo neposredno na podlagi Ustave (15. člen Ustave RS), načelo, da so človekove pravice omejene samo s pravicami drugih, kolikor to določa Ustava RS (15. člen Ustave RS), načelo, da je zagotovljeno sodno varstvo človekovih pravic (15. člen Ustave RS), pravilo, da ustavno zagotovljenih človekovih pravic ni mogoče omejevati, češ da jih Ustava ne priznava (15. člen Ustave RS), pravilo, da je začasno mogoče ustavne pravice omejiti le v vojnem in izrednem stanju, ki pa ga razglasa Državni zbor (16. in 92. člen Ustave RS).

Ob širjenju pristojnosti WHO bi bile lahko okrnjene ali kršene tudi naslednje pravice: - osebna svoboda (19. člen Ustave RS), - človekova osebnost in dostojanstvo (21. člen Ustave RS), pravica do osebnega dostojanstva in varnosti (34. člen Ustave RS), - pravice osebnosti in osebnostne pravice (35. člen Ustave RS), - nedotakljivost stanovanja (36. člen Ustave RS), - varstvo tajnosti pisem in drugih občil (37. člen Ustave RS), - varstvo osebnih podatkov (38. člen Ustave RS), - načelo enakosti pred zakonom in enakega varstva pravic (14. in 22. člen Ustave RS).

Noben akt parlamenta, Ustavnega sodišča, rednih sodišč in drugih organov ne bi mogel presoati ukrepov, ki bi jih sprejela WHO, najsi bi bili še tako škodljivi.

Predlogi v zvezi s procesom sprejemanja sprememb

Kdor ne spremlja le osrednjih medijev, ve za številne primere prikrivanja informacij, prizadevanja utišati strokovnjake, ki imajo drugačna stališča od tistih, ki jih imajo osrednje institucije, in za napake WHO in vlad posameznih držav pri ravnanju med epidemijo.

Zato menim, da je nujno:

1. da Vlada v proces sprejemanja sprememb

Mednarodnega zdravstvenega pravilnika vključi tudi kompetentne in priznane strokovnjake s področja ustavnega prava in prava človekovih pravic,

2. da Vlada ves čas transparentno poroča o procesu oblikovanja besedila omenjenega pravilnika in objavlja delovna gradiva,

3. da Državni zbor pred sprejemom predlaganih sprememb razpiše referendum, najmanj pa, da je odločitev sprejeta z dvotretjinsko večino v Državnem zboru.

Prepričan sem, da gre za izredno pomembno pravno vprašanje.

Zato menim, da je vsakršen s tem povezan javni angažma zelo dobrodošel za tiste, ki so zaradi predlaganih sprememb zaskrbljeni, tudi s podpisom peticije Javni poziv državljanov glede sklenitve globalnega sporazuma s Svetovno zdravstveno organizacijo,⁹ ki je med drugim objavljena na spletni strani P 39 (*domengorenseklaw*)¹⁰ in ki jo je doslej podpisalo že 20.000 posameznikov.

1 WHO: Proposal for amendments to the International Health Regulations (2005), 12. april 2022, https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA75/A75_18-en.pdf (29. 5. 2022).

2 Prav tam.

3 Stronger collaboration for an equitable and resilient recovery towards the health-related Sustainable Development Goals, incentivizing collaboration, 2022 progress report on the Global Action Plan for Healthy Lives and Well-being for All, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240050846> (29. 5. 2022).

4 Bannerman, N.: WHO taps Deutsche Telekom to build global Covid-19 app, 23. februar 2022, <https://www.capacitymedia.com/article/29tgv135tpvr6afkqofsw/who-taps-deutsche-telekom-to-build-global-covid-19-app> (29. 5. 2022).

5 Konvencija je bila sprejeta na prvem zasedanju Generalne skupščine Svetovne zdravstvene organizacije dne 17. julija 1948 (Off. Rec. Wld Hlth Org., 13, 97, 332). H Konvenciji je bil sprejet Aneks št. VII - Svetovna zdravstvena organizacija, ki je bil spremenjen tretji, deseti, enajsti Generalni skupščini Svetovne zdravstvene organizacije (resolucije WHA3.102, WHA10.26 in WHA11.30).

6 Stališče Ministrstva za zdravje glede mednarodne pogodbe proti pandemijam z dne 4. marca 2022, <https://www.gov.si/novice/2022-03-04-stalisce-ministrstva-za-zdravje-glede-mednarodne-pogodbe-proti-pandemijam-92676/> (29. 5. 2022).

7 Prav tam.

8 Domen Gorenšek in drugi podpisniki: Prvih 100 ... gremo nad 100.000?, P39, 11. maj 2022, <https://domengorenseklaw.com/2022/05/11/prvih-100-gremo-nad-100-000/> (29. 5. 2022).

9 <https://www.change.org/p/javni-poziv-dr%C5%BEavljanov-glede-sklenitve-globalnega-sporazuma-s-svetovno-zdravstveno-organi> .

10 <https://domengorenseklaw.com/> .