

Kriza prava in instrumentalizacija pravnih predpisov za družbeni nadzor v času epidemije

Uvod: cilji prispevka ter ozadje pravnih podlag za epidemiološke ukrepe

Analiza ustavnopravne presoje predpisov za obvladovanje epidemije nove koronavirusne bolezni (covid-19) v obdobju 2020–2022 zahteva premislek o vlogi prava v družbi, o oblastni instrumentalizaciji prava za doseganje različnih političnih ciljev ter o vlogi ustavnega sodišča kot varuha ustave.¹ Slednje je za ohranjanje sistema ustavne demokracije bistveno ne le nasploh, temveč predvsem v časih, ki jih pretresajo krize najrazličnejših vrst, naj si bodo to gospodarske oziroma finančne krize, epidemije, naravne ali ekološke katastrofe, vojne, državljanski nemiri ali drugi notranji ali mednarodni konflikti. V obdobju, ko so se bile vse države sveta prisiljene spopasti z epidemijo globalnih razsežnosti, ki je zlasti v prvem obdobju pomenila resno zdravstveno tveganje ne le za imunokompromitirane in starejše ljudi, temveč tudi za vse ostale, se je ponovno pokazal pomen vloge ustavnega

1 Ustavno sodišče je pristojno, med drugim, za presojo skladnosti zakonov z ustavo, za presojo skladnosti podzakonskih aktov (kamor sodijo tudi vladni odloki) z zakoni in ustavo ter za obravnavo ustavnih pritožb zaradi kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin s posamičnimi akti. Glej 160. člen Ustave Republike Slovenije (2021/1991).

sodišča, pa tudi drugih nadzornih mehanizmov,² v razmerju do izvršilne in zakonodajne veje oblasti. Interveniranje države za zamejevanje okužb je bilo vsekakor potrebno za zavarovanje zdravja in življenja prebivalcev.

Za namen tega prispevka puščam ob strani vprašanje, kako intenzivna bi morala biti ta državna intervencija in katere države so imele prav – tiste, ki so utemeljile svoje politike boja proti epidemiji na skrajno restriktivnih pristopih in zaprtjih javnega življenja, ki so intenzivno posegli v pravice in svoboščine posameznikov, ali tiste, ki so svoje politike utemeljile na priporočilih in na manj restriktivnem družbenem nadzoru. V večini držav pa se je prek ustavnih in drugih najvišjih sodišč zastavljalo vprašanje, v kolikšni meri sme oblast pri tem poseči v pravice in svoboščine svojih prebivalcev in prebivalk. Kadar so bili posegi prekomerni, so najvišja sodišča v mnogih državah, ne le v Sloveniji, razveljavljala različne ukrepe, ker so bili brez zakonske podlage, nedoločni, presplošni, nesorazmerni, neobrazloženi ter neutemeljeni z vidika znanstvenih dognanj (Tzifakis, 2020: 201; Milinković 2021: 449; Renders, 2021: 432; Dobrovičová, 2022: 289; Flander, 2022: 29–34).

V prispevku se prek analize odločb ustavnega sodišča osredotočam na nekatere ustavnopravne vidike obvladovanja epidemije covid-19 v Sloveniji, in sicer predvsem na način sprejemanja predpisov, na njihovo vsebino ter na ustavnopravno presojo teh predpisov. V prispevku na podlagi izsledkov analize zatrjujem, da je upravljanje z epidemijo pokazalo na avtoritarne težnje oblasti, da bi občutno poglobila družbeni nadzor, in sicer ne le za namen preprečevanja širjenja okužb, temveč tudi za namen discipliniranja prebivalstva.³ Opozorim tudi na pomen sistema zavor in ravnovesij v državnem ustroju (Bardutzky in Zagorc, 2021), v katerem ima pomembno funkcijo ustavno sodišče, kar se je potrdilo tudi v času epidemije.⁴ Izkazuje se namreč, da je v obdobju 2020–2022 obstajala ne le javnozdravstvena kriza zaradi nezadostnih in neustreznih zdravstvenih kapacitet za odzivanje

2 Na primer različnih državnih institucij, pristojnih za nadzor in spoštovanje pravnih predpisov na različnih področjih zakonskega urejanja, denimo sodišča, Varuh človekovih pravic, Informacijski pooblaščenec, Računsko sodišče, Zagovornik načela enakosti in drugi.

3 Družbeni nadzor je bil že z zapovedjo fizične distance sam po sebi okrepljen, saj se je družbeno življenje v velikem obsegu premaknilo v digitalno sfero, dodatno pa je bil okrepljen še z uporabo telefonskih aplikacij za sledenje stikom in z izkazovanjem pogoja cepljenosti, prebolevnosti ali testiranosti (Završnik in Šarf, 2021).

4 Pri tem se je bistveno zavedati, da imajo ustavna sodišča v sodobnem času razvita prefinjena orodja za tehtanje očitkov kršitev ustavnih pravic, ta pa za tovrstne krize, kot je bila epidemija, morda niso vedno najbolj uporabna, zato tudi njihova ustavna presoja ni ravno najbolj zanesljiva (Haack, 2022: 88).

na širjenje okužb, temveč tudi kriza v sferi prava, pravnih načel in uporabe pravnega instrumentarija, kot ga predvideva ustava.

Kot krizo prava, obravnavano v prispevku, razumem sistematično razgradnjo pravnega sistema z rušenjem uveljavljene hierarhije pravnih aktov ter z oblastno zlorabo odlokov za namen družbenega nadzora v času epidemije. Večina ukrepov za zajezitev epidemije se je namreč izvajala prav na podlagi vladnih odlokov, torej podzakonskih aktov, za katere temeljna pravna načela zahtevajo, da imajo jasno zakonsko podlago. Ti podzakonski akti so se sprejemali v naglici, začeli so veljati naslednji dan po objavi v uradnem listu, če so bili sploh objavljeni, neprestano so se spreminjali, večkrat niso bili logični in jasni, državni organi so jih različno razlagali, naslovniki (prebivalstvo in pravne osebe) pa so jih različno razumeli ali pa jih sploh niso razumeli. Očiten primer je bilo nudenje gostinskih storitev, ki naj bi bilo prepovedano, kasneje pa se je izkazalo, da je ministrstvo, pristojno za gospodarstvo, štel, da je nudenje gostinskih storitev dopustno na podlagi pogodbe med dvema pravnima osebama (B2B, *business to business*). Ker o tem javnost in velika večina ponudnikov nista vedeli ničesar, je bila informacija šokantna, zaupanje v način upravljanja epidemije pa je dodatno upadlo (G. C., L. Š., 2021). Pogosto so bile norme povsem nesmiselne in krivične, kar se je, denimo, odrazilo v primeru, ko je policija dostavljavca hrane, ki je na Prešernovem trgu malical, oglobila, ker na javnem mestu ni nosil maske (Lebinger, 2020). Ob različnem tolmačenju določb zaradi nejasnosti odlokov so bili problematični tudi skrajno kratki roki in način informiranja javnosti o nadaljnjih ukrepih. Pravne osebe (trgovine, različni ponudniki storitev) so se smele odpirati in zapirati brez jasne vnaprejšnje napovedi, večkrat pa so za to, da lahko začnejo naslednji dan delovati ali da ne smejo več delovati, izvedele v poznih večernih poročilih.⁵

5 O različnem razlaganju pogosto nesmiselnih predpisov tudi na ravni državnih institucij priča moja osebna izkušnja. V moji družini smo za covidom-19 zboleli v prvem letu epidemije. Za potrditev okužbe smo pridobili t. i. potrdilo PCR, s katerim smo izkazovali status prebolelnikov. Pred velikonočnimi prazniki leta 2021 so se pojavile napovedi, da bo vlada za čas praznikov z odlokom prepovedala oziroma skrajno otežila pogoje za vstop in izstop iz države. Dan pred začetkom praznikov je bil objavljen odlok, ki je vstop in izstop iz države omogočal le nekaterim specifičnim skupinam prebivalstva, na splošno pa je bil vstop in izstop dovoljen le prebolelnikom in cepljenim posameznikom. Cepivo takrat še ni bilo splošno dostopno, saj so bile do njega upravičene le nekatere najbolj zdravstveno ogrožene ranljive skupine, kar je pomenilo, da so možnost vstopa in izstopa iz države lahko izkoristili predvsem prebolelniki. Moja družina je načrtovala velikonočni oddih v drugi državi, zato smo nestrpnost pričakovali nova pravila odloka ter jih natančno analizirali. Ugotovili smo, da na podlagi odloka kot prebolelniki z izkazano okužbo v obdobju preteklih šestih mesecev lahko potujemo iz države. Iz previdnosti smo lastno razlago odloka preverili še v dveh

Čas epidemije je bil torej čas poplave stotin odlokov, ki so bili pogosto nejasni, nepredvidljivi in zato v nasprotju z obveznostjo oblasti, da določajo jasne, skladne in lahko razumljive norme (Bardutzky in Zagorc, 2021). Avtorji so to obdobje opisali različno, med drugim kot »erozija prava« (Flander, 2021) in »pravno huliganstvo« (Pirc Musar v Al. Ma., 2021). Sama bi obdobje imenovala kot obdobje krize prava. Ob tem se zastavi vprašanje, kaj je kriza. Kriza je zgodovinsko uveljavljen izraz. Kot jo razlaga Koselleck, kriza pomeni negotovost, trpljenje in preizkušnjo ter neznan izid v prihodnosti (Koselleck v Jalušič v tej knjigi). Opredeli štiri možne rabe krize v kontekstu dojetanja zgodovinskega časa: prvič, kriza kot serija dogodkov, ki se strnejo v trenutek, ko je potrebno odločno delovanje; druga raba uokviruje krizo kot trenutek, po katerem bosta zgodovina in človeško bivanje za zmeraj spremenjena; tretja raba opredeljuje krizo kot vsako situacijo, ki ogroža obstoj neke države ali človeške skupnosti, četrta raba pa razume krizo kot prehodno obdobje, ki izhaja iz logike nekega predhodnega razvoja (ibid.). Kriza prava lahko ustreza katerikoli od štirih rab pojma kriza. Po prvi rabi je krizo tvorila serija nezakonitih korakov na področju sprejemanja protiuustavnih in nezakonitih predpisov, ki so se zaradi zdravstvene krize tolerirali, nato pa so zaradi pravno nevzdržnega položaja, ki so ga ustvarili, zahtevali odločno delovanje. Del tega delovanja je pokazalo tudi ustavno sodišče (pa tudi drugi nadzorni organi) z vedno bolj odločnimi presojami ustavnosti, del takega delovanja pa je izostal, kot bom pokazala v nadaljevanju. Kriza prava ustreza tudi drugi rabi pojma kriza (kot trenutka, po kateri bosta človeštvo in zgodovina spremenjena), saj relief pravne države po nekajletnem malomarnem oblastnem ravnanju s pooblastili na področju sprejemanja predpisov ne bo nikoli več isti. Morda je še najmanj uporabna tretja raba, saj težko trdimo, da je bil zaradi krize prava že ogrožen obstoj države ali človeške skupnosti, gotovo pa bi ob nadaljevanju takšne krize prava že lahko govorili o nevarnosti obstoja države, kot jo poznamo, tj. o spreminjanju republike v iliberalno državo, k čemur se vrnem kasneje. Četrta raba tudi ni povsem neuporabna – epidemija, v kateri je prišlo do krize prava, je vedno le prehodno obdobje, prav tako je prehodnega značaja tudi vsakršna vlada,

klicnih centrah. Na klicnem centru Nacionalnega inštituta za javno zdravje so nam zatrtili, da je izhod iz države prepovedan za vse razen za posebne izjeme (ki niso vključevale preboleznikov) ter da imajo navodilo, da morajo o tem poučiti vse klicatelje. Po usmeritvi informatorja v klicnem centru na pravo določbo odloka, ki je opredeljevala drugače, torej da poleg posebnih izjem državo lahko zapustijo tudi cepljeni in prebolezniki, smo doživeli opravičilo in priznanje, da so bila njihova navodila napačna. Tolmačenje določb smo preverili še na klicnem centru Policije, katere informator je skladno z odlokom potrdil, da prebolezniki z izkazano okužbo s potrdilom o pozitivnem testu PCR lahko zapustijo državo.

tudi takšna, ki epidemijo izkoristi za krepitev svojih avtoritarnih teženj, s tem pa je prehodnega značaja tudi sama kriza prava. Kriza kot večpomenski dogodek ima lahko različne razsežnosti, npr. lahko je dolgoročna ali kratkoročna, lahko vsebuje propad, denimo, institucij ali politične ureditve, ali pa gre za strukturne krize (Bergman-Rosamond et al. v Jalušič v tej knjigi). V vsakem primeru je bila tudi kriza prava trenutek, ki je spodbudil politično mišljenje (Arendt v Jalušič v tej knjigi), kar se kaže tudi v mnogih objavah, tudi na področju kritike instrumentalizacije pravnih predpisov, s katerimi so oblasti krepile svoj družbeni nadzor.

H krizi prava je zaradi zadržanosti in omahovanja pri razveljavljanju očitno protiustavnih predpisov prispevalo tudi ustavno sodišče. Tri leta tovrstnega dogajanja so za ustavno sodišče predstavljala neusahljiv vir vsebin za ustavnosodno presojo. Mnogi naslovniki nepregledne množice novih pravil in ukrepov so menili, da ti posegajo v njihove pravice in svoboščine, za zavarovanje katerih so se množično obračali na ustavno sodišče.⁶ Slednje pa je s tem dobilo priložnost, da se o njih izreče. V prispevku analiziram ključne sodbe ustavnega sodišča in v analizi pokažem, na kakšen način se je odzivalo na ustavnopravne izzive, ki sta jih povzročili izvršilna in zakonodajna veja oblasti, pa tudi kje je odziv ustavnega sodišča izostal.

Pomen preverjanja utemeljenosti predpisov v času »vladanja z odloki«

Izvršilna veja oblasti je v času epidemije nedopustno dolgo »vladala z odloki«, kar razumemo kot problematičen način vladovanja že iz časa nacistične Nemčije.⁷ Mnogi od teh odlokov so vsebovali problematične določbe ali pa niso bili utemeljeni na zadostni zakonski podlagi, zaradi česar je bila njih presoja pred ustavnim sodiščem ključna. Prva odločba, v kateri je ustavno sodišče odločilo o ukrepu iz odloka za obvladovanje epidemije, se je nanašala na prepoved prehajanja občinskih meja (Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije, 2020)⁸. Odločba je bila izdana 27. 8. 2020, torej pet

6 Iz naslova epidemije se je povečal tudi pripad zadev na Ustavno sodišče. V letu 2019 je na ustavno sodišče prispelo 1599 novih zadev, leta 2020 pa 1319 novih zadev, poleg tega pa še 570 t. i. množičnih zadev, skupaj 1889 zadev (Ustavno sodišče Republike Slovenije, 2020: 83; Ustavno sodišče Republike Slovenije, 2021: 76).

7 Več o tem v Fraenkel, 1941. Glej tudi Schupmann, 2017.

8 Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije (2020): Uradni list Republike Slovenije št. 128/20, 25. september. Pobuda se je nanašala na več odlokov, njihova skupna značilnost pa je bila, da so prepovedovali gibanje izven meja občin za prebivalstvo nasploh, razen za

mesecev in pol po tem, ko je minister za zdravje z odredbo razglasil epidemijo (Odredba, 2020).⁹ Ustavno sodišče se je, upoštevajoč siceršnje večletno trajanje ustavnosodne presoje na ustavnem sodišču, s prvo odločbo relativno hitro odzvalo na nov izziv. Spomnimo, da je vlada v prvem letu epidemije z več odloki prebivalstvu prepovedala gibanje zunaj meja občine prebivališča (Odlok 2020a¹⁰; Odlok 2020b¹¹), da bi zamejila porast okužb, ustavno sodišče pa je s šibko večino petih sodnikov ugotovilo, da prepoved ni bila neskladna z ustavo. Omejitev je presojalo z vidika 32. člena ustave, ki zagotavlja svobodo gibanja.¹² Ugotovilo je, da določbe odlokov nedvomno posegajo v pravico do svobode gibanja znotraj države. Poseg v človekove pravice je po tretjem odstavku 15. člena ustave dopusten samo, če to ustava izrecno določa ali pa zaradi varstva človekovih pravic drugih. Slednje pomeni, da je poseg dopusten, če prestane t. i. strogi test sorazmernosti, ki izhaja iz načel pravne države iz 2. člena ustave. Večina sodnikov je zavzela stališče, da je poseg dopusten, ker zasleduje ustavno dopustne cilje obvladovanja epidemije, hkrati pa ga je označila kot primernega, nujnega in sorazmernega.

Kot izhaja iz obrazložitve, je na odločitev večine sodnikov bistveno vplivalo dejstvo, da je bila epidemija še v zgodnji fazi, da je šlo za nalezljivo bolezen, »ki je bila še zlasti v začetku njenega pojavljanja prebivalcem neznana, predvsem pa večinoma znanstveno in medicinsko neraziskana« in da je šlo za »hudo nalezljivo bolezen«, ki je »v državi izbruhnila prvič« (Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije, 2020). Večina je opozorila, da tudi stroka ni bila enotna o tem, kateri ukrepi so primerni za varovanje javnega zdravja,

tiste, ki so lahko izkazali, da sodijo med izjeme, ki so jih odloki določali. Kljub temu da so nekateri izpodbijani odloki v času odločanja sodišča prenehali veljati, je ustavno sodišče pobudo za presajo nekaterih določb odlokov sprejelo v obravnavo, saj so se ob njihovi presoji odpirala pomembna precedenčna ustavnopravna vprašanja in so neposredno učinkovala na pravni položaj pobudnika.

- 9 Odredba o razglasitvi epidemije nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19) na območju Republike Slovenije (2020): Uradni list Republike Slovenije, št. 19/20, 12. marec.
- 10 Odlok o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih mestih in površinah v Republiki Sloveniji ter prepovedi gibanja izven občin (2020a): Uradni list Republike Slovenije, št. 38/20 in 51/20, 14. april.
- 11 Odlok o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih krajih, površinah in mestih v Republiki Sloveniji ter prepovedi gibanja izven občin (2020b): Uradni list RS, št. 52/20 in 58/20, 24. april.
- 12 Prvi in drugi odstavek 32. člena Ustave RS (2021/1991) se glasita: »Vsakdo ima pravico, da se prosto giblje in si izbira prebivališče, da zapusti državo in se vanjo kadarkoli vrne. Ta pravica se sme omejiti z zakonom, vendar samo, če je to potrebno, da bi se zagotovil potek kazenskega postopka, da bi se preprečilo širjenje nalezljivih bolezni, se zavaroval javni red, ali če to zahtevajo interesi obrambe države.«

zato je oblastem, ki so imele dolžnost varovanja javnega zdravja, priznala široko polje presoje, katere ukrepe uporabiti v ta namen. Upoštevala je dognanje, da se možnost širjenja virusa zmanjša, če so stiki med ljudmi bolj omejeni, ter da je razširjenost virusa po občinah različna, prepoved zapuščanja lastne občine pa naj bi zmanjšala vnose okužb v manj prizadete občine. Vse navedeno je tesno večino ustavnega sodišča prepričalo, da ukrepa omejitve gibanja na občino prebivališča ni označilo za prekomernega. Ustavno sodišče je v tej odločbi obširno citiralo nastope vodilnih predstavnikov oblasti na tiskovnih konferencah, kar kaže na to, da so njihovi previdnostno naravnani javni nastopi močno vplivali na presojo večine sodnikov.

Pri tej odločbi je nenavadno, da se je v njej večina sodnikov opredelila do ustavne skladnosti odloka samega po sebi, ne pa tudi do skladnosti Zakona o nalezljivih boleznih, na katerem je odlok temeljil, z ustavo. Ustavno sodišče se je torej spustilo neposredno v presojo podzakonskega akta, namesto da bi ocenjevalo tudi ustreznost zakonske podlage za sprejem takega podzakonskega predpisa, čeprav je obsežni del pobud za presojo ustavnosti vseboval argumente o tem, da je zakonska podlaga protiustavna. Na to je, kot izhaja iz odklonilnih ločenih mnenj, opozarjala tudi manjšina ustavnih sodnikov in sodnic, ki je bila preglasovana (npr. Mežnar, 2020).

Danes lahko zaključimo, da iz te odločbe sodišča na vsebinski ravni izhaja precejšnja stopnja benevolentnosti do vladnega ukrepanja. Vladi je bilo podeljeno široko zaupanje, da bo sprejemala odločitve, utemeljene na strokovnosti, ravnala skrbno v razmerju do drugih pravic in svoboščin prebivalstva ter zagotavljala ravnotežje, ki bo omogočalo, da bo gospodarstvo kljub nekaterim posegom v svoboščine posameznikov delovalo naprej in s tem ne nazadnje zagotavljalo takšno gospodarsko aktivnost, ki bo ohranjala ustrezno raven blaginje v državi. Z današnjega gledišča, ko je jasno, da je bil pravni sistem v času sprejemanja protiepidemičnih odlokov v hudi krizi, je odločba videti kot naivna pritrditev, da je bilo ravnanje oblasti pravilno. Šele kasneje je ustavno sodišče priznalo, da pri tem prihaja do hudih sistemskih napak. Na preveliko benevolentnost sodišča so v ločenih mnenjih opozarjali sodniki in sodnice, ki so glasovali proti ter opozarjali, da bo olajševanje dela izvršilni veji oblasti s tovrstnimi odločbami vodilo v nadaljnje poseganje v pravice in svoboščine (Čeferin, 2020). Potrdilo se je, da je v zahtevnih razmerah večina na ustavnem sodišču bila pripravljena dopustiti tudi očitno protiustavne ukrepe, če so ti vsaj potencialno lahko prispevali k zaježitvi širjenja okužb (Flander, 2021: 61).

Ob tej velikodušnosti je ustavno sodišče izvršilni veji oblasti v tem obdobju postavilo le eno omejitev. Sodišče je namreč že aprila 2020, pred

vsebinskim odločanjem o prepovedi zapuščanja lastne občine, začasno zadržalo izvrševanje tiste določbe odloka, ki je trajno, do njihove izrecne odprave, prepovedala prehajanje občinskih meja. Sodišče je ob začasnem zadržanju izvršilni veji oblasti podalo napotek, da mora vlada »vsakih sedem dni na temelju mnenja stroke preverjati, ali so epidemiološki ukrepi še potrebni za doseganje cilja preprečevanja širjenja bolezni covid-19, ter da jih mora ob upoštevanju strokovnih razlogov podaljšati, spremeniti ali odpraviti, o svojih odločitvah pa mora obvestiti javnost« (Sklep Ustavnega sodišča Republike Slovenije, 2020a)¹³. To pomeni, da je vlado podučilo, da ukrepi ne smejo biti določeni kot trajni, dokler jih vlada ne odpravi, temveč morajo biti že v izhodišču določeni kot začasni z veljavnostjo do sedem dni. Vladi pa je naložilo, da jih vsakih sedem dni preverja in utemeljuje njihovo nadaljnjo upravičenost, če je ta podana. Odločitev je pomembna v tem, da je relativno zgodaj v epidemiji določila pravila igre in zamejila težnje, da bi lahko ukrepi vlade trajali nedoločen čas ter se na ta način lažje izognili sodnemu nadzoru.

Pomen javne objave splošnih pravnih aktov v uradnih glasilih

Do prvega resnejšega priznanja katere od državnih institucij, da pravni sistem z nepreglednim sprejemanjem odlokov in nejasnimi pravnimi podlagami za epidemiološke ukrepe postaja kaotičen, je prišlo ob odločbi ustavnega sodišča, s katero je slednje za protiustavno razglasilo zaprtje šol za otroke s posebnimi potrebami (Delna odločba in sklep Ustavnega sodišča Republike Slovenije, 2020)¹⁴. Ta odločba je bila izdana decembra 2020, torej devet mesecev po razglasitvi epidemije, ko so bile šole že drugič dlje časa zaprte. Ko je ustavno sodišče presojalo skladnost zaprtja šol z ustavo, je ugotovilo, da je odločitev o zaprtju šol temeljila na odloku, ki je bil sicer ustrezno sprejet in objavljen v uradnem listu, sledila pa mu je vrsta sklepov o podaljšanju veljavnosti odloka, ki niso bili objavljeni v uradnem listu. Ustavno sodišče je pojasnilo, da so bili ti sklepi po vsebini t. i. splošni pravni akti, ki so učinkovali na pravni položaj nedoločenega kroga ljudi, to pa pomeni, da je bilo mogoče presojati njihovo skladnost z ustavo. Ustavno sodišče je moralo opozoriti, da okoliščina, da sklepi niso bili objavljeni, vpliva na njihovo veljavnost in posledično na veljavnost ukrepov iz prvega odloka, vključno z

13 Sklep ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-83/20-10, 16. april 2020.

14 Delna odločba in sklep Ustavnega sodišča Republike Slovenije (2020): Uradni list Republike Slovenije št. 179/20, 3. december 2020.

ukrepom zaprtja šol. Ustavno sodišče je v tej odločbi torej ponovno spomnilo na naslednje pravne osnove:

»Preden predpisi začnejo veljati, morajo biti objavljeni. Predpis začne veljati petnajsti dan po objavi, če ni v njem drugače določeno. Državni predpisi se objavljajo v državnem uradnem listu (glej 154. člen Ustave). Ker obravnavani sklepi Vlade niso bili objavljeni v Uradnem listu Republike Slovenije, torej niso mogli začeti veljati« (Delna odločba in sklep Ustavnega sodišča Republike Slovenije, 2020).

Ti sklepi se zato niso smeli več uporabljati, torej za zaprtje šol, razen za prvih sedem dni, ko so bile zaprte na podlagi pravilno objavljenega odloka, ni bilo pravne podlage. Zaradi zaprtja šol je bil sprejet tudi sklep ministrice za šolstvo o uvedbi šolanja na daljavo, vendar tudi ta ni bil objavljen v uradnem listu, čeprav bi moral biti, saj gre po vsebini za splošni pravni akt, ki se nanaša na nedoločeno število ljudi. Ker tudi ta sklep ministrice ni bil objavljen, ni začel veljati in se ne bi bil smel uporabljati. V nadaljnjem sklepu, izdanem v isti obravnavani zadevi, je ustavno sodišče nekaj tednov kasneje še začasno zadržalo odlok v delu, ki je urejal zaprtje vzgojno-izobraževalnih zavodov za otroke s posebnimi potrebami, ter odredilo, da se morajo ti zavodi takoj po novem letu odpreti (Sklep Ustavnega sodišča Republike Slovenije, 2020c).¹⁵ O ustavni skladnosti zaprtja šol na splošno pa ustavno sodišče nikoli ni odločalo, saj so do trenutka, ko je prišla na vrsto vsebinska obravnava zaprtja šol, odloki na to temo že prenehali veljati.

Odločanje v zadevi zaprtih šol za otroke s posebnimi potrebami ima dva pomena; ne le, da je sodišče z odločitvijo zagotovilo odprtje šol s prilagojenim programom za najšibkejše skupine otrok, temveč je razkrilo tudi omalovažujoč odnos oblasti do ravnanja z instrumentarijem pravnih predpisov, s katerimi razpolaga skladno z ustavnopravnim redom v državi. Ugotovitev, da se odloki ne objavljajo v uradnih listih, temveč da se spremembe vsebin odlokov s sklepi objavljajo samo na spletnih straneh vlade, kar so nekateri predstavniki oblasti sodeč po njihovih javnih nastopih in odzivih na odločbo ustavnega sodišča šteli za povsem zadostno, je razkrila šokantno nizko zavedanje predstavnikov politike (Bardutzky in Zagorc, 2021) o pomenu ustavne določbe o obveznosti javne objave predpisov v uradnem glasilu države. Če kdaj, je bil vtis krize prava in krize oblasti v tistem trenutku na vrhuncu.

15 Sklep Ustavnega sodišča Republike Slovenije (2020c): Uradni list Republike Slovenije št. 58/20, 21. december.

Pomen ustreznosti zakonske podlage za sprejemanje podzakonskih aktov

Medtem ko je bilo ustavno sodišče v prvem letu epidemije (2020) do izvršne in zakonodajne oblasti relativno prizanesljivo in je pri vsebinski presoji odlokov upoštevalo nenadnost epidemije nepoznane bolezni, na katero se oblasti niso imele časa ustrezno pripraviti, je s potekom časa prizanesljivost začela nekoliko bledeti. Ob množičnem vlaganju pobud za presojo ustavnosti odlokov in preizpraševanju ustreznosti pravnih podlag za sprejemanje teh odlokov je prišel čas tudi za odgovor na najtežje vprašanje: ali je Zakon o nalezljivih boleznih (2006)¹⁶, ki naj bi predstavljal pravno podlago za vse ukrepe, sploh skladen z ustavo? In posledično, ali je na njegovi podlagi še dopustno sprejemanje odlokov, s katerimi se je posegalo v svobodo gibanja ter v dostop do dobrin in storitev, glede na nove informacije o značilnostih covida-19, ki tedaj ni bil več tako nova in nevarna bolezen? Negativen odgovor na ta vprašanja v zgodnji fazi epidemije bi lahko ob razveljavitvi edinega zakona, ki je omogočal sprejemanje ukrepov, povzročil dodatne dimenzije krize prava, zato ni nenavadno, da je čas za presojo teh vprašanj nastopil šele v drugem letu epidemije.

Odgovor na zastavljeno vprašanje je bil negativen. Ustavno sodišče je namreč ugotovilo, da sta določbi 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena Zakona o nalezljivih boleznih (2006) v neskladju z ustavo. Določbi sta vsebovali temeljno pooblastilo izvršilni oblasti, da lahko odredi ukrepe za preprečevanje širjenja nalezljivih bolezni, vključno z omejitvijo gibanja in s prepovedjo zbiranja in združevanja. Vendar pa je bilo zakonsko pooblastilo preohlapno, saj je vladi prepustilo, da »po lastnem preudarku izbira načine (vrste), obseg in trajanje omejitev, s katerimi se (tudi zelo intenzivno) posega v svobodo gibanja (lahko tudi vseh) prebivalcev« in tudi v svobodo zbiranja in združevanja. Zakonska določba je torej dopuščala arbitrarno poseganje v pravice posameznikov z odloki, to pa je bilo v temeljnem nasprotju z načelom zakonitosti in tudi z ustavnimi načeli predvidljivosti in pravne varnosti. Posledično je sodišče kot neskladne z ustavo spoznalo tudi odloke, ki so bili sprejeti na podlagi neustavnih zakonskih določb (Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije, 2021a: tč. 96)¹⁷. To je bila točka odločnega odziva na krizo, z namenom, da se kriza prava,

16 Zakon o nalezljivih boleznih. (2006). Uradni list Republike Slovenije št. 33/06, 30. marec.

17 Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije (2021): Uradni list Republike Slovenije št. 88/21, 3. junij.

povzročena z nepremišljenim sprejemanjem predpisov in njihovo instrumentalizacija, zameji.

Kljub ugotovljeni protiustavnosti zakonskih določb Zakona o nalezljivih boleznih je z načinom izvršitve sodišče določilo, da se določbi uporabljata še naprej. Moralo je namreč zagotoviti vsaj toliko pravne podlage za nadaljnje sprejemanje odlokov, kolikor je je obstajalo dotlej. Nikoli namreč ni povsem jasno, ali se bo zakonodajalec pravočasno odzval in sprejel ustrezne predpise na podlagi napotkov ustavnega sodišča v roku, določenem z ustavnosodno odločbo. Zato bi bila razveljavitev delov 39. člena Zakona o nalezljivih boleznih še poglobila krizo prava, ki je že tako ali tako bila prisotna.

Posledica ugotovitve, da je edina zakonska materija, ki je sploh omogočala sprejemanje ukrepov z odloki, neskladna z ustavo, je bila v tem, da so začeli drug za drugim »padati« tudi drugi ukrepi, določeni z odloki. Med pomembnejšimi omenimo tiste ukrepe, s katerimi so izvršilne oblasti posegle v pravico do zbiranja in združevanja iz 42. člena ustave, saj so bili z odloki prepovedani vsakršni shodi oziroma v določenih obdobjih shodi več kot desetih oseb. V razmerju do teh svoboščin je ustavno sodišče ustrezno odigralo svojo vlogo varuha ustave. Dne 15. aprila 2021 je najprej začasno zadržalo izvajanje vladnega odloka v delu, ki začasno prepoveduje prireditve, shode in zborovanja (Sklep Ustavnega sodišča Republike Slovenije, 2021)¹⁸, junija 2021 pa tudi ugotovilo, da so bili vladni odloki o omejitvi gibanja in združevanja zaradi preprečevanja širjenja covida-19 v delu, v katerem so prepovedovali shode oz. jih omejevali na do deset udeležencev, neskladni z ustavo, saj ni bilo izkazano, da bi bila takšna omejitev nujna (Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije, 2021b)¹⁹. V tej odločbi je ustavno sodišče tudi prvič v času svojega obstoja definiralo zgornjo premiso pravice do zbiranja in združevanja iz 42. člena ustave, zato je odločitev resnično zgodovinska. Če bi se tu sklicevali na Kosellecka, bi lahko rekli, da je bila država po tej odločbi zaradi krize, ki jo je prestala in zamejila, nepovratno spremenjena.

Umanjkanje stališča ustavnega sodišča o skladnosti policijske ure z ustavo

V določeni meri pa kriza prava še traja. Ustavno sodišče do danes še ni odločalo o ustavni skladnosti tistih odlokov, ki so prepovedovali svobodno

18 Sklep Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-50/21-19, 15. april 2021.

19 Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-50/21-39, 17. junij 2021.

gibanje na javnih mestih v nočnem času, torej odlokov o policijski uri. Ta je trajala 174 dni oziroma šest mesecev in je bila med najdaljšimi v Evropi (Demšar, 2021). Policijska ura je bila uvedena prvič po okupaciji v času druge svetovne vojne, zato tega ukrepa ni mogoče šteti za nepomembnega. Ustavno sodišče je imelo o tem prvič priložnost odločiti že nekaj tednov po uvedbi policijske ure, vendar je najprej z nedopustno skromno obrazložitvijo (Bardutzky in Zagorc, 2021) zavrnilo predlog za začasno zadržanje relevantnega odloka (Sklep Ustavnega sodišča Republike Slovenije, 2020b)²⁰. Septembra 2022 pa je zavrglo tudi samo pobudo za ustavno presojo policijske ure (Sklep Ustavnega sodišča Republike Slovenije, 2022)²¹. Priznalo je sicer, da gre pri uvedbi policijske ure in njeni skladnosti z ustavo za posebej pomembno precedenčno ustavnopravno vprašanje, vendar pa po ukinitvi policijske ure ni več videlo verjetnosti, da bi bila ta v prihodnosti še kdaj uvedena. Marca 2023 je ustavno sodišče vnovič zavrglo pobudo, v kateri so pobudniki zatrjevali protiustavnost odlokov, s katerimi je bila uvedena in vzdrževana policijska ura (Sklep Ustavnega sodišča Republike Slovenije, 2023).²² Glavni pogoj, ki naj ne bi bil izpolnjen, je domneva, da ni mogoče razumno predvidevati ponovne uvedbe izpodbijanih ukrepov.

Ta domneva je dvomljiva, saj verjetnost uvedbe tovrstnih ukrepov glede na vse pretekle, sedanje in prihodnje krize v dobi krepitve avtoritarnosti in neliberalnih teženj oblasti nedvomno obstaja,²³ zato bi bila presoja smiselna. Nemško zvezno ustavno sodišče je denimo o skladnosti policijske ure z ustavo odločilo že maja 2021 (Sodba BvR, 2021)²⁴ in skladnost z ustavo potrdilo, pri tem pa je upoštevalo nemško pravno ureditev, urejene zakonske podlage, dobro utemeljitev zakonodajalca, podkrepljeno z znanstvenimi raziskavami, širok nabor izjem, omejenost na regije ter vezanost prepovedi nočnega gibanja na stopnjo rasti okužb v družbi (Gračar, 2021: 37). V slovenskem prostoru pa se še naprej upravičeno sprašujemo, ali so bili odloki o policijski uri skladni z ustavo, sploh glede na to, da je bil za neskladnega z ustavo spoznan člen, na katerem so temeljili, o njegovi neustavnosti pa je opozarjalo več pravnih strokovnjakov in strokovnjakinj (Teršek, 2020;

20 Sklep Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-427/20-21, 5. november 2020.

21 Sklep Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-426/20-57, 15. september 2022.

22 Sklep Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-178/22, 16. marec 2023. Glej tudi delno odklonilno ločeno mnenje k sklepu sodnice Neže Kogovšek Šalamon (Kogovšek Šalamon, 2023).

23 Več o tem glej v delih Pap (2018: 3. poglavje), Sajó (2021) in Sajó et al. (2022).

24 Sodba Ustavnega sodišča Zvezne republike Nemčije (2021): Odločitev BvR št. 781/21, 5. maj 2021.

Flander, 2021; Mežnar 2022).²⁵ Policijska ura je bila ne le časovno dolgotrajna, temveč je trajala dolgo tudi na dnevni ravni (v najdaljšem obdobju devet ur oziroma dve uri več kot v Nemčiji). Hkrati je vsebovala zelo omejen nabor izjem, ki so onemogočale stike z bližnjimi (npr. partnerji) in povsem neškodljivo rekreacijo na prostem, bila pa je tudi v nasprotju s predlogi epidemiologov (Bardutzky in Zagorc, 2021).

Uvedba policijske ure odpira tudi vrsto drugih pomembnih ustavnopravnih vprašanj, kot na primer, ali jo je dopustno razglasiti brez poprejšnje uvedbe izrednega stanja, ki ga predvideva 16. člen ustave. Ta namreč določa pogoje, pod katerimi je dopustno začasno razveljaviti ali omejiti pravice in svoboščine, takšna razveljavitev ali omejitev pa je po ustavi dopustna samo v primeru vojnega ali izrednega stanja, in še to le v tolikšnem obsegu, ki ga takšno stanje zahteva. Postavlja se tudi vprašanje, ali epidemija sploh dopušča uvedbo izrednega stanja ter ali razglasitev izrednega stanja v takih primerih ne bi odprla »Pandorine skrinjice« in okrepila možnosti oblasti z avtoritarnimi težnjami za zlorabo instituta izrednega stanja v prihodnje (prim. Haack, 2022: 87). S perspektive potrebe po kontinuiranem razvoju demokratičnih standardov v državi, pravu in politiki, pa tudi preprečevanju prihodnje krize prava, bi bilo o nekaterih od teh vprašanj nujno zavzeti stališča tudi na ustavni ravni.

Poseg v splošno svobodo ravnanja – maske in razkuževanje rok

V sklepnih fazi epidemije leta 2022 je ustavno sodišče razveljavilo še ukrepe, ki so zahtevali razkuževanje rok in nošenje mask. Tega ni storilo, ker bi bili ti ukrepi nesmiselni, temveč zato, ker zakonodajalec v vseh preteklih dveh letih epidemije ni zagotovil ustrezne zakonske podlage za sprejemanje teh ukrepov²⁶ (Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije, 2022a)²⁷.

25 Ustavna sodnica Špelca Mežnar je v ločenem mnenju k sklepu, s katerim je bila zavržena pobuda za presojo skladnosti policijske ure z ustavo, zapisala, da o tem, da je bila policijska ura neskladna z ustavo, ni nobenega dvoma. Ti odloki so namreč temeljili na protiustavni zakonski določbi Zakona o nalezljivih boleznih (2006), o kateri je presodilo ustavno sodišče (Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije, 2021a). Glej odklonilno ločeno mnenje sodnice dr. Špelce Mežnar k sklepu št. U-I-426/20 in sklepu št. U-I-427/20, oba z dne 15. 9. 2022 (Mežnar, 2022).

26 Slednje kaže na posebno hudo malomarnost oblasti, ki je dolžna varovati pravno državo, zlasti pa spoštovati njen ključni sestavni element – načelo zakonitosti.

27 Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije (2022a): Uradni list Republike Slovenije št. 89/2022, 1. julij.

Ustavno sodišče si je torej odločanje o pravnih podlagah za obvezno nošenje mask in razkuževanje rok izrecno pridržalo za kasnejši čas in o tem ni odločalo takrat, ko je odločalo o ustreznosti in natančnosti opredeljenosti določb Zakona o nalezljivih boleznih nasploh (Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije, 2021a: tč. 40).

V odločitvi se je naslonilo na temeljno pravno načelo – načelo zakonitosti oziroma načelo legalitete iz 120. člena ustave.²⁸ Slednje pomeni, da so lahko podzakonski predpisi in posamični akti izvršilne oblasti (tako vlade kot upravnih organov) sprejeti le *na podlagi zakona*, kar pomeni, da morajo temeljiti na (dovolj določni) vsebinski podlagi v zakonu, poleg tega pa mora biti njihova vsebina *v okviru zakona*, kar pomeni, da ne smejo preseči njegovega možnega pomena (Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije, 2022a: tč. 20). Ustavno sodišče je naprej zavzelo stališče, da obveznost razkuževanja rok in nošenja mask v zaprtih javnih prostorih posega v splošno svobodo ravnanja iz 35. člena ustave. Ta določba smiselno dovoljuje posameznikom, da se odločijo tudi o tem, ali se bodo zaščitili pred okužbo ali ne. V splošno svobodo ravnanja se sme, kot v vsako drugo človekovo pravico ali svoboščino, poseči le, če se tako določi z zakonom in če poseg prestane strogi test sorazmernosti. Ustavno sodišče je nato ugotovilo, da Zakon o nalezljivih boleznih, na katerega se je izvršilna oblast sklicevala pri pripravljanju ukrepov, ne vsebuje določb, ki bi lahko predstavljale jasno pravno podlago za obveznost razkuževanja rok in nošenja mask. Pojasnilo je tudi, da vlada s sklicevanjem na zakonske določbe, ki ji omogočajo, da zaradi epidemije omejuje gibanje na javnih mestih, ne more sprejemati nekih drugih ukrepov, nepovezanih z omejevanjem gibanja (kot je npr. obvezno nošenje mask) (ibid.: tč. 32). Zapoved obveznega nošenja mask in prepoved gibanja na javnih mestih namreč posegata v različne ustavne pravice.

Načelo zakonitosti, na katerega se je naslonilo ustavno sodišče v svoji presoji, je osrednje ustavno načelo, po katerem mora izvršilna oblast za svoje delovanje vedno imeti podlago v zakonu. O tem načelu v pravni stroki ni dvoma, da je osrednje in osnovno ter brez njega ni mogoče misliti hierarhije pravnih norm v državi, utemeljeni na vladavini prava. Za obvarovanje pravnega sistema, ki je zašel v krizo in pri katerem vladanje z odloki brez zakonske podlage ne more ostati brez posledic, je torej uporabilo osnovno orodje, ki ga je imelo na razpolago – načelo zakonitosti, čeprav bi lahko

28 Drugi odstavek 120. člena ustave se glasi: »Upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov.«

ustavno skladnost odlokov presojalo tudi z drugih vidikov, saj so ti posegali tudi v posamezne človekove pravice in svoboščine.

Opazimo lahko tudi, da je ustavno sodišče s poznim odločanjem o tem vprašanju oblastem zagotovilo veliko časa za zakonsko »pokritje« osnovnih neinvazivnih ukrepov, kot sta nošenje maske in razkuževanje rok. Odločba je bila izdana več kot dve leti po razglasitvi epidemije, čeprav so se posamezniki proti tem ukrepom pritoževali od samega začetka epidemije. Sodišče pri tem ni delovalo formalistično in slepo za realne družbene razmere in brez upoštevanja družbenega konteksta. Nasprotno, upoštevalo je tako realne (krizne zdravstvene) razmere kot tudi družbeni kontekst, zavedajoč se epidemiološke vrednosti preventivnih ukrepov, kot sta razkuževanje rok in nošenje mask v zaprtih prostorih. Ob jasnem spoznanju, da zakonodajna in izvršilna veja oblasti ne ukrepata s ciljem zagotovitve zakonske podlage za svoje delovanje, kljub temu da je bila odsotnost zakonskih podlag očitna že dolgo časa, pa je odločilo tudi o tem. Ob tem ni povzročilo novih ravni krize prava na način, da bi razveljavilo še tiste pravne podlage za epidemiološke ukrepe, ki so v zakonu obstajale. Nasprotno, s tem, ko je odločalo pozno, ko odloki, ki so zapovedovali razkuževanje rok in nošenje mask, niso več veljali, je poskrbelo, da sta imela zakonodajna in izvršna veja oblasti jasno informacijo, kako je treba popraviti zakonski okvir za morebitne prihodnje ukrepe, ne da bi rušilo obstoječe.

Značilnost vloge ustavnega sodišča v tem obdobju je torej, da je, zavedajoč se javnozdravstvenih tveganj ob novi nalezljivi bolezni, omogočilo oblastem manevrski prostor in čas za ukrepanje, vendar z jasnim pričakovanjem, da bodo zagotovile tudi sprejetje ustreznih pravnih podlag za ukrepe. Značilno za to konkretno presojo skladnosti predpisov z ustavo in za nekatere druge ustavne presoje je tudi, da je ustavno sodišče pobudnikom širokogrudno priznavalo pravni interes,²⁹ s čimer jim je odprlo vrata za vsebinsko presojo predpisov, ki so jih izpodbijali. Sodišče namreč vedno preverja, ali predpis neposredno posega v pravni položaj ljudi in ali so pred tem uporabili vsa druga pravna sredstva. V tem konkretnem primeru (obveznost nošenja mask) pa bi se to lahko zgodilo šele takrat, ko bi pobudniki kršili pravila odloka ter bi bili oglobljeni za prekršek, saj bi šele za tem lahko uporabili pravna sredstva vse do ustavne pritožbe. Sodišče je namesto tega zavzelo stališče, da ni primerno posameznikov siliti v prekrške, da bi lahko

29 Tega sicer ni vedno storilo. Glej npr. Odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije (2022b), v kateri ustavno sodišče pobudnikoma, ki sta izpodbijala policijsko uro, ni priznalo pravnega interesa med drugim zato, ker je vmes policijska ura že prenehala veljati.

izkazali pravni interes pred ustavnim sodiščem (Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije, 2022a: tč. 11).³⁰ Hkrati pa je spoznalo, da predpisi neposredno posegajo v pravni položaj velikega števila ljudi ter da se bo v tem primeru odločalo o »posebej pomembnih precedenčnih ustavnopravnih vprašanih sistemske narave, ki se po razumni oceni utegnejo zastavljati tudi v zvezi z akti enake narave in primerljive vsebine, periodično sprejemanimi v prihodnosti« (ibid.: tč. 16). Slednje je zadostovalo, da je bil pravni interes pobudnikom priznan.

Pomen načela zakonitosti za določanje novih vrst obveznega cepljenja

Odkar je cepljenje proti covidu-19 postalo splošno dostopno, je bil za dostop do dobrin in storitev v veljavi t. i. pogoj PCT, kar je pomenilo, da je moral posameznik za dostop do večjega dela dobrin in storitev ter tudi za dostop na delovno mesto s potrdilom izkazovati, da je bodisi prebolevnik bodisi cepljen proti covidu-19 ali pa s hitrim antigenskim testom (t. i. HAG-testom) lahko izkaže, da ni okužen. Proti koncu epidemije so se okrepile razprave glede morebitne potrebe po vzpostavitvi obveznosti cepljenja za določene poklice ali vrste zaposlitev. Razprave so se iztekle v sprejem odloka, po katerem bi javni uslužbenci lahko dostopali do svojega delovnega mesta le še s potrdilom o prebolewnosti ali s cepljenjem.³¹ Za javne uslužbence, ki niso mogli izkazati prebolewnosti, pa njihovega dela na domu zaradi narave in vrste dela ter delovnega procesa ni bilo mogoče organizirati, je ta odlok pomenil *de facto* obvezno cepljenje, kar pomeni, da je bilo treba preveriti skladnost odloka z zakonskimi predpisi, ki na ravni države na splošno urejajo cepljenje. Določbo odloka je pred ustavnim sodiščem izpodbijal eden od sindikatov ter dosegel najprej začasno zadržanje izvrševanja tega pravila, nato pa še ugotovitev, da je bila določba takrat že neveljavnega odloka v

30 Celovit argument se glasi: »Vendar pa od pobudnika tudi ni mogoče zahtevati, naj za utemeljitev pravnega interesa s kršitvijo domnevno protiustavnih oziroma protizakonitih določb izpodbijanih odlokov izpolni dejanski stan prekrška. Iz ustaljene presoje Ustavnega sodišča izhaja, da je pravni interes za vložitev pobude izkazan, četudi pobudnik pobude ne vloži skupaj z ustavno pritožbo zoper posamični pravni akt, ki se opira na zanj ustavno sporne določbe splošnega akta, če bi pobudnik izdajo takega posamičnega akta lahko izzval zgolj tako, da bi ravnal v nasprotju s prisilnimi predpisi, [...] oziroma tako, da bi se izpostavil nesprejemljivemu pravnemu tveganju« (Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije, 2022a: tč. 11).

31 Člen 10a Odloka o načinu izpolnjevanja pogoja prebolewnosti, cepljenja in testiranja za zajezitev širjenja okužb z virusom SARS-CoV-2 (Odlok, 2021a).

neskladju z ustavo (vmes je namreč odlok prenehal veljati, saj ga je nadomestil drugi odlok,³² ki te določbe ni vseboval).

Ustavno sodišče se je tudi pri presoji tega vprašanja vrnilo k temeljnemu načelu legalitete (zakonitosti) ter preverjalo, ali za tovrstno obveznost, ki bi bila uvedena z odlokom kot podzakonskim aktom, obstaja zakonska podlaga v predpisih, ki urejajo obvezna cepljenja. Ugotovilo je, da takšna pravna podlaga ne obstaja, saj v programu cepljenja, ki se je nanašal na zaposlene in je bil sprejet na podlagi Zakona o nalezljivih boleznih (2006), cepljenja proti covidu-19 ne določa kot obveznega. Na vprašanje morda v današnjem času gledamo z začudenjem, na odgovore pa kot očitne, pokažejo pa nam razsežnosti krize prava in krize oblasti, v kateri je bila država v času epidemije, do te mere, da se je za določeno skupino ljudi nameravalo uvesti obvezno cepljenje brez zakonske podlage.

Pomen načela varstva zaupanja v pravo in načela delitve oblasti

Ustavno sodišče se v času finalizacije tega prispevka (januar 2024) z zadevami, ki so povezane z obvladovanjem v času in imenu epidemije, še vedno ukvarja. Glavna razloga za to sta dva: prvi je dolgotrajnost sodnega odločanja ustavnega sodišča samega, drugi pa je v tem, da nekateri ukrepi še vedno niso izzveneli in še danes doživljajo odmev v kontekstu različnih sodnih postopkov.

Ustavno sodišče je v luči tega nedavno odločilo o vprašanju, ali je bilo dopustno znižati plače tožilcev v imenu zagotavljanja sredstev, potrebnih za obvladovanje epidemije. Zakonodajalec je namreč z enim od interventnih zakonov določil, da se plače nekaterih funkcionarjev, med drugim tožilcev, v obdobju meseca in pol v letu 2020 znižajo za 30 odstotkov (glej Zakon o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo, 2020: čl. 69)³³. Plače jim je na predlog izvršilne veje oblasti znižal zakonodajalec s sprejetjem zakona, ne da bi se o tem kakorkoli posvetoval s tožilci. Ob tem jih je zakonodajalec znižal tudi sebi (torej poslancem), predstavnikom vlade (pri čemer so si slednji z drugim manevrom podelitve dodatnih plačnih razredov plače nato še

32 Odlok o začasnih ukrepih za preprečevanje in obvladovanje okužb z nalezljivo boleznijo COVID-19 (Odlok, 2021b).

33 Zakon o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (2020): Uradni list RS, št. 49/20 in 61/20, 30. april 2020.

bolj zvišali) ter funkcionarjem vseh neodvisnih organov, razen sodnikom in ustavnim sodnikom. Tožilci se z znižanjem niso strinjali, nekateri tožilci pa so kot posamezniki sprožili delovne spore, v katerih so zatrjevali protiustavnost zakona, na katerem je znižanje temeljilo.

Ustavno sodišče je ugotovilo, da je bilo to arbitrarno znižanje plače neskladno z ustavo. Predpis je presojalo z vidika načela varstva zaupanja v pravo, ki izhaja iz načela pravne države iz 2. člena ustave. Načelo varstva zaupanja v pravo posamezniku zagotavlja, da mu država pravnega položaja ne bo poslabšala arbitrarno, torej brez stvarnega razloga, utemeljenega v prevladujočem in ustavno dopustnem javnem interesu (Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije, 2023: tč. 12)³⁴. Iz obrazložitve predpisa je bilo razvidno, da naj bi bil namen znižanja plač v zagotavljanju sredstev za omilitev posledic epidemije, ki jih ob pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati. Ker državni zbor na zahtevo za presojo ustavnosti ni odgovoril, ustavno sodišče ni razpolagalo z nobenimi drugimi konkretnimi podatki, kakšen znesek je bil s tem zagotovljen in kako je bil porabljen. Ker potreba po teh sredstvih ni bila jasno izkazana, je odločilo, da poseg v pravice tožilcev ni bil utemeljen (ibid.: tč. 15–16).

Ob tem ni mogoče spregledati, dodajam, da je ukrep prizadel tudi funkcionarje neodvisnih državnih organov, kot so Varuh človekovih pravic, Računsko sodišče, Komisija za preprečevanje korupcije, Informacijski pooblaščenec, Državna revizijska komisija, Zagovornik načela enakosti in drugi. Gre za samostojne in neodvisne državne organe, ki imajo v sistemu delitve oblasti specifičen položaj, saj ne sodijo striktno pod nobeno od treh vej oblasti, ne zakonodajno ne izvršilno kot tudi ne sodno. Vsekakor izvajajo nekatere izvršilne funkcije, denimo inšpekcijske ali prekrškovne postopke, hkrati pa imajo še vrsto drugih specifičnih pristojnosti, ki niso značilne za nobeno od treh glavnih vej oblasti (na primer izdelava mnenj o določenih načelnih vprašanjih, preiskave kršitev človekovih pravic, zastopanje strank pred sodišči in podobno). Enostransko poseganje v njihove plače, brez podrobne utemeljitve, je zato sporno tudi z vidika načela delitve oblasti iz 3. člena ustave, mogoče pa ga je bilo razumeti tudi kot ustrahovanje in posledično podrejanje delovanja teh organov za zagotavljanje vsečnosti zakonodajni in izvršilni veji oblasti, ki imata tudi nad njimi že sicer veliko moč z vidika določanja njihovih pristojnosti, pogojev dela in proračunskih sredstev za delo.

34 Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije (2023): Uradni list Republike Slovenije št. 21/2023, 17. februar.

Zaključek: kriza prava kot napoved vzpostavitve iliberalne države

Pregled ključnih odločb ustavnega sodišča iz časa ustavnopravne presoje skladnosti epidemioloških predpisov z ustavo nam pokaže, da so bila v času oblastnega odzivanja na epidemijo na preizkušnji temeljna ustavna načela ter da so bila mnoga med njimi grobo kršena. Ravnanje oblasti v času epidemije je nedvomno povzročilo krizo prava, kakršni v določenem pogledu ni mogoče najti primere od osamosvojitve dalje. Ustavno sodišče je v vseh svojih letih delovanja vsekakor identificiralo številne različne, tudi sistemske kršitve ustavnih načel na eni strani ter človekovih pravic in svoboščin na drugi strani. Kar pa je posebej značilno za krizo prava v času epidemije, pa je globina kršitev temeljnih načel v pravnem sistemu ter njihove sistemske razsežnosti, saj so dosegle vsakogar. Te so segale vse od neobjave predpisov v uradnem listu do serijskega kršenja načela zakonitosti z verižnim sprejemanjem podzakonskih aktov brez ustrezne zakonske podlage, vsi pa so invazivno posegali v svoboščine posameznikov, zlasti v splošno svobodo ravnanja, svobodo gibanja, pravico do mirnega zbiranja in združevanja, v dostop do dobrin in storitev, pravico do izobraževanja in druge. Vse navedeno dogajanje je resno zamajalo obstoječi sistem ustavne demokracije, hkrati pa je vsebina mnogih sprejetih odlokov z nesorazmernimi in nezakonitimi posegi v temeljne pravice pokazala ne le na nizko stopnjo splošne demokratične kulture v državi (Flander, 2021: 52), temveč tudi na očitne avtoritarne težnje oblasti, ki bi morale sprožati alarme. Pri tovrstnih ukrepih nikoli ne gre za nenačrtovane ali naključne ekscese ali zdrse, temveč za težnje po premiku v smer iliberalizma, ki erodira ustavno republiko.³⁵ Indic za to so tudi primeri stopnjujoče se in na koncu tudi ekscesne uporabe policijskih pooblastil (Flander, 2021: 54), vključno z uporabo sile, ki se je v poznejši analizi izkazala za prekomerno in nestrokovno (Ministrstvo za notranje zadeve, 2022).

Seveda ni mogoče trditi, da epidemiološki ukrepi niso bili vsaj deloma smiselni. Vsekakor je v začetku epidemije obstajalo dovolj neznank glede delovanja neznanega virusa, izkušnje iz nekaterih držav pa so pokazale na to, kako velika je nevarnost virusa za življenje in zdravje ljudi ter kakšne so posledice neukrepanja, neučinkovitega ukrepanja ali pomanjkanja nadzora nad spoštovanjem ukrepov. Kar pa je bilo nedvomno opazno, je bila

35 Več o procesu erodiranja ustavne republike prek elementov iliberalne demokracije glej v Pap (2018: 3. poglavje), Sajó (2021) in Sajó et al. (2022).

dolgotrajna neaktivnost izvršilne in zakonodajne veje oblasti na področju priprave in sprejemanja posodobljenih zakonskih podlag, ustrezno prilagojenih na nove razmere in na novo vrsto epidemije. Medtem ko je bilo v začetku popolnoma razumljivo, da takšne ustrezne zakonske podlage niso mogle obstajati, saj so bile izkušnje epidemiološke stroke determinirane z drugimi vrstami virusov in boleznimi, pa je sčasoma, najkasneje pa po razveljavitvi Zakona o nalezljivih boleznih z odločbo št. U-I-79/20-24 maja 2021, postalo jasno, da je pasivnost na področju sprejemanja ustreznih zakonskih podlag *namerna* ter da se odločba ustavnega sodišča o neustavnosti Zakona o nalezljivih boleznih načrtno *ignorira*, s čimer se je kriza prava ustvarjala načrtno. V Nemčiji je bil na primer nemški zakon, ki ureja ravnanja v primeru izbruha nalezljivih boleznih, noveliran že marca 2020 na način, da je omogočal spopadanje z epidemijo (Gračar, 2021: 31). V Sloveniji se to ni zgodilo. Ob ugotovitvi protiustavnosti zakona je ustavno sodišče zakonodajni veji oblasti določilo rok dveh mesecev za odpravo ugotovljene protiustavnosti, ta rok pa je bil zaradi zavlačevanja z noveliranjem občutno prekoračen. Novela ZNB-D (2022) je bila sprejeta šele 27. septembra 2022, torej eno leto in dva meseca po izteku roka, kar je nedopustno. V državi, utemeljeni na načelih ustavne demokracije, bi odgovorne oblasti, ki bi bile občutljive za ustavna načela, za pripravo ustrezne zakonske podlage za izvajanje svojih ukrepov poskrbele bistveno prej, po možnosti že v začetku epidemije, najkasneje pa v roku, ki ga je za to postavilo ustavno sodišče.

Pomembno je, da se ustavna sodišča zavedajo tovrstnih avtoritarnih teženj različnih izvršilnih in zakonodajnih vej oblasti, s katerimi slednje spodkopavajo načela temeljne ureditve pravne države. Ustavna sodišča morajo temu posvečati posebno pozornost, ne nazadnje tudi zato, ker so v primeru uspešnega razmaha iliberalne demokracije in avtoritarizma prva na vrsti za ukinitvev (Sajó, 2021: 66). Avtoritarizem ni stvar tujih držav (ibid: 4), lahko se realizira kjer koli. Dejstvo, da se sodstvo tega ne zaveda vedno in povsod, je na konkretnem primeru razvidno tudi iz nekaterih dobrohotnih potez slovenskega ustavnega sodišča. Ustavno sodišče je v tem segmentu upravičeno tarča kritik, da je bilo preveč »zadržano« (Bardutzky in Zagorc, 2021), skoraj prizanesljivo. Vsekakor ustavnemu sodišču ni mogoče očitati, da ni upoštevalo epidemične stvarnosti, ki je bila najverjetnejši razlog za prizanesljivost. Ni pa upoštevalo, da je pravne instrumente mogoče zlorabiti za realizacijo avtoritarnih teženj po absolutnem družbenem nadzoru, ki jih gojijo tudi mnoge »zrele demokracije« (Sajó, 2021: 1). Da se je to dogajalo v času epidemije, je bilo že tedaj mogoče sumiti, gledano nazaj z nekoliko distance pa je to povsem jasno. Oblast je epidemijo zlorabila za najprej morda nenamerno, nato pa za

namerno ustvarjanje krize prava, s tem pa tudi za krepitev avtoritarnih elementov v političnem in pravnem sistemu. V času širjenja novega nepoznanega virusa je bilo to včasih težko zaznati, te procese pa je še dodatno zakrivala nekakšna dimna zavesa, ki jo je ustvarjala nepregledna množica interventnih zakonov in odlokov. V tej luči, kot kaže ta analiza, nam sodbe ustavnega sodišča lahko razkrijejo vseobsegajočo krizo prava, ki so jo oblasti povzročile s svojim ravnanjem in z ne le nestrokovno uporabo, pač pa tudi s sistematično zlorabo instrumentarija, ki so ga imele na razpolago (prim. Sajó, 2021: xi). V takšnih obdobjih se kot bistven pokaže temeljni pomen sistema delitve oblasti in tudi sistema zavor in ravnovesij, v katerem vsaka od vej oblasti nosi svojo odgovornost ter s spoštovanjem odločitev ostalih vej zagotavlja delovanje ustavne demokracije na način, ki se kar najbolj približuje zastavljenemu idealu.

Literatura

- Al. Ma. (2021, 2. marec): Pirc Musar: Neznosna erozija prava, državljani naj ne bodo tiho. *MMC RTV SLO*. Dostopno prek <https://www.rtv slo.si/slovenija/pirc-musar-neznosna-erozija-prava-drzavljaninaj-ne-bodo-tiho/571452>, 23. 3. 2023.
- Bardutzky, Samo in Saša Zagorc (2021): Slovenia: Second Wave of Challenges to Constitutionalism. *VerfBlog*. Dostopno prek <https://verfassungsblog.de/slovenia-second-wave-of-challenges-to-constitutionalism/>. DOI: 10.17176/20210319-151656-0, 23. 3. 2023.
- Čeferin, Rok (2020, 10. september): *Odklonilno ločeno mnenje sodnika dr. Roka Čeferina k odločbi U-I-83/20 z dne 27. 8. 2020*. Ustavno sodišče Republike Slovenije. Dostopno prek <http://www.us-rs.si/documents/2e/ab/u-i-83-20-odklonilno-lm-dr-ceferin5.pdf>, 23. 3. 2023.
- Delna odločba in sklep Ustavnega sodišča (2020): *Št. U-I-445/20-13*. Republika Slovenija, Ustavno sodišče, 3. december. Dostopno prek <https://www.us-rs.si/zadrzanje-izvrsevanja/>, 23. 12. 2023.
- Demšar, Samo (2021, 14. april): Izraz policijska ura ni »za neke druge čase«. *Ostro*. Dostopno prek <https://www.ostro.si/si/razkrinkavanje/objave/izraz-policijska-ura-ni-za-neke-druge-case>, 23. 3. 2023.
- Dobrovičová, Gabriela (2022): Restrictions of Fundamental Rights and Freedoms. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 67 (3): 281–291.
- Flander, Benjamin (2021): Epidemija in ukrepi za njeno zajezitev: omejitev gibanja na občine in »policijska ura«. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo* 72 (1): 51–64. Dostopno prek https://www.policija.si/images/stories/Publikacije/RKK/PDF/2021/01/RKK2021-01_BenjaminFlander_EpidemijaInUkrepiZaNjenoZajezitev.pdf, 23. 3. 2023.

- Flander, Benjamin (2022): »Constitutional Unconstitutionality«: Constitutional Review of the Covid-19 Restrictions on Fundamental Rights in Slovenia. *Law, Identity and Values* 2 (1): 25–64. Dostopno prek <https://ojs.uni-miskolc.hu/index.php/live/article/view/1220/750>, 23. 3. 2023.
- Fraenkel, Ernst (1941): *The Dual State. A Contribution to the Theory of Dictatorship*. New York: Oxford University Press.
- G. C. in L. Š. (2021, 19. februar): Čarman: Menimo, da tožba ne bo potrebna. Če jo bo kdo vlagal, je to njegova lastna odločitev. *RTVSLO MMC*. Dostopno prek <https://www.rtvsllo.si/gospodarstvo/carman-menimo-da-tozba-ne-bo-potrebna-ce-jo-bo-kdo-vlagal-je-to-njegova-lastna-odlocitev/570145>, 23. 3. 2023.
- Gračar, David (2021): Ustavnost omejevanja svobode gibanja med epidemijo covid-19 v Sloveniji in Nemčiji [diplomsko delo, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo]. Dostopno prek <https://repozitorij.uni-lj.si/Dokument.php?id=149823&lang=slv>, 23. 3. 2023.
- Haack, Stefan (2022): Things Will Never be the Same Again: How the Coronavirus Pandemic is Changing the Understanding of Fundamental Rights in Germany. *Bialystok Legal Studies* 27 (2): 75–90. DOI: 10.15290/bsp.2022.27.02.04. Dostopno prek <https://sciendo.com/pdf/10.15290/bsp.2022.27.02.04>, 23. 3. 2023.
- Kogovšek Šalamon, Neža (2023, 24. marec): *Delno odklonilno ločeno mnenje sodnice Neže Kogovšek Šalamon k sklepu U-I-178/22 z dne 16. 3. 2023*. Ustavno sodišče Republike Slovenije. Dostopno prek <https://www.us-rs.si/documents/36/ac/u-i-178-22-delno-odklonilno-lm-dr-kogovsek-salamon.pdf>, 23. 3. 2023.
- Lebinger, Anže (2020, 15. november): Dostavljalca hrane kaznovan zaradi bureka, minister brani policijo. *Dnevnik*. Dostopno prek <https://www.dnevnik.si/1042943328>, 23. 3. 2023.
- Mežnar, Špelca (2020, 10. september): *Odklonilno ločeno mnenje sodnice dr. Špelce Mežnar k odločbi št. U-I-83/20 z dne 27. 8. 2020*. Ustavno sodišče Republike Slovenije. Dostopno prek <http://www.us-rs.si/documents/2e/ab/u-i-83-20-odklonilno-lm-dr-meznar5.pdf>, 23. 3. 2023.
- Mežnar, Špelca (2022, 3. oktober): *Odklonilno ločeno mnenje sodnice dr. Špelce Mežnar k sklepu št. U-I-426/20 in sklepu št. U-I-427/20 z dne 15. 9. 2022*. Ustavno sodišče Republike Slovenije. Dostopno prek <http://www.us-rs.si/documents/86/bc/u-i-426-20-u-i-427-20-odklonilno-lm-dr-meznar.pdf>, 23. 3. 2023.
- Milinković, Igor (2021): Extraordinary Measures in Extraordinary Times: Legal Response to the Covid-19 Crisis in Bosnia and Herzegovina. *Medicine, Law & Society* 14 (2): 439–456. Dostopno prek <https://doi.org/10.18690/mls.14.2.443-460.2021>, 23. 3. 2023.
- Ministrstvo za notranje zadeve (2022, 6. december): Ugotovitve izrednega nadzora nad ravnanjem policije pri varovanju protestov. *Gov.si*. Dostopno prek <https://www.gov.si/novice/2022-12-06-ugotovitve-izrednega-nadzora-nad-ravnanjem-policije-pri-varovanju-protestov/>, 23. 3. 2023.

- Odločba Ustavnega sodišča (2020): *Št. U-I-83/20-36*. Republika Slovenija, Ustavno sodišče, 27. avgusta. Dostopno prek <https://www.us-rs.si/odlocba-ustavnega-sodisca-st-u-i-83-20-z-dne-27-8-2020/>, 23. 12. 2023.
- Odločba Ustavnega sodišča (2021a): *Št. U-I-79/20-24*. Republika Slovenija, Ustavno sodišče, 13. maja. Dostopno prek <https://www.us-rs.si/odlocba-ustavnega-sodisca-st-u-i-79-20-z-dne-13-5-2021/>, 23. 12. 2023.
- Odločba Ustavnega sodišča (2021b): *Št. U-I-50/21-39*. Republika Slovenija, Ustavno sodišče, 17. junija. Dostopno prek <https://www.us-rs.si/wp-content/uploads/2021/07/U-I-50-21-Odlocba.pdf>, 23. 12. 2023.
- Odločba Ustavnega sodišča (2022a): *Št. U-I-132/21-25*. Republika Slovenija, Ustavno sodišče, 2. junij. Dostopno prek <https://www.us-rs.si/wp-content/uploads/2022/06/U-I-132-21-Odlocba.pdf>, 23. 12. 2023.
- Odločba Ustavnega sodišča (2022b): *Št. U-I-427/20-64*. Republika Slovenija, Ustavno sodišče, 15. september. Dostopno prek <https://www.us-rs.si/documents/86/bc/u-i-427-20.pdf>, 23. 12. 2023.
- Odločba Ustavnega sodišča (2023): *Št. U-I-432/20-10*. Republika Slovenija, Ustavno sodišče, 2. februarja. Dostopno prek <https://www.us-rs.si/wp-content/uploads/2023/02/U-I-432-20.pdf>, 23. 12. 2023.
- Odlok o določitvi pogojev vstopa v Republiko Slovenijo zaradi zajezitve in obvladovanja nalezljive bolezni COVID-19* (2021): Sprejela Vlada Republike Slovenije, v veljavi od 16. avgusta. Dostopno prek <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ODLO2568>, 23. 3. 2023.
- Odlok o načinu izpolnjevanja pogoja prebolewnosti, cepljenja in testiranja za zajezitev širjenja okužb z virusom SARS-CoV-2* (2021): Sprejela Vlada Republike Slovenije, v veljavi od 15. septembra. Dostopno prek <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ODLO2600>, 23. 3. 2023.
- Odlok o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih mestih in površinah v Republiki Sloveniji ter prepovedi gibanja izven občin* (2020): Sprejela Vlada Republike Slovenije, v veljavi od 30. marca. Dostopno prek <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ODLO2041>, 23. 3. 2023.
- Odlok o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih krajih, površinah in mestih v Republiki Sloveniji ter prepovedi gibanja izven občin* (2020): Sprejela Vlada Republike Slovenije, v veljavi od 18. aprila. Dostopno prek <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ODLO2049>, 23. 3. 2023.
- Odlok o zaasnih ukrepih za preprečevanje in obvladovanje okužb z nalezljivo boleznijo COVID-19* (2021): Sprejela Vlada Republike Slovenije, v veljavi od 8. novembra. Dostopno prek <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ODLO2622>, 23. 3. 2023.
- Odredba o razglasitvi epidemije nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19) na območju Republike Slovenije* (2020): Sprejelo Ministrstvo za zdravje, v veljavi od 12. marca.

- Dostopno prek <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ODRE2550>, 23. 3. 2023.
- Pap, András L. (2018): *Democratic decline in Hungary. Law and society in an illiberal democracy*. New York: Routledge.
- Renders, David (2021): Belgium—The Council of State’s control of measures taken in the context of the COVID-19 pandemic. *Public Law 2021* (2): 430–432. Dostopno prek https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal%3A244898/datastream/PDF_01/view, 23. 3. 2023.
- Sajó, András (2021): *Ruling by Cheating. Governance in Illiberal Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sajó, András (ur.), Renáta Uitz (ur.), Stephen Holmes (ur.) (2022): *Government and Governance, Routledge Handbook of Illiberalism*. New York: Routledge.
- Schupmann, Benjamin A. (2017): *Carl Schmitt’s State and Constitutional Theory: A Critical Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Sklep Ustavnega sodišča (2020a): *Št. U-I-83/20-10*. Republika Slovenija, Ustavno sodišče, 16. aprila. Dostopno prek <https://www.us-rs.si/media/u-i-83-20.pdf>, 23. 12. 2023.
- Sklep Ustavnega sodišča (2020b): *Št. U-I-427/20-21*. Republika Slovenija, Ustavno sodišče, 5. novembra. Dostopno prek <https://www.us-rs.si/documents/1e/bd/u-i-427-203.pdf>, 23. 12. 2023.
- Sklep Ustavnega sodišča (2020c): *Št. U-I-473/20-14*. Republika Slovenija, Ustavno sodišče, 21. decembra. Dostopno prek <https://www.us-rs.si/documents/85/5b/u-i-473-20-sklep-zz.pdf>, 23. 12. 2023.
- Sklep Ustavnega sodišča (2021): *Št. U-I-50/21-19*. Republika Slovenija, Ustavno sodišče, 15. aprila. Dostopno prek <https://www.us-rs.si/wp-content/uploads/2021/04/U-I-50-21-3.pdf>, 23. 12. 2023.
- Sklep Ustavnega sodišča (2022): Ustavno sodišče Republike Slovenije, sklep št. U-I-426/20-57 z dne 15. 9. 2022.
- Sklep Ustavnega sodišča (2023): *Št. U-I-178/22*. Republika Slovenija, Ustavno sodišče, 16. marca. Dostopno prek <https://www.us-rs.si/odlocitev/?vr%5B0%5D=R02&vr%5B1%5D=R07&vr%5B2%5D=R11&vr%5B3%5D=R04&vr%5B4%5D=R06&vr%5B5%5D=R05&vr%5B6%5D=R06&vr%5B7%5D=R01&vr%5B8%5D=R11&vr%5B9%5D=R06&vr%5B10%5D=R06&vr%5B11%5D=R07&vr%5B12%5D=R07&vr%5B13%5D=R25&page=1&cva=A03&ui=TUI02&vo=2&vv=V25&vp%5B0%5D=PP01&order=desc&id=11937>, 23. 12. 2023.
- Sodba Ustavnega sodišča Zvezne republike Nemčije (2021): *Odločitev BvR št. 781/21*, 5. maj 2021. Dostopno prek https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2021/11/rs20211119_1bvr078121en.html;jsessionid=5A338D942D16CFFD1DF1E5FA28DA4AF2.1_cid319, 23. 3. 2023.

- Teršek, Andraž (2020): *Še enkrat o pobudi za presojo ustavnosti 39. člena ZNB in odloka Vlade RS – morda zadnjič*. Dostopno prek <https://andraz-tersek.si/se-enkrat-o-pobudi-za-presoj-ustavnosti-39-clena-znb-in-odloka-vlade-rs-morda-zadnjic/>, 23. 3. 2023.
- Tzevelekos, Vassilis P. (2020, 11. maj): Herd immunity and lockdown: The legitimacy of national policies against the pandemic and judicial self-restraint by the ECtHR. *Strasbourg Observers*. Dostopno prek <https://strasbourgobservers.com/2020/05/11/herd-immunity-and-lockdown-the-legitimacy-of-national-policies-against-the-pandemic-and-judicial-self-restraint-by-the-ecthr/>, 23. 3. 2023.
- Tzifakis, Nikolaos (2020): The Western Balkans during the pandemic: Democracy and rule of law in quarantine? *European View* 19 (2): 197–205. DOI: 10.1177/1781685820963333.
- Ustava Republike Slovenije* (1991 in dop. 2021): Uradni list Republike Slovenije št. 68/06, 30 junij. Dostopno prek <http://www.us-rs.si/media/ustava.republike.slovenije.pdf>.
- Ustavno sodišče Republike Slovenije (2020): *Poročilo o delu Ustavnega sodišča za leto 2019*. Dostopno prek <https://www.us-rs.si/porocilo-o-delu-ustavnega-sodisca-za-leto-2019/>, 23. 12. 2023.
- Ustavno sodišče Republike Slovenije (2021): *Poročilo o delu Ustavnega sodišča za leto 2020*. Dostopno prek https://www.us-rs.si/wp-content/uploads/2021/04/RUSUS_LetnoPorocilo_2020.pdf, 23. 12. 2023.
- Zakon o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitve njenih posledic za državljane in gospodarstvo – ZIUZEOP* (2020): Sprejet v Državnem zboru Republike Slovenije, v veljavi od 2. aprila. Dostopno prek <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO8190>, 23. 12. 2023.
- Zakon o nalezljivih boleznih – ZNB-UPB1* (2006): Sprejet v Državnem zboru Republike Slovenije, v veljavi od 12. januarja. Dostopno prek <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4833>, 23. 12. 2023.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o nalezljivih boleznih – ZNB-D* (2022): Sprejet v Državnem zboru Republike Slovenije, v veljavi od 15. 10. 2022. Dostopno prek <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO8640>, 4. 1. 2024.
- Završnik, Aleš in Pika Šarf (2021): Družbeno nadzorstvo v času covid-19. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo* 72 (1): 36–50. Dostopno prek https://www.policija.si/images/stories/Publikacije/RKK/PDF/2021/01/RKK2021-01_Ales-Završnik_DružbenoNadzorstvoVCasuCovid-19.pdf, 23. 3. 2023.