

NEKATERA VPRAŠANJA IZREDNEGA STANJA

ROK DACAR

Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, Maribor, Slovenija
rok.dacar@um.si

To poglavje monografije obravnava institut izrednega stanja kot posebno pravno ureditev, ki državi omogoča začasna odstopanja od običajnega režima varstva človekovih pravic in svoboščin ter delitve oblasti. Avtor najprej analizira zgodovinski razvoj ter različne ureditve v evropskih državah, nato pa se osredotoči na slovensko ureditev. Posebna pozornost je namenjena razlikovanju med izrednimi razmerami in izrednim stanjem, nejasnostim v zakonodaji, postopku razglasitve ter vplivu izrednega stanja na varstvo človekovih pravic in na razmerje med vejami oblasti. Poglavje opozori na nevarnosti arbitrarnosti izvršilne oblasti ter poudari nujnost pravne jasnosti, sorazmernosti ukrepov in spoštovanja ustavnih ter mednarodnopravnih omejitev. Avtor sklene, da mora pravni red tudi v kriznih razmerah zagotoviti varovalke, ki preprečujejo zlorabo režima izrednega stanja.

DOI
[https://doi.org/
10.18690/um.pf.2.2026.15](https://doi.org/10.18690/um.pf.2.2026.15)

ISBN
978-961-299-182-1

Ključne besede:
izredno stanje,
človekove pravice,
ustavna demokracija,
delitev oblasti,
pravna država

DOI
[https://doi.org/
10.18690/um.pf.2.2026.15](https://doi.org/10.18690/um.pf.2.2026.15)

ISBN
978-961-299-182-1

Keywords:

state of emergency,
human rights,
constitutional democracy,
separation of powers,
rule of law

SOME QUESTIONS REGARDING THE STATE OF EMERGENCY

ROK DACAR

University of Maribor, Faculty of Law, Maribor, Slovenia
rok.dacar@um.si

This chapter of the monograph analyses the legal concept of the state of emergency as a special constitutional regime that allows temporary derogations from the ordinary legal guarantees in the event of major crises. It analyses the historical development and different legal frameworks in selected European countries and then focuses on the state of emergency in the Republic of Slovenia. Particular attention is paid to the distinction between emergencies and states of emergency, the inconsistencies in legal terminology, the procedures for declaring a state of emergency and its impact on human rights and the balance of powers. The chapter highlights the risks of executive overreach and emphasizes the need for legal clarity, proportionality of measures and compliance with constitutional and international standards. It concludes that even in exceptional circumstances, the legal system must ensure safeguards against abuses and uphold the rule of law and democratic accountability.



University of Maribor Press

1 Uvod

Izredno stanje je posebno pravno stanje, ki ga pozna večina modernih držav, dasiravno pod različnimi imeni in v različnih oblikah. Vsem je skupno to, da predstavlja nasprotje »normalnega« pravnega stanja in njemu lastne zaščite človekovih pravic in delitve državne oblasti. Značilnosti izrednega stanja sta predvsem dve. Običajno je v primeru razglašene izrednega stanja mogoče omejevati določene (relativne) človekove pravice, izven obsega, kot bi to bilo dopustno v »normalnem« stanju, nadalje pa večjo moč na škodo zakonodajne oblasti pridobi izvršna oblast. Izredno stanje se načeloma razglaša v primeru hudih pretresov antropogenega (npr. vojne ali vstaje) ali neantropogenega (razne naravne nesreče, pandemije ipd.) izvora. Pravni red vsake suverene države ima svojo lastno ureditev razglasitve in posledic izrednega stanja (nekateri države ga celo ne poznajo), vsi pa imajo nekatere skupne značilnosti. To poglavje se posebej osredinja na izredno stanje, kot ga pozna pravni red Republike Slovenije, ter ga poskuša celovito analizirati, pri tem pa odgovoriti na raziskovalno vprašanje, kako slovenska ustavna ureditev izrednega stanja vzpostavlja ravnotežje med učinkovitim ukrepanjem v času krize in varovalkami pravne države.

To poglavje monografije najprej v drugem razdelku predstavi zgodovinski izvor izrednega stanja ter osnove njegove ureditve v nekaterih državah članicah Evropske unije, nato pa obravnava ureditev izrednega stanja v Republiki Sloveniji. V tem okviru najprej analizira bistvene značilnosti instituta izrednega stanja v Republiki Sloveniji, ki ga tudi razlikuje od izrednih razmer. Tukaj poudari, da je mogoče izredne razmere nasloviti tako z razglasitvijo izrednega stanja kot tudi v okviru običajnih zakonov, brez razglasitve izrednega stanja. V naslednjem razdelku analizira pogoje in postopek za razglasitev izrednega stanja, nato pa še vpliv razglasitve izrednega stanja na varstvo človekovih pravic in svoboščin ter na medsebojni odnos posameznih vej oblasti. V zadnjem razdelku poda sintezo glavnih ugotovitev.

2 Zgodovinski in primerjalni pogled na izredna stanja

Začetki pravno urejenega izrednega stanja segajo v čas Rimske republike. V republikanskem obdobju je lahko konzul na predlog Senata in po potrditvi skupščine *Comitia Curatia* v primeru vojnih dogodkov imenoval diktatorja s širokimi pooblastili, ki pa so kljub temu bila strogo vsebinsko in časovno zamejena. Mandat diktatorja je trajal največ šest mesecev, običajno pa je odstopil, čim je minila nevarnost. Kasneje

je lahko Senat diktatorja imenoval po lastnem sklepu, imenovanem *Senatus Consultum Ultimum*. Oblast diktatorja imenovanega na podlagi takšnega sklepa je bila bistveno manj zamejena. Ta oblika diktatorstva se je pogosto zlorabila za obračunavanje s političnimi nasprotniki.¹ Do pravne ureditve izrednega stanja v današnjem pomenu besede je prišlo v posameznih nacionalnih ustavah pretežno po koncu prve svetovne vojne. Takrat so se začele pojavljati tudi prve obsežnejše teoretične razprave o institutu izrednega stanja.

Med različnimi teoretskimi pristopi k razumevanju izrednega stanja je treba posebej izpostaviti naziranja nemškega pravnika *Carla Schmitta*, ki je s svojim vplivnim, a obenem močno kontroverznim, delom zaznamoval razprave o odnosu med pravom, politiko in suverenostjo. Izhajal je iz prepričanja, da zgolj »običajne« pravne norme in postopki niso zadostni za zaščito ustavnega reda v trenutkih skrajne ogroženosti, saj pravo, utemeljeno na predhodni splošnosti in abstraktnosti, po njegovem ni sposobno učinkovito odgovoriti na nenadne in izredne grožnje. V tem okviru je razvil definicijo suverena kot tistega, ki odloča o izrednem stanju, s čimer je v središče razumevanja suverenosti postavil politično odločitev. Zanj je bila temeljna značilnost državne suverenosti prav v tem, da lahko država v izrednih razmerah začasno opusti veljavno pravno ureditev in poseže po ukrepih, ki bi bili v običajnih razmerah pravno nedopustni. *Schmitt* je izredno stanje torej razumel kot stanje izven prava (nem. *Ausnahmезustand*), v katerem pravni red v celoti ali deloma preneha veljati, a vendarle oblast še naprej obstaja.² Drugi pol razprav o izrednem stanju izhaja iz stališča, da tovrstni režim v nobenem primeru ne more pomeniti voluntarističnega odstopa od veljavne pravne ureditve, temveč mora ravnanje državnih organov tudi v kriznih okoliščinah ostati strogo zamejeno z načelom vladavine prava in demokratične oblasti. Izredno stanje ni pravna praznina, temveč posebno pravno urejeno stanje, ki ne suspendira pravne države. Prav v takšnih razmerah mora ustavnopravni red zagotoviti učinkovite varovalke pred arbitrarnim odločanjem izvršilne oblasti, ki se pod pretvezo nujnosti pogosto skuša izmakniti demokratičnemu nadzoru in postopkovni zakonitosti oz. ustavnosti. Zato mora vsako odstopanje od ustaljenega režima temeljiti na vnaprej določenih ustavnih ali zakonskih pogojih, biti časovno in vsebinsko omejeno ter podvrženo nadzoru parlamenta kot najvišjega nosilca demokratične legitimnosti.

¹ Bonner, 1922, str. 144–152.

² Schmitt, 1928; Kelly v Meierhenrich in Simons (ur.), 2013, str. 217–244.

Danes pozna takšno ali drugačno obliko izrednega stanja večina držav. Običajno so norme o razglasitvi tovrstnega stanja in njegovih posledicah vključene že v ustavo, v tem oziru redko izjemo predstavljata na primer Italija in Belgija, katerih ustavi ne vsebujeta določb o izrednem stanju. Poudariti pa gre, da se »izredna stanja« iz države do države razlikujejo. Nekatere ureditve poznajo zgolj eno obliko izrednega stanja, ki se lahko razglasi tako v primeru vojn in vstaj kot tudi izrednih naravnih dogodkov, druge ureditve ločijo med vojnim in izrednim stanjem (mednje sodi recimo slovenska), spet tretje pa poznajo več različnih oblik izrednega stanja (v Španiji tako poznajo stanje alarma (šp. estado de alarma), stanje nuje (šp. estado de excepción) ter stanje vojne (šp. estado de sitio).³ Podobno več oblik izrednega stanja poznata tudi madžarska ureditev, ki loči med stanjem nuje, stanjem preventivne obrambe, stanjem teroristične ogroženosti ter stanjem nevarnosti,⁴ ter nemška ureditev, ki loči med stanjem napetosti (nem. Spannungsfall) ter stanjem obrambe (nem. Verteidigungsfall) kot oblikama izrednega stanja, povezanega z vojaško ogroženostjo, ter več različnimi oblikami izrednega stanja v primeru naravnih dogodkov, v katerih je pristojnost za ukrepanje različno porazdeljena med zvezno vlado in zvezne dežele.⁵

3 Ureditev izrednega stanja v Republiki Sloveniji

3.1 Bistvene značilnosti izrednega stanja in izrednih razmer v Republiki Sloveniji

Ureditev izrednega stanja v Republiki Sloveniji sodi v ustavno materijo. Določba 92. člena Ustave Republike Slovenije⁶ (Ustava RS) tako določa, da se izredno stanje razglasi, kadar velika in splošna nevarnost ogroža obstoj države. Določbe glede izrednega stanja vsebuje še več drugih členov Ustave RS. Določba 16. člena tako določa, da je dopustno v vojnem ali izrednem stanju določene človekove pravice in temeljne svoboščine začasno razveljaviti ali omejiti, 81. člen določa, da v primeru, ko se mandatna doba državnega zbora izteče med vojno ali v času trajanja izrednega stanja, njegov mandat preneha šest mesecev po prenehanju vojne ali izrednega stanja, prej pa le, če državni zbor sam tako sklene. Podobno določbo glede mandata

³ Vera Santos v Casadevante Romani (ur.), 2022, str. 403–437.

⁴ Mészáros, 2024.

⁵ Schweitzer, 1969.

⁶ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a.

predsednika republike vsebuje 103. člen Ustave RS. Določba 108. člena Ustave RS dalje določa, da lahko, v kolikor se državni zbor zaradi vojne ali izrednega stanja ne more sestati, predsednik republike na predlog vlade izdaja uredbe z zakonsko močjo. Nazadnje pa je mogoče iz 126. člena Ustave RS razbrati, da na območju Republike Slovenije tudi v času vojnega ali izrednega stanja ni dopustno ustanavljati izrednih sodišč.⁷ Redna sodišča torej ohranijo svojo pristojnost, seveda v skladu z morebitnimi omejitvami, utemeljenimi na podlagi 16. člena Ustave RS. Izredno stanje je potrebno ločiti od vojnega stanja. Obe predstavljata odstop od »običajnega« stanja in se razglasita po enakem postopku, s sabo pa prinašata tudi enake posledice za zaščito človekovih pravic in svoboščin. Vendar pa je mogoče vojno stanje razglasiti zgolj, če je izvršen vojaški napad na Republiko Slovenijo ali na državo zaveznico. Če vojaški napad zgolj grozi, se vojne ne more razglasiti, pač pa zgolj izredno stanje.

Poleg Ustava RS vsebuje določbe o vojnem in izrednem stanju še Zakon o obrambi⁸ (ZObr). Opaziti pa je mogoče, da ZObr pri pomembnem vprašanju pogojev, ki se zahtevajo za razglasitev izrednega stanja, ni povsem konsistenten. V 5. členu tako določa, da se izredno stanje razglasi, kadar obstoj države ogroža velika ali splošna nevarnost, v 82. členu pa, da izredno stanje na predlog vlade razglasi državni zbor, kadar obstoj države ogroža velika in splošna nevarnost. Distinkcija med besedama »in« ter »ali« je pomembna. Iz Ustave RS ter 82. člena ZObr namreč izhaja, da se izredno stanje razglasi, če je nevarnost hkrati velika in splošna, iz 5. člena ZObr pa, da je dovolj že nevarnost, ki je velika ali splošna, torej eno ali drugo. Ni si zahtevno zamisliti primera, ko je nevarnost velika, ni pa splošna. Tak slučaj predstavljajo na primer hudi požari omejeni le na en del države, ki ta določen in geografsko zamejeni del države sicer zelo resno ogrožajo, ne predstavljajo pa nikakršne nevarnosti za vse ostale dele države. Nekoliko težje si je zamisliti primer, ko je nevarnost splošna, ni pa velika, vendar je tudi to mogoče. Predstavljajmo si na primer poplave, ki prizadenejo območje celotne države, vendar ne tako zelo, da bi ogrožale njen sam obstoj. Standard velike ali splošne nevarnosti je tako bistveno milejši kot standard velike in splošne nevarnosti, zato se terminološka nejasnost zakonodajalca kaže kot problematična. Glede na to, da je v slovenski pravni ureditvi Ustava RS najvišji pravni akt, bi vsekakor morala prevladati opredelitev pogojev, kot jih podaja ta.

⁷ Vojška sodišča pa je možno ustanoviti zgolj v primeru razglašenega vojnega stanja.

⁸ Uradni list RS, št. 103/04 – uradno prečiščeno besedilo, 95/15 in 139/20.

Pomembno je razlikovati še med pojmom izredno stanje ter izredne razmere. Pogosto se namreč uporabljata kot sopomenki, kar pa ni pravilno. Izredne razmere so neka naravna ali od človeka povzročena nevarnost, ki je izredna v tem, da se bistveno razlikuje od običajnega stanja (npr. požari, poplave, pandemije, vstaje ipd.). Obstoje izrednih razmer je tako zgolj podlaga za razglasitev izrednega stanja. Izrednega stanja namreč ni mogoče razglasiti, če izredne razmere niso prisotne. Hkrati pa sam obstoj izrednih razmer še ne bo nujno vodil do razglasitve izrednega stanja. To se bo zgodilo zgolj, če bo to volja zakonodajalca ali predsednika republike. Izredne razmere je povsem mogoče nasloviti tudi z ukrepi, ki ne sodijo v okvir izrednega stanja. V tem oziru se pojavljata dve možnosti. Izredne razmere se lahko naglasijo v okviru že obstoječe zakonodaje, če je to v vsakem konkretnem primeru smiselno in izvedljivo. Primera takšnih zakonov sta recimo Zakon o nalezljivih boleznih⁹ (ZNB) in Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami¹⁰ (ZVNDN). Druga možnost pa je, da se v ta namen sprejmejo novi pravni akti, ki so posebej oblikovani za določeno izredno razmero. V ta okvir bi gotovo lahko šteli Zakon o interventnih ukrepih za odpravo posledic poplav in zemeljskih plazov iz avgusta 2023¹¹ (ZIUOPZP), če pojem izrednih razmer razumemo široko, pa tudi Zakon o reševanju in prisilnem prenehanju bank¹² (ZRPPB-1) in Zakon o ukrepih za obvladovanje kriznih razmer na področju oskrbe z energijo¹³ (ZUOKPOE). Pomembna distinkcija med naslavljanjem neke izredne razmere v okviru redne zakonodaje eni strani ter razglasitve izrednega stanja na drugi strani je predvsem v tem, da se lahko (relativne) človekove pravice v okviru 16. člena Ustave RS razveljavljajo oz. omejujejo zgolj v primeru razglašenega izrednega stanja, ne pa tudi, če sicer vladajo izredne razmere, ni pa hkrati razglašeno tudi izredno stanje. V takšnem primeru namreč človekove pravice uživajo enako raven varstva kot v »običajnem« stanju. Izpostaviti gre še, da je mogoče v Republiki Sloveniji izredno stanje razglasiti zgolj na območju celotne države, ne pa tudi na njenem geografsko omejenem delu. Četudi bi neka naravna nesreča zelo hudo prizadela le del države, bi ne bilo mogoče izrednega stanja razglasiti le na tem delu. Zakonodajalec bi torej stal pred možnostjo, ali razglasiti izredno stanje na območju celotne države ali pa izrednega stanja sploh ne razglasiti. Primerjalni pregled razkrije, da je mogoče, podobno kot v Republiki Sloveniji, izredno stanje v večini držav razglasiti le na

⁹ Uradni list RS, št. 33/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/20 – ZIUZEOP, 142/20, 175/20 – ZIUOPDVE, 15/21 – ZDUOP, 82/21, 178/21 – odl. US in 125/22.

¹⁰ Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 97/10, 21/18 – ZNOrg in 117/22.

¹¹ Uradni list RS, št. 95/23, 117/23, 131/23 – ZORZFS in 62/24.

¹² Uradni list RS, št. 92/21, 133/23 in 102/24.

¹³ Uradni list RS, št. 121/22, 49/23 in 38/24 – EZ-2.

območju celotne države. Obstajajo pa tudi izjeme. Aktualen primer predstavlja Grčija, kjer je bilo v začetku leta 2025 zaradi niza potresov, ki so resno ogrožali javno varnost in infrastrukturo, izredno stanje razglašeno le na območju otoka Santorini.¹⁴

Za razumevanje instituta izrednega stanja v Republiki Sloveniji je bistvenega pomena tudi sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP), posebej glede na dejstvo, da se z vprašanjem izrednega stanja *per se* Ustavno sodišče RS do sedaj še ni ukvarjalo.¹⁵ Izredno stanje Evropska konvencija o človekovih pravicah¹⁶ (EKČP) naslavlja v 15. členu. Ta v prvem odstavku navaja, da lahko med vojno ali ob drugi splošni nevarnosti, ki ogroža življenje naroda, vsaka Visoka pogodbená stranka sprejme ukrepe, s katerimi derogira svoje obveznosti iz Konvencije, v strogo omejenem obsegu, ki ga terjajo kritične razmere, in ob pogoju, da ti ukrepi niso v nasprotju z njenimi drugimi obveznostmi po mednarodnem pravu. V sodni praksi je ESČP večkrat obravnavalo vprašanje, katere razmere predstavljajo »drugo splošno nevarnost.« V zadevi *Irska proti Združenemu kraljestvu*¹⁷ je tako zaključilo, da jo predstavljajo izredne razmere ali kriza, ki prizadene celotno prebivalstvo države in je grožnja organiziranemu načinu življenja. Nadalje pa mora biti nevarnost takšna, da so za njeno naslovitev običajna sredstva za zagotovitev javne varnosti, zdravja in reda očitno neprimerna.¹⁸ Primeri razmer, ki predstavljajo »drugo splošno nevarnost«, so teroristična aktivnost PKK v Turčiji¹⁹ ter IRA-e na Severnem Irskem,²⁰ teroristični napadi v Parizu leta 2015²¹ ter spodleteli puč v Turčiji leta 2016.²²

¹⁴ Papanikolaou, 2025.

¹⁵ Je pa Ustavno sodišče RS odločalo v nekaj zadevah, ki so se vsebinsko nanašale na institut izrednega stanja. V USRS odločbi U-I-8/04, ECLI:SI:USRS:2006:U.I.8.04, je obravnavalo odnos med 15. in 16. členom Ustave RS. Odločilo je, da 1. točka prvega odstavka 150. člena Zakona o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 176/21 – uradno prečiščeno besedilo, 96/22 – odl. US, 2/23 – odl. US, 89/23 – odl. US, 53/24 in 93/25 – ZNUZJV; ZKP) ni neustavna zato, ker se lahko uporabi le v vojnem ali izrednem stanju. V USRS odločbi št. U-I-229/00, ECLI:SI:USRS:2000:U.I.229.00, je poudarilo, da le če se mandatna doba državnega zbora izteče med vojno ali v času trajanja izrednega stanja, preneha mandat šest mesecev po prenehanju vojne ali izrednega stanja, razen če državni zbor sklene drugače. V USRS odločbi U-I-75/99, U-U-121/97, ECLI:SI:USRS:2000:U.I.75.99, pa je zavrglo pobudo za oceno uredbe z zakonsko močjo iz leta 1939, ker slednja ni sestavni del slovenskega pravnega reda.

¹⁶ Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/94.

¹⁷ ESČP, *Irska proti Združenemu kraljestvu*, pritožba št. 5310/71, 18. 1. 1978, tč. 28.

¹⁸ ESČP, *Evropska komisija za človekove pravice, Danska, Norveška, Švedska in Nizozemska proti Grčiji*, pritožba št. 3321/67, 5. 1. 1969, tč. 153.

¹⁹ ESČP, *Aksoy proti Turčiji*, pritožba št. 21987/93, 18. 12. 1978.

²⁰ ESČP, *Irska proti Združenemu kraljestvu*, pritožba št. 5310/71, 18. 1. 1978.

²¹ ESČP, *Domenjoud proti Franciji*, pritožbi št. 34749/16 in 79607/17, 25. 1. 2024.

²² ESČP, *Mehmet Hasan Altan proti Turčiji*, pritožba št. 13237/17, 20. 3. 2018; ESČP, *Şahin Alpay proti Turčiji*, pritožba št. 16538/17, 20. 3. 2018.

3.2 Razglasitev izrednega stanja

Izredno stanje se lahko po ustavno predpisanem postopku razglasi zgolj, če so izpolnjeni strogi pogoji, določeni v Ustavi RS. Do sedaj v Republiki Sloveniji izredno stanje še ni bilo razglašeno, zato ni jasno, kdaj so ustavno določeni pogoji izpolnjeni tudi v praksi. Edino zakonodajno vodilo nudi ZObr, ki v prvem odstavku 82. člena navaja, da se izredno stanje razglasi na predlog vlade, kadar velika in splošna nevarnost ogroža obstoj države, predvsem če grozi povečana nevarnost napada na državo oz. nastane neposredna vojna nevarnost. Seveda pa to ne pomeni, da je mogoče izredno stanje razglasiti zgolj v primeru vojne nevarnosti, zadevni zakon zgolj to možnost obravnava, ker zadeva področje obrambe. Izredno stanje se tako lahko razglasi v vseh tistih primerih, ko neka naravna ali od človeka izvirajoča grožnja predstavlja veliko in splošno nevarnost za Republiko Slovenijo. Teorija pa si je enotna v tem, da razglasitev izrednega stanja ni možna zgolj, kadar je ogrožen obstoj države v dobesednem pomenu besede. To je logično, saj tudi najbolj skrajni izredni dogodki zelo težko ogrozijo obstoj države kot takšne. Nasprotno, ta pogoj je izpolnjen že, če je ogrožena ozemeljska celovitost, neodvisnost in suverenost države ter njena ustavna zgradba.²³ Če zakonodajalec presodi, da so izpolnjeni materialni pogoji za razglasitev izrednega stanja, ga lahko razglasi zgolj na predlog vlade in sicer z relativno navadno večino. Z drugimi besedami, iniciativa za razglasitev izrednega stanja mora vselej priti od vlade. Po naravi stvari lahko v primeru izrednih dogodkov, ki terjajo razglasitev izrednega stanja, pride do položaja, v katerem se državni zbor ne more sestati. V tem primeru lahko izredno stanje na predlog vlade razglasi predsednik republike, ki pa mora odločitev posredovati državnemu zboru v potrditev, čim se ta lahko sestane.²⁴ Poslovnik državnega zbora²⁵ (PoDZ-1) v 279. členu določa, da o tem, ali se državni zbor ne more sestati, odloča predsednik državnega zbora. Tudi predsednik republike je pri razglasitvi izrednega stanja omejen s tem, da ga ne more razglasiti samovoljno, pač pa le na predlog vlade. Zanimivo vprašanje v zvezi z nezmožnostjo državnega zbora, da se sestane (in posledičnim prenosom pristojnosti za razglasitev izrednega stanja na predsednika republike), se pojavi v zvezi z novim 93.a členom PoDZ-1. Ta je bil v PoDZ-1 vnesen med epidemijo koronavirusa, v delovanje državnega zbora pa vnaša možnost za izvedbo plenarne seje na daljavo (isto možnost glede sej delovnih teles državnega

²³ Kaučič v Zagorc in Bardutzky, 2024, str. 113.

²⁴ Določba 92. člena Ustave RS.

²⁵ Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17, 46/20, 105/21 – odl. US, 111/21, 58/23 in 35/24.

zboru uvaja 93.b člen). Po prvem odstavku 93.a člena PoDZ-1 je mogoče plenarno sejo na daljavo sklicati, če izvedba seje z osebno navzočnostjo poslancev zaradi izrednih okoliščin ni mogoča ter je hkrati nujno potrebno sprejeti odločitev, s katero ni mogoče odlašati. Seje na daljavo lahko skliče predsednik državnega zbora na podlagi odločitve kolegija predsednika državnega zbora, sprejete na način, da predlog za sklic seje na daljavo podpirajo vodje poslanskih skupin, katerih člani predstavljajo najmanj dve tretjini vseh poslancev državnega zbora.²⁶ Zamisliti si je mogoče, da bi se v primeru izrednih razmer lahko plenarna seja državnega zbora, na kateri bi bilo razglašeno izredno stanje, sklicala tudi na takšen način in bi torej kljub nezmožnosti fizičnega srečanja zadostnega števila poslancev (tj. vsaj večine vseh poslancev) lahko bilo razglašeno izredno stanje. Z vidika učinkovitosti in hitrosti odločanja, ki je v primeru izrednih razmer, ki terjajo razglasitev izrednega stanja, nedvomno izjemnega pomena, se takšna možnost ne kaže kot smiselna. Verjetno bi namreč bila bistveno bolj zamudna, kot pa če bi izredno stanje razglasil predsednik republike. Da bi se seja na daljavo sploh lahko sklicala, bi se najprej moral (fizično) sestati kolegij predsednika državnega zbora, nato bi moral predsednik državnega zbora sklicati sejo na daljavo, šele po tem pa bi prišlo do potencialne razglasitve izrednega stanja. Po drugi strani pa je za to, da pristojnost za razglasitev izrednega stanja preide na predsednika republike dovolj že ugotovitev predsednika državnega zbora, da se slednji ne more sestati na plenarni seji.

3.3 Vpliv razglasitve izrednega stanja na zaščito človekovih pravic in svoboščin ter na ravnovesje moči vej oblasti

Razglasitev izrednega stanja pomembno vpliva na raven varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Ustava RS v 16. členu tako določa, da je mogoče v izrednem in vojnem stanju človekove pravice razveljaviti ali omejiti, in sicer le v nujno potrebnem obsegu in tako, da sprejeti ukrepi ne povzročajo neenakopravnosti, ki bi temeljila le na rasi, narodni pripadnosti, spolu, jeziku, veri, političnem ali drugem prepričanju, gmotnem stanju, rojstvu, izobrazbi, družbenem položaju ali katerikoli drugi osebni okoliščini. Določba 16. člena Ustave RS ima samoizvršljivo naravo, saj zavezuje državne organe že na podlagi ustave.²⁷ Državi nalaga tako vsebinske kot tudi postopkovne obveznosti. Vsebinske obveznosti se nanašajo na obseg omejevanja oz. razveljavljanja človekovih pravic, ki je mogoč le v izrednem ali

²⁶ Drugi odstavek 93.a člena PoDZ-1.

²⁷ Letnar Černič v Avbelj, 2019, str. 131.

vojnem stanju ter v najmanjšem potrebnem obsegu, vse to ob tem, da ne sme voditi do diskriminacije. Postopkovne obveznosti pa se nanašajo na obveznost države, da morebitne omejitve oz. razveljavitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin jasno in vnaprej napove. V tej zvezi je treba 16. člen Ustave RS razlagati skladno s 15. členom EKČP, ki določa, da mora vsaka pogodbeni stranka o morebitni uporabi začasne omejitve pravic obvestiti generalnega sekretarja Sveta Evrope in ga seznaniti s sprejetimi ukrepi in razlogi zanje.²⁸ Ustava RS omejitve oz. razveljavitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin torej omogoča v posebno omejenem obsegu, ki je nujno potreben za naglasitev izzivov, ki so bili podlaga za razglasitev izrednega stanja, ne pa tudi izven teh nujno potrebnih okvirov. Razveljaviti oz. omejiti pa ni mogoče vseh človekovih pravic, pač pa zgolj tiste, za katere Ustava RS izrecno ne določa, da jih ni mogoče omejiti oz. razveljaviti. Omejiti oz. razveljaviti tako ni dopustno pravice do nedotakljivosti človekovega življenja, prepovedi mučenja, varstva človekove osebnosti in dostojanstva, domneve nedolžnosti v kazenskem postopku in svobode vesti.²⁹ V tej zvezi je pomembno razlikovanje med absolutnimi ter relativnimi pravicami. Prve ne prenesejo nikakršnega omejevanja oz. razveljavljanja, druge pa. Dalje pa imajo absolutne pravice v primerjavi z relativnimi višji hierarhični položaj in so izvzete iz testa sorazmernosti. Večina pravic, ki jih po 16. členu Ustave RS ni dopustno omejiti oz. razveljaviti, sodi v skupino absolutnih pravic, izjemo predstavlja pravica do svobode vesti.³⁰ Medtem ko 16. člen Ustave RS določa, da je mogoče v primeru izrednega stanja človekove pravice in temeljne svoboščine razveljaviti oz. omejiti, pa 108. člen, ki ureja pristojnosti predsednika republike v zvezi z izdajanjem uredb z zakonsko močjo, navaja, da lahko slednje človekove pravice zgolj omejijo, ne pa tudi razveljavijo. *Ribarič* meni, da gre pri tem razlikovanju bolj verjetno za redakcijski spregled, kot pa za namerno odločitev zakonodajalca o različnih pristojnostih predsednika republike in državnega zbora pri ukrepanju v izrednem stanju, še toliko bolj, ker mora predsednik republike uredbe z zakonsko močjo državnemu zboru v potrditev posredovati nemudoma, ko se ta lahko sestane.³¹

Kot je bilo omenjeno že zgoraj, lahko predsednik republike v času razglašenega izrednega stanja, seveda če se državni zbor ne more sestati, izdaja posebno vrsto pravnega akta, namreč uredbe z zakonsko močjo. S tem pravnim aktom lahko tudi

²⁸ Prav tam, str. 131.

²⁹ Drugi odstavek 16. člena Ustave RS.

³⁰ Letnar Černič v Avbelj, 2019, str. 133.

³¹ Ribarič, 2002.

razglasi izredno stanje. Uredbe z zakonsko močjo sicer formalno predstavljajo podzakonski pravni akt, vendar pa je z njimi mogoče omejevati človekove pravice, kar je v slovenski ureditvi tradicionalno pridržano zakonom. Pristojnost za izdajanje uredb z zakonsko močjo si predsednik republike deli z vlado, izda jih lahko namreč zgolj na predlog vlade. Predsednik republike nima obveznosti izdati uredb z zakonsko močjo. Iz besedne zveze »lahko izdaja« iz prvega odstavka 108. člena Ustave RS namreč jasno izhaja, da ima predsednik republike tudi možnost zavrniti izdajo uredb z zakonsko močjo (drugače kot pri razglasitvi zakonov, kjer po ustaljenem stališču teorije predsednik republike razglasitve zakona ne more zavrniti,³² razen v kolikor je zakon formalno neustaven [tj. sprejet po neustreznem postopku oz. z neustrezno večino, kar dejansko pomeni, da zakon sploh ni bil sprejet in ga torej niti ni mogoče razglasiti]). Vprašanje, ki se v tej zvezi poraja, pa je, ali lahko predsednik republike za izdajo ali zavrnitev izdaje uredb z zakonsko močjo odgovarja v postopku ustavne obtožbe. V tem oziru menim, da bi to lahko bil slučaj, če bi predsednik republike izdal očitno neustavno uredbo z zakonsko močjo ali pa če bi brez utemeljenih razlogov zavrnil izdajo ustavno ustrezne uredb z zakonsko močjo.

Predsednik republike je dolžan izdane uredbe z zakonsko močjo poslati v potrditev državnemu zboru, čim se ta spet lahko sestane. Razglasitev izrednih razmer torej na ravnotežje med različnimi vejami oblasti posebno očitno vpliva, če se državni zbor ne more sestati. V tem primeru se namreč pristojnost za omejevanje oz. razveljavljanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v celoti prenese na izvršilno vejo oblasti, ki jo tvorita vlada in predsednik republike. Če pa do nezmožnosti državnega zbora, da se sestane, ne pride, lahko človekove pravice in temeljne svoboščine omejuje oz. razveljavlja državni zbor.

4 Zaključek

Institut izrednega stanja predstavlja eno izmed temeljnih ustavnopravnih orodij za soočanje države s situacijami, ki presegajo okvire delovanja države v normalnih okoliščinah. Izredno stanje torej predstavlja izjemen, vendar pravno opredeljen režim, ki omogoča začasno odstopanja od ustaljenih ustavnih načel, predvsem z vidika varstva človekovih pravic in delitve oblasti. Ob tem ne gre spregledati, da mora biti v zvezi z razglasitvijo izrednega stanja ter izvajanjem izrednih pooblastil

³² Grad, Kaučič in Zagorc, 2022, str. 500.

zagotovljena visoka mera pravne jasnosti in transparentnosti, izvrševanje izrednih pooblastil pa mora biti strogo proporcionalno z vsakokratno nevarnostjo. Zgodovinski razvoj instituta izrednega stanja opozarja na napetost med nujnostjo učinkovitega ukrepanja v izrednih okoliščinah na eni strani ter nevarnostjo arbitrarnosti oblasti na drugi. Primerjalna analiza sodobnih evropskih ureditev razkriva različne modele izrednega stanja, od enotne kategorije do večstopenjskih režimov, kar potrjuje, da gre za institut, katerega ustavnopravna zasnova je močno odvisna od politično-pravne tradicije posamezne države. Osrednji del tega poglavja monografije se je osredotočil na analizo slovenske ureditve, pri čemer je bilo ugotovljeno, da je izredno stanje opredeljeno kot odgovor na veliko in splošno nevarnost, ki ogroža obstoj države. Ustava RS postavlja stroge pogoje za razglasitev izrednega stanja, ki mora vedno temeljiti na predlogu vlade in odločitvi državnega zbora oz., če se ta ne more sestati, predsednika republike. Ugotovljena terminološka nejasnost v ZObr glede kriterijev velike in/ali splošne nevarnosti odpira vprašanja pravne varnosti in bi zahtevala zakonodajno uskladitev z ustavnimi določbami.

V tem poglavju je bila poudarjena tudi razlika med pojmom izredne razmere in izredno stanje. Medtem ko prve pomenijo objektivno nevarnost za družbeni red ali varnost (npr. pandemije, naravne nesreče, vstaje, nevarnost oboroženega napada), predstavlja izredno stanje politično-pravno odločitev za odziv nanje. Izrednih razmer torej ni treba vedno nasloviti z razglasitvijo izrednega stanja; pogosto je ustrežnejši odziv v okviru redne zakonodaje ali interventnih ukrepov. Razglasitev izrednega stanja tako pomeni uvedbo kvalitativno drugačnega pravnega režima, ki omogoča razveljavljanje oz. omejevanje človekovih pravic v obsegu, ki presega običajne omejitve. Navedeno je bilo, da ima izredno stanje pomembne posledice za sistem varstva človekovih pravic. Ustava RS omogoča omejitve oz. začasno razveljavitev nekaterih pravic, vendar le v nujno potrebnem obsegu in brez diskriminacije. Absolutnih pravic ni mogoče omejiti niti v izrednem stanju. Uporaba 16. člena Ustave RS mora biti skladna tudi z mednarodnopravnimi obveznostmi, predvsem s 15. členom EKČP, ki državam nalaga obveznost obveščanja in zahtevo po sorazmernosti ukrepov.

Vpliv izrednega stanja na ustavno razmerje med vejami oblasti se pokaže predvsem takrat, ko se državni zbor ne more sestati. V takšnem primeru pride do začasnega prenosa zakonodajnih pristojnosti, vključno z možnostjo omejevanja oz. razveljavljanja človekovih pravic, na predsednika republike in vlado. Pri tem je pomembno, da uredbe z zakonsko močjo, ki jih predsednik republike lahko izdaja

le na predlog vlade, ostajajo podvržene potrditvi državnega zbora takoj, ko se ta lahko sestane. To poglavje monografije je opozorilo tudi na nekatere nejasnosti, povezane z odgovornostjo predsednika republike v primeru izdaje ustavno spornih uredb z zakonsko močjo.

Sklepno gre poudariti, da leži temeljna napetost instituta izrednega stanja v iskanju ravnotežja med učinkovitostjo oblasti in ustavnopravno vezanostjo njenega delovanja. V kriznih razmerah se ustavne demokracije ne sme pohoditi. Nasprotno, še toliko bolj mora pokazati svojo sposobnost pravno strukturiranega odziva nanje, ki pa ne prekorači meja, ki jih postavljajo človekove pravice, pravna država in demokratična odgovornost oblasti.

Literatura

- Bonner, R. (1922) Emergency Government in Rome and Athens. *The Classical Journal* 18(3), strani 144–152.
- Grad, F., Kaučič, I. in Zagorc, S. (2022) *Ustavno pravo* (Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani).
- Kaučič, I. v Zagorc, S. In Bardutzky, S. (2024) *Ustava na robu izrednega stanja* (Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani).
- Kelly, D. v Meierhenrich, J. in Simons, O. (2013) *The Oxford Handbook of Carl Schmitt* (Oxford: Oxford University Press).
- Letnar Černič, J. v Avbelj, M. (2019) *Komentar Ustave Republike Slovenije* (Nova Gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta).
- Mészáros, G. (2024) How Misuse of Emergency Powers Dismantled the Rule of Law in Hungary. *Israel Law Review*, 57(2), strani 288–307.
- Schmitt, C. (1928) *Die Diktatur: von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf* (Berlin: Duncker & Humblot).
- Schweitzer, C. C. (1969) Emergency Powers in the Federal Republic of Germany. *The Western Political Quarterly*, 22(1), strani 112–121.
- Papanikolaou, N. (2025) State of emergency declared for Santorini after quakes, <https://www.bbc.com/news/articles/ce8jlm6rm9qo> (obiskano: 17. 6. 2025).
- Ribarič, M. (2002) Komentar URS - Državna ureditev / Predsednik republike, <https://e-kurs.si/komentar/komentar-33/> (obiskano: 17. 6. 2025).
- Vera Santos, J. M. v Casadevante Romani, C. F. (2022) *Legal Implications of Territorial Secession in Spain* (Berlin: Springer Nature).

Summary

This chapter provides an analysis of states of emergency with a particular focus on the constitutional framework of the Republic of Slovenia. The state of emergency is a legally defined, temporary deviation from the regular legal order triggered by serious anthropogenic or natural threats that jeopardise the existence of the state. Although emergency regulations differ in different legal systems, they typically have two characteristics: the restriction of certain (relative) human rights and the extension of the powers of the executive at the expense of the legislature. The chapter begins with a historical and theoretical overview that traces the origins of emergency laws back to the Roman Republic. It emphasises the two theoretical traditions of emergency administration, one rooted in Carl Schmitt's

idea of sovereign decision-making power, and the other in liberal constitutionalism, which insists that emergency measures remain bound by the rule of law, legality and democratic control. A comparative section looks at the different approaches to emergency regulations in European states. While some countries, such as Belgium, avoid constitutional regulation of emergencies altogether, others, such as Spain, Germany and Hungary, distinguish between different types of emergencies depending on the severity of the threat. Slovenia applies a standardised constitutional model for war and a state of emergency, which is laid down in Article 92 of the Constitution.

However, the chapter points out an important ambiguity: while the Constitution requires a “great and general danger” for a declaration of a state of emergency, the Defence Act alternates between “and” and “or” in defining this threshold, leading to legal uncertainty. The author argues that the wording of the Constitution must take precedence.

The distinction between “emergencies” and a “state of emergency” is another key point of the analysis. Emergencies, such as pandemics or natural disasters, can be regulated by ordinary laws (e.g. the Contagious Diseases Act) or targeted emergency laws. Only the formal declaration of a state of emergency allows a derogation from human rights guarantees under Slovenian law. The chapter carefully scrutinises the procedure for declaring a state of emergency. The initiative must come from the government and be approved by the National Assembly. If the National Assembly is unable to convene, the President of the Republic can declare a state of emergency, but only on the proposal of the government. The chapter also discusses the possibility of remote sessions of Parliament, introduced during the COVID-19 pandemic, as a means of ensuring democratic participation even during severe crises. In terms of the impact on human rights, the chapter emphasises that only relative rights can be suspended during a declared state of emergency, and even then only to the extent that it is necessary, proportionate and non-discriminatory. Absolute rights, such as the right to life and the prohibition of torture, remain inviolable even if a state of emergency is declared. The author links these requirements to Article 15 of the European Convention on Human Rights and the relevant case law of the European Court of Human Rights, which prescribes the conditions of transparency, necessity and international notification.

Ultimately, the chapter stresses that the central challenge of emergency constitutionalism lies in balancing effective government response with strict constitutional limitations. Even under the pressure of crisis, democratic legal systems must remain capable of measured, rule-based action that respects human rights.

