

**USTAVNOPRAVNA IN MEDNARODNOPRAVNA ANALIZA
ODVZEMA AKTIVNE VOLILNE PRAVICE TUJCEV NA
LOKALNI RAVNI**

**Ustavnopravna in mednarodnopravna analiza
odvzema aktivne volilne pravice tujcev
na lokalni ravni**

Avtorja:

Peter Podržaj, mag. prav.

Kaja Gajšek, mag. prav.

Izdajatelj:

Pravna mreža za varstvo demokracije

Kraj in leto izida:

Ljubljana, oktober 2026



Sklad CSF Slovenija upravlja



c n v o s
center za informiranje, sodelovanje
in razvoj nevladnih organizacij

v sodelovanju s



pravno informacije pomoči

in



Akcijo izvaja

**Pravna mreža
ZA VARSTVO
DEMOKRACIJE**

Podprto s sredstvi Programa CSF v Sloveniji 2021–2028.

Akcijo "Proti odvzemu volilne pravice državljanom tretjih držav" financirajo Islandija, Lihtenštajn in Norveška v okviru Finančnega mehanizma EGP in Norveškega finančnega mehanizma. Njihov cilj je prispevati k bolj enakopravni Evropi – tako na socialnem kot gospodarskem področju – ter krepiiti odnose med državami donatoricami in državami upravičenkami.

Kazalo

I. Uvodno.....	3
II. Predstavitev obravnavane ureditve.....	4
III. Ustavnopравни vidiki novele ZLV-M.....	6
i. Neskladnost zakonske ureditve z načelo varstva zaupanja v pravo in pravne varnosti.....	6
ii. Pravica do osebnega dostojanstva in volilna pravica tujcev.....	12
a) Ustavne pravice, v katere posega obravnavana ureditev.....	12
i) Pravica do osebnega dostojanstva.....	13
ii) Volilna pravica.....	15
b) Nesorazmernost posega v ustavne pravice.....	16
i) Test legitimnosti.....	16
ii) Strogi test sorazmernosti.....	19
a. Primernost in nujnost.....	19
b. Sorazmernost v ožjem smislu.....	21
iii. Potencialna neskladnost obravnavane ureditve s prepovedjo diskriminacije oziroma z načelom enakosti pred zakonom.....	25
V. Mednarodnopравни vidiki novele ZLV-M.....	29
i. Neskladnost obravnavane zakonske ureditve z Dunajsko konvencijo o pravu mednarodnih pogodb.....	29
VI. Tehtanje posledic v okviru odločanja o začasnem zadržanju pred naslednjimi lokalnimi volitvami.....	34
VI. Primerjalno pravni pregled volilne pravice tujcev na lokalni ravni.....	43
VII. Sklepno.....	46
VIII. Viri in literatura.....	47
i. Literatura in spletni viri.....	47
ii. Sodna praksa.....	50
iii. Predpisi in mednarodni dokumenti.....	51

I. Uvodno

Državni zbor je na predlog skupine poslank in poslancev po skrajšanem postopku v dvajsetih dneh po vložitvi predloga dne 15. 6. 2026 sprejel Zakon o spremembah Zakona o lokalnih volitvah (v nadaljevanju: **ZLV-M**),¹ ki je po vloženi in umaknjeni pobudi za zakonodajni referendum začel veljati 2. 9. 2026.

ZLV-M je med drugim posegel v dosedanje ureditev volilne pravice državljanov tretjih držav na lokalni ravni, saj je tujcem iz tretjih držav z dovoljenjem za stalno prebivanje in prijavljenim stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji odvzel aktivno volilno pravico na lokalnih volitvah in pravico glasovati na lokalnem referendumu (v nadaljevanju tudi: volilna pravica na lokalni ravni). Pri tem je določil, da se nova ureditev prvič uporabi na prvih rednih lokalnih volitvah po uveljavitvi tega zakona, kar je zgolj nekaj mesecev po njegovem sprejetju, na razpisanih rednih lokalnih volitvah dne 15. 11. 2026. Zakonodajalec spremembe zakonodaje v predlogu zakona ni utemeljil, ZLV-M pa je sprejel po skrajšanem postopku.

Nova ureditev je potencialno ustavno sporna z vidika več ustavnih načel in ustavnih pravic, in sicer z vidika pravice do osebnega dostojanstva in volilne pravice, načela varstva zaupanja v pravo in pravne varnosti ter z vidika načela enakosti pred zakonom, potencialno pa celo z vidika prepovedi diskriminacije. Prav tako je problematična v luči mednarodnopravnih obveznosti Republike Slovenije.

¹ Zakon o spremembah Zakona o lokalnih volitvah, Uradni list RS, št. 1389/26.

II. Predstavitev obravnavane ureditve

Novela ZLV-M v 1. členu določa črtanje četrtega odstavka 5. člena Zakona o lokalnih volitvah (v nadaljevanju: **ZLV**),² po katerem so imeli pravico voliti člana občinskega sveta pod pogoji iz prvega odstavka tega člena tudi tujci, ki imajo dovoljenje za stalno prebivanje in prijavljeno stalno prebivališče v Republiki Sloveniji. Sporna določba ZLV-M tujcem s stalnim prebivališčem v Sloveniji odvzema tudi pravico voliti župana in pravico glasovati na lokalnem referendumu, saj je prva pravica skladno s 103. členom ZLV in druga pravica skladno z drugim odstavkom 14.b člena in prvim odstavkom 47.b člena Zakona o lokalni samoupravi (v nadaljevanju: **ZLS**)³ vezana na pravico voliti člane občinskega sveta. Sporna določba ZLV-M tako tujcem s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji odvzema aktivno volilno pravico na lokalnih volitvah in na pravico glasovati na lokalnem referendumu, ki so jo z Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalnih volitvah (v nadaljevanju: **ZLV-D**)⁴ pridobili že leta 2002. Predlog ZLV-M za predlagano in na koncu sprejeto določbo ni navedel nobenih razlogov.⁵

ZLV-M v spornem 3. členu nadalje določa, da se določba spremenjenega 5. člena ZLV prvič uporabi že na prvih rednih lokalnih volitvah po uveljavitvi tega zakona, in sicer skladno z Odlokom o razpisu rednih volitev v občinske svete in redne volitve županov z dne 8. 7. 2026 (v nadaljevanju: **Odlok o razpisu lokalnih volitev**)⁶ že v nedeljo, 15. 11. 2026. ZLV-M je stopil v veljavo in se začel uporabljati dne 2. 9. 2026, s čimer je dva meseca po razpisu jesenskih rednih lokalnih volitev in dva meseca pred temi volitvami, tujcem s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji odvzel pravico, ki jim je bila zagotovljena z zakonom neprekinjeno 24 let.

Poleg navedenih dveh členov velja izpostaviti tudi 5. člen ZLV-M, ki določa, da se do uskladitve Zakona o evidenci volilne pravice (v nadaljevanju: **ZEVP-2**)⁷ s tem zakonom ne uporabljajo določbe o vodenju evidence volilne pravice za tujce z dovoljenjem za stalno prebivanje in prijavljenim stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji. Obravnavani člen predstavlja določbo tehnične narave in sam po sebi sicer ne posega neposredno v vsebino ZEVP-2, natančneje v drugi odstavek 21. člena tega zakona, saj ta določa, da so v

² Zakon o lokalnih volitvah, Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 83/12, 68/17, 93/20 – odl. US, 102/24 in 10/26.

³ Zakon o lokalni samoupravi, Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 11/14 – popr., 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A, 80/20 – ZIUOOPE, 62/24 – odl. US, 102/24 – ZLV-K, 83/25 – ZOUL in 10/26.

⁴ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalnih volitvah, Uradni list RS, št. 51/02.

⁵ Glej Predlog Zakona o spremembah Zakona o lokalnih volitvah, EPA: 0092-X, z dne 27. 5. 2026, dostopen na:

<https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/9b815fb57a1e29d882fb5f0017eb23f54729a557b486d6021a78093481a73f88>.

⁶ Odlok o razpisu rednih volitev v občinske svete in redne volitve županov z dne 8. 7. 2026, Uradni list RS, št. 1143/26.

⁷ Zakon o evidenci volilne pravice (Uradni list RS, št. 98/13 in 12/24 – ZVDZ-E.

splošnem volilnem imeniku vpisani tudi državljani Evropske unije in tujci za lokalne volitve, *“če zakon določa, da imajo volilno pravico.”* Ker obravnavani ZLV-M v 1. členu aktivno volilno pravico tujcev z dovoljenjem za stalno prebivanje in prijavljenim stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji odvzema, gre pri 5. členu za redundantno določbo. Kljub temu pa je v primeru ustavnosodne presoje treba upoštevati tudi to določbo, saj bi v primeru razveljavitve oziroma začasnega zadržanja 1. in 3. člena ZLV-M, zaradi česar bi se tujcem ponovno vrnila aktivna volilna pravica na lokalnih volitvah, 5. člen ZLV-M še naprej določal, da se zanje ne uporabljajo določbe ZEVP-2 o vodenju evidence volilne pravice. Posledično bi nastala notranje neskladna zakonska ureditev, po kateri bi bila določeni skupini oseb priznana volilna pravica, hkrati pa bi bila izključena uporaba določb, ki zagotavljajo njihovo evidentiranje kot volilnih upravičencev, zaradi česar bi bilo *de facto* onemogočeno uresničevanje te pravice. Takšen položaj bi bil v nasprotju z zahtevo po notranji skladnosti pravnega reda ter z načelom pravne države iz 2. člena Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju: **Ustava**).⁸

⁸ Ustava Republike Slovenije, 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, 92/21 – UZ62a in 98/25 – UZ74a.

III. Ustavnopravni vidiki novele ZLV-M

Relevantni del novele ZLV-M je sporen z vidika načela varstva zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave ter predstavlja potencialno protiustaven poseg v pravico do osebnega dostojanstva iz 34. člena Ustave in v volilno pravico iz 43. člena v zvezi s petim odstavkom 15. člena Ustave. Poleg navedenega relevantna zakonska ureditev predstavlja potencialno tudi kršitev prepovedi diskriminacije iz prvega odstavka 14. člena Ustave in 1. člena Protokola št. 12 k Evropski konvenciji o človekovih pravicah (v nadaljevanju: **Protokol št. 12 k EKČP**)⁹ oziroma najmanj kršitev načela enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave. Relevantni del ZLV-M prav tako ni skladen z obveznostjo Slovenije iz točke a 18. člena Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb (v nadaljevanju: **Dunajska konvencija**)¹⁰ v zvezi s predmetom in namenom Konvencije Sveta Evrope št. 144 o sodelovanju tujcev v javnem življenju na lokalni ravni, sprejeto v Strasbourgu dne 5. 2. 1992 (v nadaljevanju: **Konvencija SE št. 144**),¹¹ ki jo je Slovenija podpisala dne 23. 11. 2006.

i. Neskladnost zakonske ureditve z načelo varstva zaupanja v pravo in pravne varnosti

Obravnavana zakonska ureditev je v zelo kratkem času in brez kakršne koli utemeljitve tujcem s stalnim prebivališčem v Sloveniji odvzela pravico, ki so jo uživali že skoraj četrt stoletja. Zakonodajalec je kljub resnosti in teži ukrepa določil, da se relevantne spremembe zakonodaje uporabljajo že na naslednjih rednih lokalnih volitvah, čeprav so te bile predvidene v istem letu oziroma zgolj nekaj mesecev po tem, ko je bil zakon sprejet in je stopil v veljavo. Kljub temu je bil zakon v državnem zboru sprejet v dvajsetih dneh, po skrajšanem zakonodajnem postopku in brez obrazložitve, kar je posebej problematično z vidika načela varstva zaupanja v pravo, ki izhaja iz 2. člena Ustave.

Ustava sicer ne preprečuje, da bi zakon spreminjal prej zakonsko določene pravice z učinkom za naprej, poleg tega pa tretji odstavek 43. člena Ustave določa, da lahko zakon določi, v katerih primerih in pod katerimi pogoji imajo volilno pravico tujci (t. i. fakultativni zakonski pridržek). Kot je že pojasnilo Ustavno sodišče pa spremembe zakonodaje, ki zmanjšujejo pravice posameznikov, ne smejo nasprotovati z Ustavo določenim načelom,

⁹ Protokol št. 12 k Evropski konvenciji o človekovih pravicah, Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 8/10.

¹⁰ Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb, Uradni list SFRJ – Mednarodne pogodbe, št. 30/72, Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 9/92, 3/93, 9/93, 5/99, 9/08, 13/11 in 9/13.

¹¹ Konvencija Sveta Evrope št. 144 o sodelovanju tujcev v javnem življenju, sprejeta v Strasbourgu 5. 2. 1992, ki je stopila v veljavo 1. 5. 1997.

vključno z načelom zaupanja v pravo, ki je eno izmed temeljnih elementov načela pravne države.¹²

Načelo varstva zaupanja v pravo posamezniku zagotavlja, da država njegovega pravnega položaja ne bo poslabšala arbitrarno, torej brez stvarnega razloga, ki je utemeljen v prevladujočem javnem interesu.¹³ Pri tem je vprašljivo, ali bi obravnavana zakonska ureditev prestala test upravičenosti posega v načelo varstva zaupanja v pravo, v okviru katerega Ustavno sodišče tehta, ali se je pravni položaj posameznikov pred uveljavitvijo relevantne spremembe in po njej poslabšal in ali je bilo poslabšanje storjeno na arbitraren način.¹⁴ Za arbitrarno poslabšanje pravnega položaja pri tem gre, če zakonodajalec zanj nima stvarnega razloga, utemeljenega v prevladujočem in ustavno dopustnem javnem interesu.¹⁵

Z uveljavitvijo relevantne zakonske ureditve se je pravni položaj državljanov tretjih držav z dovoljenjem za stalno prebivanje in prijavljenim stalnim prebivališčem v Sloveniji, ki jih je sprememba zakonodaje neposredno prizadela, nedvomno poslabšal, saj po novi ureditvi nimajo več aktivne volilne pravice na lokalni ravni, ki jim jo je zakon priznaval skoraj četrto stoletja, izvrševati pa je ne bodo več mogli že na lokalnih volitvah novembra 2026. Sprememba je obenem arbitrarna, saj je bila sprejeta nepremišljeno in brez kakršnekoli utemeljitve ocene stanja oziroma obrazložitve v besedilu predloga zakona, njena uveljavitev pa je predvidena nenadno, že na naslednjih volitvah, ki bodo v tem letu, četudi gre za spremembo ureditve, ki je veljala skoraj četrto stoletja. Poleg tega je bila sprejeta kljub napotkom volilnih standardov, ki odsvetujejo tovrstne spremembe volilne zakonodaje v letu pred volitvami. Poleg tega na arbitrnost nakazuje tudi postopek sprejemanja zakona: novela ZLV-M se je namreč sprejemala po skrajšanem postopku, s sklicevanjem na to, da gre domnevno za manj zahtevne spremembe zakona, četudi gre za bistveno spremembo lokalne volilne zakonodaje, mnenja oziroma opozoril Zakonodajno pravne službe državnega zbora (v nadaljevanju: **ZPS**) in Združenja mestnih občin Slovenije glede problematičnosti časovne veljavnosti ureditve pa zakonodajalec ni upošteval oziroma naslovil.

Pri presoji arbitrnosti posega in utemeljenosti pričakovanja posameznikov, v katerih pravni položaj je obravnavana ureditev posegla, je treba upoštevati tudi mednarodnopravni okvir, v katerem je bila sporna zakonska ureditev sprejeta. Slovenija je

¹² Glej npr. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-93/93 z dne 9. 12. 1993, Ur. list RS, št. 1/94 in OdlUS II, 120; odločbo št. U-I-120/91 z dne 9. 4. 1992, OdlUS I, 26; in odločbo št. U-I-123/92 z dne 18. 11. 1993, Ur. list RS, št. 24/93, Ur. list RS, št. 67/93 in OdlUS II, 109.

¹³ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-259/07 z dne 15. 11. 2007, Uradni list RS, št. 108/2007 in OdlUS XVI, 81, 10. točka obrazložitve.

¹⁴ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-31/96 z dne 26. 11. 1998, OdlUS VII, 212.

¹⁵ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-110/15, Up-568/15 z dne 1. 3. 2018, Uradni list RS, št. 29/2018, 26. točka obrazložitve.

namreč že leta 2006 podpisala Konvencijo SE št. 144 o sodelovanju tujcev v javnem življenju na lokalni ravni, katere predmet in namen sta zagotavljanje sodelovanja tujcev, ki zakonito in dalj časa prebivajo v državi, v lokalnih javnih zadevah, vključno s podelitvijo aktivne (in pasivne) volilne pravice na lokalni ravni. Čeprav Slovenija Konvencije SE št. 144 še ni ratificirala, je njen podpis v skladu z določbo točke a 18. člena Dunajske konvencije ustvarilo obveznost vzdržati se ravnanj, ki bi izničila njen predmet in namen. Tudi ta okoliščina je pomembna pri presoji arbitrarnosti relevantnega posega. Sporna zakonska ureditev, s katero se po skoraj četrt stoletja veljavni zakonski ureditvi tujcem z dovoljenjem za stalno prebivanje in prijavljenim stalnim prebivališčem v Sloveniji v celoti odvzema že zagotovljena aktivna volilna pravica na lokalni ravni, je namreč v tem mednarodnopravnem okviru najmanj v očitnem nasprotju s predmetom in namenom Konvencije SE št. 144 in je posledično neskladna z relevantno določbo Dunajske konvencije, pri tem pa zakonodajalec v postopku sprejemanja sporne zakonske ureditve ni navedel nobenega razloga, ki bi takšen odstop pojasnil oziroma utemeljil. To dodatno potrjuje, da pri sprejetju sporne zakonske ureditve niso bile izkazane okoliščine ali razlogi, ki bi lahko razumno utemeljili tako nenaden in bistven poseg v dotedanjo zakonsko ureditev, temveč je bila ta sprejeta brez resne presoje njenega širšega vpliva na mednarodnopravne obveznosti Slovenije.¹⁶

Pri presoji je treba upoštevati tudi ustavnosodno prakso, po kateri je z vidika tehtanja ustavnih dobrin pomembno upoštevati, kakšen je pomen (pričakovane) pravice za prizadeto osebo ter kakšna je teža spremembe, obenem pa, ali gre za spremembo, ki je relativno predvidljiva¹⁷ ter kakšen je javni interes, ki utemeljuje drugačno ureditev od obstoječe.¹⁸

Pomen političnega udejstvovanja na lokalni ravni je za posameznika izjemno velik, saj mu omogoča udejstvovanje v skupnosti. Skladno s tem je zelo velika tudi teža obravnavane spremembe, saj v celoti odvzema volilno pravico na lokalni ravni tujcem iz tretjih držav, ki v Sloveniji stalno bivajo in imajo prijavljeno stalno prebivališče, ter spreminja ureditev, ki je veljala skoraj četrt stoletja. S spremembo se bistveno omejuje možnost političnega udejstvovanja državljanov tretjih držav na lokalni ravni, saj sodelovanje na lokalnih volitvah predstavlja enega temeljnih načinov njihovega političnega udejstvovanja na tej ravni. Čeprav imajo še vedno možnost uporabe drugih (neformalnih) oblik politične participacije, kot so izražanje stališč, protestiranje in sodelovanje pri javnih razpravah, te po svoji naravi niso enakovredne volilni pravici. Kot poudarjata ustavni sodnici dr. Kogovšek Šalamon in dr. Kresal v odklonilnem ločenem mnenju k sklepu št. U-I-476/22 z

¹⁶ Glej poglavje *Neskladnost obravnavane zakonske ureditve z Dunajsko konvencijo o pravu mednarodnih pogodb*.

¹⁷ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-31/96 z dne 26. 11. 1998, OdlUS VII, 212.

¹⁸ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-228/23 z dne 2. 7. 2026, ECLI:SI:USRS:2023:U.I.228.23, 157. točka obrazložitve.

dne 10. 9. 2026, je namreč volilna pravica kvalitativno drugačna oblika politične participacije, ki je po pomenu ni mogoče enačiti z navedenimi pravicami. Posamezniku volilna pravica namreč omogoča neposredno sodelovanje pri oblikovanju oblasti, obenem pa daje drugim oblikam političnega izražanja dodaten pomen in težo.¹⁹

Četudi se volilna zakonodaja lahko spreminja, je zakonodajalec ne more spreminjati brez omejitev. Posamezniki, ki jih je zakonska sprememba prizadela niso mogli utemeljeno pričakovati tako drastične in nenadne spremembe, ki jim je že na lokalnih volitvah v istem letu odvzela aktivno volilno pravico na lokalni ravni. Pri tem tudi teoretična možnost pridobitve slovenskega državljanstva, ki tudi sicer odpira več dilem, ne predstavlja možnosti, da bi se posledicam spremembe lahko pravočasno izognili oziroma se prilagodili novi ureditvi. Tudi če bi izpolnjevali pogoje za pridobitev državljanstva in bi ga želeli pridobiti, zaradi narave in trajanja postopka ta možnost ne bi mogla zagotoviti, da bi lahko svojo volilno pravico uresničevali na naslednjih lokalnih volitvah. Sklicevanje na takšno hipotetično in časovno neustrezno možnost, tudi upoštevajoč to, da so za državljanstvo predvideno strožji pogoji, zato ne more zmanjšati pomena dejstva, da je zakonodajalec državljanom tretjih držav z dovoljenjem za stalno prebivanje in prijavljenim stalnim prebivališčem tako rekoč čez noč neposredno pred rednimi lokalnimi volitvami onemogočil sodelovanje na teh volitvah, ne da bi jim omogočil kakršno koli razumno možnost pravočasne prilagoditve novemu pravnemu režimu.

Pri tem velja ponovno izpostaviti, da je bila novela ZLV-M v državnem zboru sprejeta po skrajšanem zakonodajnem postopku in sprejeta v zgolj dvajsetih dneh od začetka zakonodajnega postopka. Z vidika ocene arbitrarnosti in predvidljivosti spremembe pa so relevantni tudi volilni standardi, ki jih zakonodajalec ni upošteval. Kodeks dobre prakse v volilnih zadevah Beneške komisije (v nadaljevanju: **Kodeks**),²⁰ narekuje, da temeljni elementi volilnega prava ne bi smeli biti predmet sprememb v obdobju, krajšem od enega leta pred volitvami, oziroma bi morali biti določeni v Ustavi ali na ravni, ki je hierarhično višja od običajnega zakona (II.2.b točka Kodeksa). Cilj navedenega standarda je zagotoviti pravno varnost, ki je ključni element pravne države, med temeljne elemente volilnega prava pa spadajo tudi pravila, ki določajo pravico do glasovanja na volitvah.²¹ Navedeni standard zato posebej varuje stabilnost temeljnih volilnih pravil in volivce in zakonodajalca usmerja k temu, da se sprememb temeljnih elementov volilnega prava v obdobju neposredno pred volitvami vzdrži, k spoštovanju volilnih standardov z vidika načela

¹⁹ Kogovšek Šalamon N., Kresal B., odklonilno ločeno mnenje k sklepu Ustavnega sodišča št. U-I-145-26 z dne 10. 9. 2026.

²⁰ Beneška komisija, Kodeks dobre prakse v volilnih zadevah, dostopno na: <https://rm.coe.int/090000168092af01>.

²¹ Glej Beneška komisija, Revised Interpretative Declaration on the Stability of the Electoral Law, Opinion No. 1172/2024, Strasbourg, 2024 (Revidirana razlagalna izjava o stabilnosti volilnega prava), dostopno na: <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-ad-2024-027-e>.

volilne stabilnosti je zakonodajalca tekom zakonodajnega postopka sprejemanja novele ZLV-M pozval tudi predsednik kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope.²²

Kodeks sicer ni neposredno zavezujoč pravni vir, vendar je Ustavno sodišče že opozorilo, da se njegova priporočila v veliki meri prekrivajo z zahtevami Ustave in so zato lahko ustavnopravno upoštevana. Na priporočila Kodeksa se prav tako redno sklicuje Evropsko sodišče za človekove pravice, ko odloča o zatrjevanih kršitvah volilne pravice.²³ V zadevi U-I-476/22 z dne 17. 4. 2025 je sicer tudi samo Ustavno sodišče zavzelo stališče, da so pogoji za pridobitev volilne pravice vrednostno izhodišče vsakih volitev, saj določijo obseg in vrsto posameznikov, ki imajo pravico sodelovati pri izboru predstavnikov družbene skupnosti, zaradi česar je nujno, da je že določen čas pred začetkom volilnega postopka jasno, kateri posamezniki bodo imeli pravico sodelovati na volitvah.²⁴

Pri presoji, ali je bilo prišlo do kršitve načela varstva zaupanja v pravo, zlasti pri presoji, ali je bilo poslabšanje položaja prizadetih posameznikov arbitrarno, je pomembno upoštevati tudi načelo prepovedi regresije oziroma retrogresije. Gre za načelo, ki zahteva, da se obstoječe norme oziroma standardi ne spreminjajo na način, ki bi zmanjševal raven varstva pravic oziroma zahteva posebno presojo razlogov, ki takšno zmanjšanje utemeljujejo, njegova uporaba pa ni omejena zgolj na socialne in ekonomske pravice. Načelo se uveljavlja zlasti na področju socialnih in ekonomskih pravic, pa tudi na drugih področjih varstva (človekovih) pravic in varstva okolja.²⁵ V svoji sodni praksi sta ga že uporabila tudi Medameriško sodišče za človekove pravice v zadevi glede varstva pravice do zdravja (glej npr. sodbo v zadevi *Cuscul Pivaral in drugi proti Gvatemali*),²⁶ in Sodišče Evropske unije, zlasti na področju varstva neodvisnosti sodstva (glej npr. sodbo v zadevi *C-896/19, Repubblica*).²⁷

Na pomen tega načela v okviru ustavnosodne presoje je v ločenem mnenju v zadevi U-I-486/20, Up-572/18 z dne 16. 6. 2022 opozorila dr. Mežnar. Izpostavila je, da širitev človekovih pravic na nove kategorije subjektov predstavlja progresivni razvoj prava človekovih pravic in da načelo prepovedi regresije varuje že priznano raven varstva

²² Svet Evrope, Council of Europe Congress expresses serious concern over proposed amendments to the Local Election Act in Slovenia ahead of local elections, 12. 6. 2026, dostopno na: <https://www.coe.int/en/web/congress/-/council-of-europe-congress-expresses-serious-concern-over-proposed-amendments-to-the-local-election-act-in-slovenia-ahead-of-local-elections>.

²³ Glej npr. odločbo Ustavnega sodišča št. Up-676/19, U-I-7/20 z dne 4. 6. 2020, Uradni list RS, št. 93/2020 in OdlUS XXV, 14, 16. točka obrazložitve in opomba št. 6.

²⁴ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-476/22 z dne 17. 4. 2025, 16. točka obrazložitve.

²⁵ Glicksman, R. L.: The Justifications for Nondegradation Programs in U.S. Environmental Law, v: LE PRINCIPE DE NON-REGRÉSSION EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT (ur. M. Prieur in G. Sozzo), 2012, dostopno na: https://scholarship.law.qwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1679&context=faculty_publications.

²⁶ Sodba Medameriškega sodišča za človekove pravice, *Cuscul Pivaral in drugi proti Gvatemali*, C No. 359, z dne 23. 8. 2018, 143. in 144. točka obrazložitve.

²⁷ Sodba Sodišča Evropske unije, *C-896/19, Repubblica proti Il-Prim Ministru*, z dne 20. 4. 2021, ECLI:EU:C:2021:311, 63.- 65. točka obrazložitve.

pravic, tako da retrograden razvoj ni več dopusten, kasnejše sestave Ustavnega sodišča pa morajo spoštovati odločitve prejšnjih sestav, s katerimi se področje učinkovanja ustavnih pravic širi.²⁸

Čeprav se stališče ustavne sodnice dr. Mežnar nanaša na ustavnopravno priznanje in razvoj človekovih pravic, je iz njega mogoče izpeljati širše izhodišče, relevantno tudi pri presoji zakonodajnih sprememb: zakonodajalcu sicer ni mogoče odvzeti možnosti spreminjanja zakonske ureditve, vendar okoliščina, da nova ureditev zmanjšuje že doseženo raven varstva oziroma odpravlja pravico ali upravičenje, ki je bila posameznikom z zakonom že priznana, povečuje težo takšnega poslabšanja in zahteva posebej tehtno utemeljitev razlogov za takšno spremembo. Navedeno velja tudi v obravnavanem primeru, saj je bila relevantnim posameznikom pravica do sodelovanja na lokalnih volitvah po prejšnji ureditvi priznana, novela ZLV-M pa je to možnost za prihodnje volitve v celoti odpravila.

Glede na težo spremembe, njeno nepredvidljivost, hitrost in netransparentnost sprejetja ter takojšnjo časovno veljavnost nove zakonodaje in neupoštevanje volilnih standardov, ni zaznati prevladujočih razlogov javnega interesa, ki bi utemeljevali takšno postopanje zakonodajalca oziroma ki bi terjali takojšnjo uvedbo takšne ureditve. To velja še toliko bolj ob upoštevanju načela prepovedi regresije, ki zahteva posebno presojo razlogov za zmanjšanje že dosežene ravni varstva pravic.

Z vidika pravne varnosti in načela zaupanja v pravo je posebej problematično tudi dejstvo, da je zakonodajalec spremenil pravni okvir za izvedbo lokalnih volitev v času, ko so se volilne priprave že začele, hkrati pa je bilo zaradi nenadnosti, neobrazloženosti in teže posega mogoče pričakovati, da bo relevantna sprememba zakonodaje lahko po sprejemu in pred izvedbo rednih lokalnih volitev v istem letu predmet (ustavno)sodne presoje oziroma zakonodajnega referendumu. Zakonodajalec bi moral zato pri spreminjanju volilne zakonodaje v času, ko so priprave na konkretne volitve že v teku, takšne posledice razumno predvideti in zagotoviti časovni okvir uveljavitve nove zakonodaje, ki bi omogočal stabilno in predvidljivo izvedbo volilnih opravil.

Na navedeno je bil zakonodajalec tekom zakonodajnega postopka tudi izrecno opozorjen. Združenje mestnih občin Slovenije je zakonodajalca v svojem mnenju k predlogu ZLV-M opozorilo, da so se ob vložitvi predloga v zakonodajni postopek priprave na redne lokalne volitve novembra 2026 na ravni mestnih in drugih občin že pričele, da hitro spreminjanje relevantne zakonodaje ne prispeva k boljši izvedbi lokalnih volitev ter da gre za že tretjo spremembo Zakona o lokalnih volitvah v zadnjih 18 mesecih.²⁹ Tudi ZPS je zakonodajalca

²⁸ Glej pritrdilno ločeno mnenje dr. Mežnar Š. k odločbama št. U-I-486/20, Up-572/18 in št. U-I-486/20, Up-572/18 z dne 16. 6. 2022, 4. točka.

²⁹ Združenje mestnih občin Slovenije, Mnenje glede Predloga zakona o spremembah Zakona o lokalnih volitvah (ZLV-M), EPA 92-X, 2. 6. 2026.

v svojem mnenju opozorila na potencialno ustavno spornost predvidene spremembe.³⁰ Zakonodajalec je bil tako seznanjen z dejstvom, da so priprave na konkretne lokalne volitve že v teku, kot tudi z opozorili glede potencialne ustavnopravne spornosti predlagane ureditve. Kljub temu je zakonodajalec predlog ZLV-M v predvideni obliki po skrajšanem postopku sprejel v dvajsetih dneh in ohranil določbo, ki določa, da se spremenjena zakonodaja uporablja že na letošnjih rednih lokalnih volitvah. S tem je zakonodajalec ustvaril položaj, v katerem lahko tako sama sprememba zakona kot tudi morebitna kasnejša odločitev Ustavnega sodišča o njegovi ustavnosti oziroma odločitev drugega sodišča o ustrezni izvedbi volilnih opravil posegata v stabilnost in predvidljivost že začetega volilnega procesa.

Sprememba zakonodaje, ki v volilnem letu po začetku priprav na volitve povzroči takšno pravno negotovost, bi morala tako biti posebej prepričljivo utemeljena z javnim interesom, kar je treba upoštevati tudi v okviru testa upravičenosti posega v načelo varstva zaupanja v pravo. Navedeno postopanje zakonodajalca namreč ni pomembno le zaradi obremenitve občin in vprašanja legitimnosti volitev, temveč tudi z vidika naslovnikov pravnega reda, ki so se znašli v položaju, ko v času pred volitvami ne morejo zanesljivo vedeti, katera ureditev bo veljala v času izvedbe volitev in na kateri pravni podlagi bodo posamezna volina pravila dejansko izvedena ter ali bodo v primeru uporabe nove ureditve izvedena ustavnoskladno. Nastala pravna negotovost je glede na čas sprejema zakonske spremembe pri tem neposredna posledica načina in časa zakonske spremembe. Zakonodajalec namreč kljub opozorilom, danim v zakonodajnem postopku, časovne veljavnosti nove ureditve ni določil tako, da bi ustrezno zagotovil stabilnost in predvidljivost volilnega pravnega okvira, s čimer je dodatno posegel v načelo pravne varnosti in načelo varstva zaupanja v pravo, ki sta sestavni del načela pravne države iz 2. člena Ustave. Kot opozarja Beneška komisija na volilnem področju pravna varnost pomeni, da zaupanje v demokratične volitve ne sme biti ogroženo zaradi poznih sprememb zakonodaje.³¹

ii. Pravica do osebnega dostojanstva in volilna pravica tujcev

a) Ustavne pravice, v katere posega obravnavana ureditev

1. in 3. člen ZLV-M je mogoče z vidika njunih učinkov obravnavati kot poseg v pravico do osebnega dostojanstva iz 34. člena Ustave in v volilno pravico tujcev iz tretjega odstavka 43. člena Ustave v zvezi s petim odstavkom 15. člena Ustave.

³⁰ Zakonodajno pravna služba državnega zbora, Mnenje o Predlogu zakona o spremembah Zakona o lokalnih volitvah (ZLV-M), skrajšani postopek, EPA 92-X., 9. 6. 2026.

³¹ Beneška komisija, Revised Interpretative Declaration on the Stability of the Electoral Law, Opinion No. 1172/2024, Strasbourg, 2024 (Revidirana razlagalna izjava o stabilnosti volilnega prava), dostopno na: <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-ad-2024-027-e>.

i) Pravica do osebnega dostojanstva

Kot temeljna vrednota slovenskega ustavnopravnega reda ima človekovo dostojanstvo normativni izraz v številnih določbah Ustave. Kot posebno ustavnopravno načelo je načelo spoštovanja človekovega dostojanstva neposredno utemeljeno že v 1. členu Ustave, ki Slovenijo opredeljuje kot demokratično republiko. V ustavni demokraciji je namreč človek subjekt in ne objekt oblastnega delovanja, njegova (samo)uresničitev kot človeka pa je temeljni namen demokratične ureditve.³²

Pravica do osebnega dostojanstva je konkretizirana v 34. členu Ustave, ki posamezniku zagotavlja priznanje njegove vrednosti, ki mu gre kot človeku,³³ pri tem pa je neločljiv element osebnega dostojanstva možnost posameznikovega osebnostnega razvoja in samostojnega odločanja.³⁴ Del osebnostnega razvoja in samostojnega odločanja posameznika je tudi možnost sodelovanja v politični skupnosti, s katero je ta tesno in trajno povezan, ter možnost vplivanja na odločitve, ki urejajo življenje v tej skupnosti in lahko neposredno vplivajo na njegove pravice in pravni položaj v njej. V tem okviru ima posebno mesto volilna pravica, ki je temeljna politična pravica in ima za demokratično državo osrednji pomen, saj je varovalno sredstvo drugih pravic. Ta pravica namreč na državni ravni državljana spremeni iz objekta v subjekt politike in je zato nujno povezana z dostojanstvom svobodnega človeka, ki je varovano v 34. členu Ustave.³⁵

Navedeno izhodišče pa ni vezano izključno na državljane in njihovo uresničevanje volilne pravice, temveč na posameznikov dejanski položaj v politični skupnosti, v kateri živi in katere odločanje neposredno oblikuje njegov pravni in življenjski položaj. Če je posameznik s posamezno politično skupnostjo povezan tako tesno in trajno, da v njej dejansko dalj časa živi, ustvarja svoje življenjske vezi ter je neposredno podvržen odločitvam njegovih organov, ima tudi njegova možnost sodelovanja pri oblikovanju te oblasti pomen za njegovo osebno dostojanstvo, še posebej, če je takšno pravico že imel in jo je dejansko izvrševal.

Iz navedene razlage v zadevi U-I-168/16 z dne 22. 10. 2020 zato smiselno izhaja, da ima enak pomen z vidika osebnega dostojanstva tudi volilna pravica na lokalni ravni, vključno z aktivno volilno pravico tujcev z dovoljenjem za stalno prebivanje in prijavljenim stalnim prebivališčem v Sloveniji, ki so jo do uveljavitve spornih določb ZLV-M skoraj četrto stoletja

³² Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-109/10 z dne 26. 9. 2011, Uradni list RS, št. 78/2011 in OdlUS XIX, 26, 10. točka obrazložitve.

³³ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-54/99 z dne 13. 6. 2002, Uradni list RS, št. 61/02, 11. točka obrazložitve; odločba št. U-I-226/95 z dne 8. 7. 1999, Uradni list RS, št. 60/99 in OdlUS VIII, 174.

³⁴ Glej npr. odločbo št. U-I-54/99 z dne 13. 6. 2002, Uradni list RS, št. 61/02, 11. točka obrazložitve; odločba št. U-I-226/95 z dne 8. 7. 1999, Uradni list RS, št. 60/99 in OdlUS VIII, 174; odločba št. Up-183/97 z dne 10. 7. 1997, OdlUS VI, 183, 24. točka obrazložitve.

³⁵ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-168/16 z dne 22. 10. 2020, Uradni list RS, št. 168/20 in OdlUS XXV, 22, 25. točka obrazložitve.

uživali kot občani na lokalnih volitvah.³⁶ Tudi na tej ravni namreč volilna pravica posameznika (občana) postavlja iz položaja objekta v položaj subjekta političnega odločanja o vprašanih, ki sodijo v pristojnost občine, to je o vprašanih, ki urejajo skupno življenje v lokalni skupnosti, v kateri posameznik živi ter ustvarja najbolj tesne in trajne življenjske vezi. Aktivna volilna pravica na lokalnih volitvah posamezniku tako omogoča, da kot član lokalne politične skupnosti sodeluje pri oblikovanju oblasti in odločanju o vprašanih javnega pomena. Na lokalni ravni je ta vidik še posebej neposreden, saj posameznik tako soodloča o zadevah, ki so bistveno povezane z njegovim življenjem. Pri tem je pomembno, da slovenska ureditev članstvo v lokalni skupnosti in pojem občana veže prav na stalno prebivališče. Iz 11. člena ZLS namreč izhaja, da so občani oziroma člani občine osebe, ki imajo na območju občine stalno prebivališče. Tudi 138. člen Ustave določa, da *prebivalci* Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih. Lokalna politična skupnost je tako po svoji naravi skupnost oseb, ki na njenem območju dejansko in trajno živijo, ne glede na to, ali imajo hkrati tudi državljanstvo Republike Slovenije, do novele ZLV-M pa so bili državljani tretjih držav z dovoljenjem za stalno prebivanje in prijavljenim stalnim prebivališčem tudi formalno del te politične skupnosti.

Mnogo državljanov tretjih držav, ki imajo v Sloveniji dovoljenje za stalno prebivanje in prijavljeno stalno prebivališče, v Sloveniji biva že daljše obdobje. Pri tem je že za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje eden izmed pogojev ta, da mora oseba v Sloveniji zakonito prebivati vsaj pet let.³⁷ V tem obdobju si mnogi v lokalni (politični) skupnosti, katere del so, ustvarijo svoj dom in družino ter socialno življenje, kot njeni stalni prebivalec pa so neposredno podvrženi odločitvam lokalnih oblasti, pri oblikovanju katere so lahko kot del lokalne politične skupnosti do novele ZLV-M tudi sodelovali. Kljub temu so bili ti posamezniki praktično čez noč in brez obrazložitve izključeni iz temeljne oblike sodelovanja pri lokalnem političnem odločanju ter upravljanju lokalne skupnosti. Takšen poseg zato ni pomemben zgolj z vidika njihove volilne pravice kot take, temveč tudi z vidika njihovega položaja kot subjektov politične skupnosti, s katero so tesno povezani in v kateri že več desetletij dejansko živijo.

Skladno z navedenim obravnavana ureditev ZLV-M predstavlja poseg v osebno dostojanstvo iz 34. člena Ustave. Ta pa je dopusten le, če prestane test legitimnosti in strogi test sorazmernosti.

³⁶ Glej npr. Priporočila Zagovornika načela enakosti glede predloga Zakona o spremembah Zakona o lokalnih volitvah, št. 0070-6/2026/1, z dne 11. 6. 2026, str. 5, dostopno na: <https://zagovornik.si/wp-content/uploads/2026/06/Priporocila-Zagovornika-nacela-enakosti-glede-predloga-Zakona-o-spremembah-Zakona-o-lokalnih-volitvah.pdf>.

³⁷ Glej prvi odstavek 52. člena Zakona o tujcih, Uradni list RS, št. 46/25 – uradno prečiščeno besedilo.

ii) Volilna pravica

Vprašanje ustavnopravnega varstva volilne pravice tujcev v obsegu, ki jo je zakonodajalec že določil, je kompleksno in večplastno vprašanje. Ustava namreč v tretjem odstavku 43. člena zakonodajalcu daje pooblastilo, da določi, v katerih primerih in pod katerimi pogoji imajo volilno pravico tujci. Pri tem pa navedene določbe Ustave ni mogoče razlagati izolirano, temveč jo je treba razumeti v kontekstu celotnega ustavnega reda ter ustavnih načel in pravil, ki zavezujejo zakonodajalca. Upoštevajoč navedeno je mogoče zavzeti stališče, da je volilna pravica, ki jo je zakonodajalec z zakonom že določil, deležna ustavnopravnega varstva.

Volilna pravica je temeljna človekova pravica, ki jo ureja 43. člen Ustave. Gre za najpomembnejšo politično pravico, ki posameznikom omogoča politično participacijo v skupnosti. Ustava v tretjem odstavku 43. člena določa, da lahko zakon določi, v katerih primerih in pod katerimi pogoji imajo volilno pravico tujci. Neposredno torej Ustava ne ureja volilne pravice tujcem oziroma določa, da jim ta pravica pripada na način, kot to določi zakon. Navedeno pa ne pomeni avtomatično, da tujci ne uživajo ustavnega varstva pravice, ki jo je zakonodajalec konkretiziral v zakonu. Pri vprašanju ustavnega varstva volilne pravice tujcev je treba namreč 43. člen Ustave brati skupaj s petim odstavkom 15. člena Ustave, ki določa, da nobene človekove pravice ali temeljne svoboščine, urejene v pravnih aktih, ki veljajo v Sloveniji, ni dopustno omejevati z izgovorom, da je ta Ustava ne priznava ali da jo priznava v manjši meri. Relevantna določba pri tem ne govori le o mednarodnih pogodbah, temveč uporablja širšo dikcijo "pravni akti, ki veljajo v Sloveniji" in dopušča možnost interpretacije, da lahko gre za katerikoli pravni akt, tudi za zakon. Navedeno izpostavlja tudi Testen, ki v tem kontekstu navaja še, da *"iz uradne obrazložitve k 160. členu predloga Ustave izhaja stališče, da bo Ustavno sodišče kot temeljno pravico ali svoboščino lahko opredelilo tudi kakšno drugo pravico, ki [...] se bo [...] z zakonodajo [...] uveljavila v našem pravnem redu."*³⁸

Da pojem "pravni akti, ki veljajo v Sloveniji" iz petega odstavka 15. člena zajema tudi zakone, je že potrdilo tudi Ustavno sodišče. V odločbi Up-1006/13 z dne 9. 6. 2016 je namreč izrecno izpostavilo, da lahko v skladu s petim odstavkom 15. člena Ustave zakonodajalec določi višjo raven varstva človekove pravice, kot jo določa Ustava, ter da "pravni akti, ki veljajo v Sloveniji" niso le mednarodni instrumenti, temveč tudi zakoni.³⁹ Takšno razumevanje je v širšem smislu skladno tudi z že omenjenim načelom prepovedi regresije, ki zahteva, da se obstoječe norme oziroma standardi ne spreminjajo na način, ki

³⁸ Komentar Ustave Republike Slovenije, L. Šturm (ur.), 2002, Ljubljana, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, 15. člen, str. 193–194.

³⁹ Odločba Ustavnega sodišča št. Up-1006/13 z dne 9. 6. 2016, Uradni list RS, št. 51/2016 in OdlUS XXI, 34, 24. točka obrazložitve in opomba št. 28.

bi zmanjševal raven varstva pravic⁴⁰ oziroma zahteva posebno presojo razlogov, ki takšno zmanjšanje utemeljuje.⁴¹ Takšno razumevanje je v konkretnem primeru nadalje podprto tudi z obveznostjo Slovenije iz točke a 18. člena Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb, saj se je Slovenija s podpisom Konvencije SE št. 144 o sodelovanju tujcev v javnem življenju na lokalni ravni zavezala, da se bo vzdržala kakršnihkoli ravnanj, ki bi izničila njen predmet in namen, ki med drugim zajema sodelovanje tujcev v javnem življenju z uresničevanjem aktivne (in pasivne) volilne pravice na lokalnih volitvah.⁴²

Zakonodajalec je na podlagi tretjega odstavka 43. člena določil, katerim tujcem in pod katerimi pogoji pripada aktivna volilna pravica. Te pa zakon tako ni ustvaril *ex nihilo*, temveč na podlagi 43. člena Ustave, ki opredeljuje volilno pravico kot temeljno človekovo pravico. S tem, ko je določil materialni obseg volilne pravice tujcev na podlagi tretjega odstavka 43. člena Ustave, upoštevajoč peti odstavek 15. člena Ustave, je volilna pravica tujcev, v obsegu, kot jo je opredelil zakonodajalec, postala deležna ustavnopravnega varstva. Kasnejša zakonska zožitev oziroma odvzem te pravice zato ni zgolj vprašanje zakonodajalčeve diskrecije po tretjem odstavku 43. člena Ustave, temveč upoštevajoč peti odstavek 15. člena Ustave pomeni poseg v človekovo pravico. Ta pa je dopusten le, če prestopi test legitimnosti in strogi test sorazmernosti.

b) Nesorazmernost posega v ustavne pravice

Oblast lahko v človekove pravice in temeljne svoboščine poseže le s primernimi, nujnimi in sorazmernimi posegi, ki zasledujejo legitimen in ustavno dopusten cilj. Pri tem je vprašljivo, ali obravnavana ureditev zasleduje legitimen in ustavno dopusten cilj. Tudi če bi Ustavno sodišče štelo, da je zasledovani cilj legitimen in ustavno dopusten, pa poseg ne prestopi strogega testa sorazmernosti.

i) Test legitimnosti

Besedilo predloga ZLV-M ne vsebuje obrazložitve spremembe zakonodaje, iz katere bi bili razvidni konkretni in jasno opredeljeni razlogi za spremembo, s katero je bila državljanom tretjih držav z dovoljenjem za stalno prebivanje in prijavljenim stalnim prebivališčem odvzeta aktivna volilna pravica na lokalnih volitvah in lokalnem referendumu. Manjko kakršne koli obrazložitve tako otežuje presojo, kateri cilj naj bi zakonodajalec s posegom

⁴⁰ Glicksman, Robert. L.: The Justifications for Nondegradation Programs in U.S. Environmental Law, v: LE PRINCIPE DE NON-REGRÉSSION EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT (ur. M. Prieur in G. Sozzo), 2012, dostopno na: https://scholarship.law.qwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1679&context=faculty_publications.

⁴¹ Glej poglavje Neskladnost obravnavane zakonske ureditve z načelo varstva zaupanja v pravo in pravne varnosti.

⁴² Glej poglavje Neskladnost obravnavane zakonske ureditve z Dunajsko konvencijo o pravu mednarodnih pogodb.

v volilno pravico tujcev dejansko zasledoval, posledično pa tudi presojo, ali je ta cilj legitimen in ustavno dopusten.

Iz javne razprave ob sprejemanju zakona,⁴³ zlasti pa iz predloga za razpis posvetovalnega referendumu o volilni pravici tujcev iz tretjih držav na lokalnih volitvah,⁴⁴ ki so ga vložili koalicijski poslanci in poslanci stranke Resnica, je mogoče razbrati več razlogov, ki bi domnevno lahko predstavljali zasledovane cilje zakonske spremembe. Med njimi je mogoče prepoznati domnevno prizadevanje za vzpostavitev bolj jasnih in določnih pravil glede volilne pravice in s tem povezano zaupanje v legitimnost volitev, pri čemer naj bi se za volilno pravico na lokalni ravni zahtevala jasna in trajna vez s Slovenijo. Kot dodaten razlog se iz predloga za razpis posvetovalnega referendumu kaže domnevno preprečevanje možnosti političnega taktiziranja in navideznih prijav prebivališča zaradi vplivanja na volilni rezultat, poslanci pa v predlogu navajajo tudi pomembne spremembe demografskih in migracijskih razmer, in sicer povečanje števila tujih državljanov in različen delež tujcev po občinah, kar lahko vpliva na sestavo volilnega telesa in oblikovanje predstavniških organov, torej vpliv tujcev na izid volitev in zagotovitev, da o lokalnih zadevah odločajo predvsem državljani Republike Slovenije.

Iz navedenega je mogoče torej razbrati zlasti tri potencialne cilje, ki bi jih lahko zatrjeval zakonodajalec: (1) vzpostavitev in zagotovitev bolj jasnih in določnih pravil glede kroga upravičencev do volilne pravice na lokalni ravni in s tem krepitev legitimnosti in stabilnosti volitev, (2) zagotovitev, da o lokalnih zadevah javnega pomena odloča politična skupnost, ki je s Slovenijo in konkretno lokalno skupnostjo v zadostni meri povezana in s tem povezana omejitev vpliva oseb, ki domnevno niso dovolj povezane s slovensko politično skupnostjo, na lokalno politično odločanje (zadostna in trajna povezanost lokalnega volivca s Slovenijo oziroma lokalno skupnostjo) in (3) preprečevanje političnega taktiziranja in manipulativnega vplivanja na lokalne volitve, zlasti preko navideznih oziroma fiktivnih prijav stalnega prebivališča. Pri tem je vprašanje, ali je med navedenimi potencialnimi cilji oziroma razlogi za sprejem ZLV-M dejansko podan ustavno dopusten in legitimen cilj in kakšen cilj (onkraj navedenih razlogov) je zakonodajalec pri sprejemanju ZLV-M dejansko zasledoval.

Kot že omenjeno iz obrazložitve ZLV-M ni razvidna jasna in konkretna utemeljitev zakonske spremembe, zakonodajalec pa tako legitimnega in ustavno dopustnega cilja v predlogu zakona ni izkazal. Odsotnost obrazložitve sicer sama po sebi ne more biti razlog za neobstoj legitimnega in ustavno dopustnega cilja, je pa za oceno tega relevantna zlasti ob upoštevanju nenadnosti spremembe, hitrosti in postopka sprejema ZLV-M ter njenega

⁴³ Evidenca zapisa 13. izredne seje državnega zbora z dne 15. 6. 2026, na kateri so poslanci glasovali o sprejemu novele ZLV-M.

⁴⁴ Skupina poslancev s prvopodpisano Jelko Godec, Predlog za razpis posvetovalnega referendumu o volilni pravici na lokalnih volitvah v Republiki Sloveniji, 23. 6. 2026.

neposrednega vpliva na uresničevanje volilne pravice na prihodnjih lokalnih volitvah, prav tako pa v luči dejstva, da ni podatkov, ki bi kazali na to, da je obstoječa ureditev volilne pravice tujcev iz tretjih držav na lokalni ravni v praksi predstavljala problem in da je že obstoječa ureditev zagotavljala zelo jasen kriterij za to, kdaj lahko državljani tretje države voli na lokalnih volitvah. Posameznik je moral namreč imeti tako dovoljenje za stalno prebivanje kot tudi prijavljeno stalno prebivališče.

Že zakonodaja pred novelo ZLV-M je tako prek pogoja dovoljenja za stalno prebivanje, za pridobitev katerega je moral posameznik kot tujec ves čas izpolnjevati stroge pogoje, vzpostavljala mehanizem, s katerim se je za aktivno volilno pravico na lokalni ravni ne le predvidelo jasne in določne kriterije glede kroga posameznikov, ki so upravičeni voliti na lokalnih volitvah, temveč se je s tem tudi zahtevalo tesnejšo in trajnejšo povezanost tujca s Slovenijo. To velja še toliko bolj, ker je moral imeti posameznik poleg tega prijavljeno tudi stalno prebivališče, ki predstavlja središče njegovih življenjskih interesov, tj. njegovih družinskih, partnerskih, delovnih, ekonomskih, socialnih in drugih vezi, kar je še dodatno utrjevalo njegovo tesno in trajno povezanost z lokalnim okoljem, v katerem živi.⁴⁵

Iz navedenih razlogov in okoliščin je mogoče sklepati, da je namen oziroma cilj novele ZLV-M izključitev določenega dela prebivalstva iz političnega odločanja o vprašanih lokalne skupnosti, v kateri ti posamezniki dejansko in trajno živijo in v katerih so vzpostavili tesne in trajne življenjske vezi. Za takšen cilj pa je ob odsotnosti jasnega razloga, ki bi utemeljeval potrebo po takšnem razlikovanju in izključevanju ter ob dejstvu, da je že obstoječa zakonska ureditev s pogojem dovoljenja za stalno prebivanje in prijavljenega stalnega prebivališča vzpostavila jasne in določljive kriterije glede kroga posameznikov, ki so upravičeni voliti na lokalnih volitvah, težko reči, da predstavlja legitimen in ustavno dopusten cilj.

Tudi če ne glede na povedano pripoznamo obstoj legitimnega in ustavno dopustnega cilja, pa je zakonska sprememba šibka z vidika presoje v okviru strogega testa sorazmernosti. Ker iz zakonodajnega gradiva in drugih relevantnih virov ni mogoče z zadostno jasnostjo ugotoviti, kateri cilj naj bi zakonodajalec zasledoval oziroma s katerim ciljem naj bi relevanten poseg utemeljeval, se analiza v nadaljni presoji osredotoča na zgoraj identificirane potencialne cilje, ki bi jih lahko zakonodajalec zagovarjal kot legitime in ustavno dopustne cilje, torej na zagotavljanje jasnih in določnih pravil glede kroga upravičencev do volilne pravice na lokalni ravni, zagotovitev zadostne in trajne povezanosti lokalnega volivca s Slovenijo oziroma lokalno skupnostjo ter na preprečevanje političnega taktiziranja z navideznimi prijavami stalnega prebivališča.

⁴⁵ Glej poglavje *Primernost in nujnost*.

ii) Strogi test sorazmernosti

a. *Primernost in nujnost*

Primernost sporne ureditve je vprašljiva oziroma sporna zlasti z vidika potencialnega cilja preprečevanja političnega taktiziranja preko navideznih prijav stalnih prebivališč z namenom vplivanja na volilni izid. Med odvzemom volilne pravice tujcem z dovoljenjem za stalno prebivanje in preprečevanjem takšnega ravnanja namreč ni razvidna zadostna vzročna povezava. Če naj bi bil problem, ki ga je želel zakonodajalec preprečiti oziroma nasloviti, navidezna oziroma fiktivna prijava stalnega prebivališča z namenom vplivanja na volilni izid, je relevantno ravnanje sama zloraba instituta stalnega prebivališča, ne pa status osebe (oziroma volivca) kot tujca z dovoljenjem za stalno prebivanje. Enako ravnanje je namreč mogoče tudi pri državljanih Slovenije, ki lahko prav tako spremenijo stalno prebivališče z namenom vplivanja na volilni izid lokalnih volitev, zaradi obstoja večje verjetnosti trajnejših povezav z različnimi lokalnimi akterji pa možnost tovrstnega ravnanja pri njih potencialno še večja. Odvzem volilne pravice tujcem iz tretjih držav zato sam po sebi ne predstavlja ukrepa, usmerjenega v preprečevanje navideznih prijav prebivališča, temveč zgolj odstrani možnost glasovanja določeni kategoriji oseb, s čimer relevantnega problema dejansko ne naslavlja. Pri tem velja ponovno izpostaviti, da trditve o domnevni problematiki na tem področju niti niso podkrepljene z analizami in podatki, ki bi te trditve potrdili.

Sporni ukrep nadalje z vidika zagotavljanja nobenega od potencialnih ciljev ni nujen. Tudi če bi bilo mogoče šteti, da je z odvzemom volilne pravice tujcem iz tretjih držav zakonodajalec v delu zasledoval relevantne (domnevne) cilje, namreč obstajajo drugi, milejši ukrepi, ki bi te cilje hkrati bolj učinkovito in neposredno zasledovali.

V zvezi z zagotavljanjem jasnih in določnih pravil glede kroga upravičencev do volilne pravice na lokalni ravni in zadostne in trajne povezanosti lokalnega volivca s Slovenijo oziroma lokalno skupnostjo je treba najprej upoštevati, da so takšna pravila in takšna stopnja povezanosti v bistvenem obsegu podani že ob ureditvi, ki je veljala pred novelo ZLV-M. Pogoj dovoljenja za stalno prebivanje in prijavljenega stalnega prebivališča namreč predstavlja pogoj, ki je jasen in določen ter zahteva oziroma predpostavlja trajnejšo vez s Slovenijo in lokalnim okoljem. Kot izhaja iz prvega odstavka 52. člena Zakona o tujcih (v nadaljevanju: **ZTuj-2**)⁴⁶ lahko namreč dovoljenje za stalno prebivanje (praviloma) dobi le tujec, ki pet let neprekinjeno zakonito prebiva v Sloveniji na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje oziroma potrdila o vloženi prošnji za začasno prebivanje, in ki izpolnjuje druge pogoje za izdajo dovoljenja po ZTuj-2 (med drugim mora imeti skladno s 33. členom zadostna sredstva za preživljanje) ter izpolnjuje pogoj znanja iz slovenskega jezika na osnovni ravni (A2), pri tem pa ni razlogov za zavrnitev izdaje

⁴⁶ Zakon o tujcih, Uradni list RS, št. 46/25 – uradno prečiščeno besedilo.

dovoljenja iz 55. člena ZTuj-2. Že zakonodajala pred novelo ZLV-M je tako preko pogoja dovoljenja za stalno prebivanje vzpostavljala mehanizem, s katerim se je za volilno pravico na lokalni ravni ne le predvidelo jasne in določne kriterije glede kroga posameznikov, ki so upravičeni voliti na lokalnih volitvah, temveč tudi zahtevalo trajnejšo povezanost tujca s Slovenijo. Še toliko bolj navedeno velja, ker mora imeti oseba poleg tega tudi prijavljeno stalno prebivališče, kar pa dodatno utrjuje tudi povezanost tujca z lokalnim okoljem, kjer ima stalno prebivališče prijavljeno.

Če bi zakonodajalec ocenil, da za priznanje volilne pravice tujcem na lokalni ravni sama pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje in prijavljeno stalno prebivališče še ne zagotavljata dovolj jasnih in določnih kriterijev ter zadostne povezanosti z državo in lokalno skupnostjo, bi lahko to vez dodatno opredelil z milejšim časovnim pogojem, vezanim na že pridobljeno dovoljenje za stalno prebivanje in dolžino prijavljenega stalnega prebivališča v lokalni skupnosti. Volilno pravico tujcev iz tretjih držav na lokalni ravni bi lahko zakonodajalec na primer poleg obstoječih pogojev vezal na določeno obdobje imetništva dovoljenja za stalno prebivanje in prijavljenega stalnega prebivališča, kar bi predstavljalo milejši ukrep in manjši poseg v pravice posameznikov, ki jih je prizadela sprememba zakonodaje.

Še izraziteje to velja glede domnevnega preprečevanja političnega taktiziranja z navideznimi prijavami stalnega prebivališča. Milejši ukrepi bi poleg tega, da bi predstavljali manjši poseg v pravice prizadetih posameznikov, lahko bolj neposredno naslavljali prav morebitno zlorabo instituta stalnega prebivališča. Takšni ukrepi bi lahko zajemali na primer dodatne preveritve oziroma nadzor nad spremembami stalnega prebivališča v časovnem obdobju pred lokalnimi volitvami oziroma pri ponavljajočih se spremembah stalnega prebivališča. Takšni ukrepi bi po svoji naravi bili usmerjeni v preprečevanje zatrjevane zlorabe (ki je zakonodajalec kot že omenjeno ni izkazal z analizami ali podatki), ne pa v izključitev celotne kategorije oseb iz izvrševanja volilne pravice na lokalnih volitvah. Tudi če bi zakonodajalec izkazal, da je takšno ravnanje bolj verjetno oziroma v večji meri prisotno pri tujcih iz tretjih držav, ki imajo dovoljenje za stalno prebivanje, pa bi bil lahko milejši ukrep tudi določitev dodatne časovne zahteve glede trajanja prijavljenega stalnega prebivališča v konkretni lokalni skupnosti, tako da bi bila pravica do sodelovanja na lokalnih volitvah vezana na določeno minimalno obdobje stalnega prebivanja v občini.

Pri tem je pomembno tudi, da veljavna ureditev že vsebuje določene varovalke pred navideznimi prijavami stalnega prebivališča. Zakona o prijavi prebivališča (v nadaljevanju: **ZPPreb-1**)⁴⁷ v četrtem odstavku 7. člena namreč določa, da mora upravna enota po uradni dolžnosti uvesti postopek ugotavljanja stalnega prebivališča, če posameznik ne izpolni relevantnih obveznosti povezanih s prijavo ali če dvomi, da posameznik kljub njegovi izjavi

⁴⁷ Zakon o prijavi prebivališča (Uradni list RS, št. 52/16, 36/21, 3/22 – ZDeb in 62/24 – ZUOPUE.

na naslovu prijavljenega stalnega prebivališča stalno prebiva, ta postopek pa mora uvesti tudi, če ga predlaga občina, na območju katere posameznik prebiva.

b. Sorazmernost v ožjem smislu

Poseg v človekovo pravico je sorazmeren v ožjem smislu, če je teža tega posega (v konkretnem primeru poseg v pravico do osebnega dostojanstva in volilno pravico) sorazmerna vrednosti zasledovanega cilja oziroma pričakovanim koristim, ki bodo zaradi posega nastale. Med posegi v ustavne pravice prizadetih posameznikom in zasledovanim ciljem oziroma koristim, ki bi jih sprememba zakonodaje lahko imela, je mogoče zaznati nesorazmerje, zaradi česar je bistveno vprašljiva sorazmernost v ožjem smislu.

Pri tehtanju teže posega v pravice prizadetih posameznikov in koristi, ki naj bi jih prinesla obravnavana ureditev, je treba najprej upoštevati, da zakonodajalec prizadetim posameznikom ni zgolj omejil možnosti izvrševanja volilne pravice na lokalni ravni oziroma določil dodatnih pogojev za njeno uresničevanje, temveč jim je to pravico v celoti odvzel, s čimer jim je v bistveni meri odvzel tudi politično subjektiviteto. Čeprav imajo dovoljenje za stalno prebivanje in prijavljeno stalno prebivališče, v Sloveniji dejansko in trajno živijo ter so bili pred spremembo zakona upravičeni sodelovati na lokalnih volitvah, posledično nimajo več nobene možnosti sodelovanja na lokalnem referendumu in pri volitvah predstavniških organov lokalne skupnosti, katere člani so, in katere odločitve neposredno vplivajo na njihovo vsakdanje življenje.

Teža takšnega posega je še posebej izrazita zato, ker aktivna volilna pravica posameznikom ne zagotavlja le formalne možnosti oddaje glasu, temveč mu omogoča, da kot član lokalne politične skupnosti sodeluje pri oblikovanju oblasti in odločanju o vprašanih javnega pomena. Na lokalni ravni je ta vidik še posebej neposreden, saj posameznik tako soodloča o zadevah, ki so bistveno povezane z njegovim življenjem. ZLS v 21. členu med izvirne naloge občine, ki jih ta opravlja za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev, namreč uvršča več dejavnosti, relevantnih za vsakdanje življenje posameznikov, ki tam prebivajo in so vključeni v lokalno okolje. Med drugim občina skladno z navedenim členom skrbi za načrtovanje prostorskega razvoja in stanovanjske politike; upravljanje in izvajanje lokalnih javnih služb; varstvo zraka, tal, vodnih virov; zbiranje in odlaganje odpadkov; urejanje ter vzdrževanje vodovodne in energetske komunalne objekte; skrbi za predšolsko varstvo, osnovno varstvo otroka in družine, socialno ogrožene, invalide in ostarele; ustvarja pogoje za izobraževanje odraslih, ki je pomembno za razvoj občine in za kvaliteto življenja njenih prebivalcev; pospešuje kulturnoumetniško ustvarjalnost; skrbi za požarno varnost in organizira reševalno pomoč; organizira pomoč in reševanje za primere elementarnih in drugih nesreč ter ureja druge lokalne zadeve javnega pomena, ki neposredno oblikujejo življenjsko okolje

posameznika.⁴⁸ Na lokalni ravni je zato stalno prebivališče neposredno povezano z dejansko pripadnostjo konkretni lokalni skupnosti in dejstvom, da se odločitve njenih organov nanašajo prav na življenje posameznika v tem okolju.

Posebnost lokalne ravni in soodločanja na tej ravni je tako tudi v tem, da je povezava posameznika z lokalno politično skupnostjo v prvi vrsti dejanska in teritorialna, kar potrjuje tudi 11. člen ZLS. Ta kot občane oziroma člane občine opredeljuje osebe, ki imajo na območju občine stalno prebivališče, ter določa, da občani odločajo o zadevah lokalne samouprave preko svetov, ki jih izvolijo, ter na svojih zborih, z referendumom in preko ljudske iniciative. ZLS tako članstvo v lokalni skupnosti izrecno povezuje s stalnim prebivališčem, ne z državljanstvom, in posameznikom, ki imajo prijavljeno stalno prebivališče v posamezni občini, priznava položaj njenega občana oziroma člana občine. Mnogi posamezniki, na pravice katerih je imela relevantna sprememba zakonodaje neposreden vpliv, so takšni člani svoje lokalne skupnosti, njihova povezanost s Slovenijo in lokalnim okoljem pa ni niti začasna niti zgolj formalna, temveč dejanska in trajna. V lokalno skupnost so vključeni kot njeni člani, katerih vsakdanje življenje je neposredno odvisno od odločitev, ki jih sprejemajo njeni organi.

Pri tem velja izpostaviti tudi njihov davčni položaj. Ker imajo v Sloveniji uradno prijavljeno stalno prebivališče, so načeloma skladno s 1. točko 6. člena Zakona o dohodnini (v nadaljevanju: **ZDoh-2**)⁴⁹ davčni rezident Slovenije. Skladno s 5. členom ZDoh-2 je zato zavezan za plačilo dohodnine od vseh dohodkov, ki imajo vir v Republiki Sloveniji in od vseh dohodkov, ki imajo vir izven Slovenije, prav tako pa mora plačevati tudi relevantne občinske davke, ki jih ureja 6. člen Zakona o financiranju občin (v nadaljevanju: **ZFO-1**).⁵⁰ Posameznikova vpetost v sistem financiranja lokalne samouprave je pri tem povezana zlasti z dejstvom, da se občine skladno s tretjim odstavkom 6. člena ZFO-1 v večjem obsegu financirajo tudi iz prihodkov dohodnine, 7. člen ZFO-1 pa med lastne vire financiranja občin uvršča tudi različne takse in plačila za storitve lokalnih javnih služb. Naveden prispevek prizadetih posameznikov k financiranju občine sicer sam po sebi ne predstavlja podlage za priznanje volilne pravice na lokalni ravni, je pa pomembna okoliščina pri celoviti presoji vpetosti teh posameznikov v slovensko in konkretno lokalno skupnost ter povezani oceni sorazmernosti posega v njihove pravice.

⁴⁸ Za pristojnosti in naloge občin glej tudi Brezovnik, B.; Mihovilovič, V., Pristojnosti in naloge slovenskih občin (s pregledom splošnih in posamičnih aktov ter aktov poslovanja občine), Enaindvajseta spremenjena in dopolnjena izdaja, Inštitut za lokalno samoupravo Maribor, Maribor, 2026, dostopno na: https://www.lex-localis.info/files/777fa730-d03b-490c-9aaf-375b182b8881/639167787677612022_Brezovnik_Mihovilovic_Pristojnosti_april%202026_eKnjiga.pdf.

⁴⁹ Zakon o dohodnini, Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 9/12 – odl. US, 24/12, 30/12, 40/12 – ZUJF, 75/12, 94/12, 52/13 – odl. US, 96/13, 29/14 – odl. US, 50/14, 23/15, 55/15, 63/16, 69/17, 21/19, 28/19, 66/19, 39/22, 132/22 – odl. US, 158/22, 131/23 – ZORZFS, 104/24, 22/25 – ZZZRO-1 in 40/25 – ZINR.

⁵⁰ Zakon o financiranju občin, Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15 – ZUUJFO, 71/17, 21/18 – popr., 80/20 – ZIUOOPE, 189/20 – ZFRO, 207/21, 44/22 – ZVO-2, 17/25, 93/25 – ZNUZJV in 14/26.

Kljub vsem navedenim okoliščinam so posamezniki, ki jih novela ZLV-M neposredno zadeva, z obravnavano ureditvijo bistveno prikrajšani za sodelovanje pri lokalnem političnem odločanju. Čeprav ostajajo člani oziroma občani svoje lokalne skupnosti, imajo v njej stalno prebivališče, v njej dejansko živijo, k njemu razvoju (finančno) prispevajo in jih odločitve njenih organov neposredno zadevajo, povezanost s Slovenijo pa izkazujejo z dovoljenjem za stalno prebivanje, ne morejo več sodelovati pri volitvah predstavniških organov občine in glasovati na lokalnem referendumu. Tako so postavljeni v položaj, v katerem so odločitve lokalne politične skupnosti zanje še vedno bistveno relevantne in imajo posledice za njihovo življenje, a so njihove možnosti, da bi pri njihovem demokratičnem oblikovanju sodelovali, bistveno okrnjene, s čimer so *de facto* postavljeni v položaj objekta političnega odločanja na lokalni ravni.

Intenzivnost posega v pravice prizadetih posameznikov dodatno povečuje dejstvo, da jim je bila njihova volilna pravica na lokalni ravni odvzeta nenadoma, po skrajšanem postopku, brez obrazložitve in brez prehodnega obdobja, čeprav jim jo je zakon pred tem priznaval skoraj četrto stoletje in so ga lahko v tem obdobju tudi uresničevali. Le nekaj mesecev pred naslednjimi rednimi lokalnimi volitvami se je zakonodajalec namreč odločil, da jim bo že na teh lokalni volitvah onemogočil sodelovanje pri odločanju o vprašanih lokalnega javnega pomena in pri tem posegel v njihov dotedanji položaj članov lokalne politične skupnosti.

Na drugi strani koristi, ki naj bi jih prinesla oziroma ki naj bi jih zakonodajalec s spremembo zakonodaje zasledoval, niso primerljivo pomembne ali ustrezno konkretizirane. Kot je že bilo izpostavljeno, iz zakonodajnega gradiva ni mogoče jasno ugotoviti, kateri cilj je zakonodajalec s posegom dejansko zasledoval, tudi če kot potencialne cilje upoštevamo zagotavljanje jasnih in določnih pravil glede kroga upravičencev do volilne pravice na lokalni ravni, zagotovitev zadostne in trajne povezanosti lokalnega volivca s Slovenijo oziroma lokalno skupnostjo ter preprečevanje političnega taktiziranja z navideznimi prijavami stalnega prebivališča, pa obravnavana ureditev za doseganje teh ciljev ne prinaša koristi, ki bi bile po svoji teži primerljive s težo posega.

Predvsem pri potencialnih koristih posega ni mogoče spregledati, da je prejšnja ureditev že zagotavljala jasen in objektivno preverljivi kriterij za priznanje lokalne volilne pravice tujcem iz tretjih držav in zahtevala njihovo trajnejšo povezanost tako s Slovenijo kot tudi s konkretno lokalno skupnostjo. Posameznik je namreč moral imeti tako dovoljenje za stalno prebivanje kot tudi prijavljeno stalno prebivališče v relevantni lokalni skupnosti. Obravnavana ureditev tako ne odpravlja očitne nejasnosti ali pomanjkljivosti prejšnje ureditve, temveč zaradi morebitnega problema, ki ga zakonodajalec niti ni izkazal, iz političnega odločanja na lokalni ravni brez prehodnega obdobja izključuje tudi osebe,

katerih povezanost z lokalnim okoljem je, četudi nimajo slovenskega državljanstva, posebej intenzivna.

S tega vidika in tudi v luči argumentov, predstavljenih v okviru presoje primernosti in nujnosti, je potencialni prispevek k ciljem, ki bi jih bilo mogoče pripisati zakonodajalcu, relativno majhen, zlasti v primerjavi z intenzivnostjo posega v pravice prizadetih posameznikov. Pri tem velja ponovno izpostaviti, da zakonodajalec pravice le-teh ni zgolj omejil oziroma določil strožjih pogojev za njeno uresničevanje, temveč jo je v celoti odvzel. Tako so prizadeti posamezniki brez utemeljitve in praktično čez noč ostali brez možnosti neposrednega sodelovanja pri oblikovanju lokalne predstavniške oblasti in s tem brez (formalno pripoznane) politične subjektivitete.

Tudi morebitno sklicevanje na možnost pridobitve slovenskega državljanstva, ki bi prizadetim posameznikom lahko omogočila sodelovanje tako na lokalnih kot tudi na nacionalnih volitvah, ne more bistveno zmanjšati teže posega. Pridobitev državljanstva namreč ni zgolj dodatni pogoj za uresničevanje volilne pravice, temveč pomeni pridobitve bistveno drugačnega pravnega statusa, od katerega so odvisne številne druge pravice in obveznosti posameznika. Od prizadetih posameznikov zato ni mogoče pričakovati, da bi morali za ohranitev pravice do sodelovanja pri političnem odločanju na lokalni ravni, ki so jo po prejšnji ureditvi že imeli, spremeniti svoj temeljni pravni status in pridobiti državljanstvo Republike Slovenije. To še posebej velja ob upoštevanju tega, da jim je bila volilna pravica na lokalni ravni odvzeta le nekaj mesecev pred naslednjimi lokalnimi volitvami, pridobitev državljanstva pa je vezana na izpolnjevanje zakonsko določenih pogojev in izvedbo postopka, ki terja čas. Pridobitev državljanstva tako niti teoretično ne more predstavljati neposredne in pravočasne alternative odvzeti volilni pravici, saj prizadetih posamezniki državljanstva niti teoretično ne bi mogli pridobiti pred naslednjimi lokalnimi volitvami.

Iz navedenega je razvidno, da obravnavana ureditev intenzivno posega v pravice posameznikov, ki jim je odvzela volilno pravico na lokalni ravni in ki so zaradi nje ostali brez možnosti neposrednega sodelovanja pri oblikovanju lokalne predstavniške oblasti ter kljub izkazani tesni in dolgotrajni povezavi z lokalnim okoljem, kjer živijo, nimajo več neposredne možnosti odločanja o tem okolju oziroma lokalnih zadevah javnega pomena. Relevantna sprememba tako predstavlja izrazit poseg v njegovo pravico do osebnega dostojanstva ter že priznano volilno pravico na lokalni ravni. Domnevni cilji in koristi, ki naj bi jih zakonodajalec zasledoval, tako intenzivnega posega ne morejo upravičiti. Ni namreč mogoče sklepati, da bi relevantna sprememba zakonodaje lahko prinesla primerljivo pomembne in dejansko dosegljive učinke z vidika ciljev, ki naj bi jih zasledoval zakonodajalec. Teža posega v relevantne človekove pravice in temeljne svoboščine

prizadetih posameznikov je torej nesorazmerna z domnevno zasledovanim ciljem oziroma koristmi, ki naj bi jih ta imel.

iii. Potencialna neskladnost obravnavane ureditve s prepovedjo diskriminacije oziroma z načelom enakosti pred zakonom

Obravnavana ureditev je potencialno sporna tudi z vidika prepovedi diskriminacije iz prvega odstavka 14. člena Ustave in 1. člena Protokola št. 12 k EKČP, in sicer bi lahko predstavljala neposredno diskriminacijo na podlagi državljanstva ter posredno diskriminacijo na podlagi etničnega porekla.

ZLV-M bi lahko predstavljala nedopustno diskriminacijo z vidika uresničevanja pravice do osebnega dostojanstva (34. člen Ustave) in volilne pravice (43. člen Ustave v zvezi s petim odstavkom 15. člena Ustave). Poseg v človekove pravice, kakršna je zapoved enakega obravnavanja po 14. členu Ustave, je ustavno dopusten samo, če temelji na stvarno upravičenem cilju (tretji odstavek 15. člena Ustave) in je v skladu s splošnim načelom sorazmernosti kot enim izmed načel pravne države (2. člen Ustave), kar pomeni, da mora prestat strogi test sorazmernosti. Pri tem je vprašljivo, ali relevanten poseg iz razlogov, razvidnih iz zgornje utemeljitve, ta test prestane.

Na verjetnost diskriminatornosti predlagane ureditve je pri tem zakonodajalca že tekom zakonodajnega postopka opozoril Zagovornik načela enakosti, ki je izpostavil, da bi lahko šlo pri odvzemu volilne pravice tujcem iz tretjih držav tako za neposredno diskriminacijo zaradi državljanstva kot tudi za posredno diskriminacijo zaradi etničnega in drugega porekla ter s tem kršitev prvega odstavka 14. člena Ustave.⁵¹

Izpostaviti velja še, da je v sodni praksi ESČP ustaljeno delno obrnjeno dokazno breme v primerih uveljavljanja kršitve prepovedi diskriminacije, in sicer da je v primeru, ko pritožnik izkaže razliko v obravnavanju, država tista, ki mora dokazati, da je takšno razlikovanje upravičeno (npr. sodba ESČP v zadevi *D. H. proti Češki*).⁵²

Pri tem se odpira tudi vprašanje skladnosti relevantne ureditve s prvim členom Protokola št. 12. k EKČP, ki ga je Slovenija podpisala 7. 3. 2001, ratificirala pa 7. 7. 2010. Relevantni člen vzpostavlja splošno prepoved diskriminacije in določa, da je uživanje vsake pravice, ki je določena z zakonom, zagotovljeno brez kakršne koli diskriminacije iz katerega koli razloga, kot je spol, rasa, barva kože, jezik, vera, politično ali drugo prepričanje, narodnostni ali socialni izvor, pripadnost narodni manjšini, premoženje, rojstvo ali kakšna

⁵¹ Glej Priporočila Zagovornika načela enakosti glede predloga Zakona o spremembah Zakona o lokalnih volitvah, št. 0070-6/2026/1, z dne 11. 6. 2026, str. 4.

⁵² Sodba ESČP, *D. H. proti Češki*, št. 57325/00 z dne 13. 11. 2007, 177. odstavek in tam navedena sodna praksa ESČP.

druga okoliščina in da iz navedenih razlogov nobena javna oblast ne sme nikogar diskriminirati.

V konkretnem primeru je bila državljanom tretjih držav z dovoljenje za stalno prebivanje in prijavljenim stalnim prebivališčem z zakonom zagotovljena volilna pravica na lokalnih volitvah, ki jo je zakonodajalec nato brez utemeljenega razloga s spremembo zakonodaje ukinil. Posledično zaradi ravnanja javne oblasti, na podlagi državljanstva in etničnega porekla te pravice nimajo več oziroma je ne morejo več izvrševati, zaradi česar bi lahko šlo za kršitev 1. člena Protokola št. 12 k EKČP.

ESČP je sicer v primerih, kjer je že obravnavalo 1. člen Protokola št. 12 k EKČP posebej izpostavilo, da obseg zaščite tega člena zadeva štiri kategorije primerov, zlasti kadar je oseba diskriminirana: i. pri uveljavljanju katere koli pravice, ki je posamezniku izrecno dodeljena v skladu z nacionalnim pravom; ii. pri uveljavljanju pravice, ki jo je mogoče izpeljati iz jasne obveznosti javnega organa v skladu z nacionalnim pravom, iii. s strani javnega organa pri izvrševanju diskrecijske pravice, iv. z vsakim drugim dejanjem ali opustitvijo javnega organa (glej npr. *Savez Crkava "Riječ života" in drugi proti Hrvaški*).⁵³ Opisani primeri sicer nakazujejo na to, da je pri navedenem členu relevantno zlasti diskriminatorno obravnavanje pri uresničevanju določene pravice, ki jo določa zakon, pri čemer pa bi lahko bili relevantni tudi v zvezi z novelo ZLV-M, saj iz sodne prakse ESČP izhaja, da je kršitev 1. člena Protokola št. 12 k EKČP že ugotovilo tudi v zvezi s samimi zakonskimi oziroma celo ustavnimi določbami. V zadevi *Sejdić in Finci proti Bosni in Hercegovini*⁵⁴ je ESČP na primer obravnavalo neizvoljivost pritožnikov romske oziroma judovske narodnosti v Dom narodov (zgornji dom Parlamentarne skupščine BiH) in za predsedstvo države, ker niso prijavili pripadnosti nobenemu od »ustavnih narodov« (Bošnjaki, Hrvati in Srbi), kot je to zahtevala relevantna določba ustave Bosne in Hercegovine. ESČP je v konkretnem primeru ugotovilo, da so bile ustavne določbe, zaradi katerih tožniki niso bili upravičeni do kandidature za državno predsedstvo, med drugim diskriminatorne v smislu 1. člena Protokola št. 12 k EKČP.

Tudi če obravnavana ureditev ne bi bila sporna z vidika prepovedi diskriminacije, pa se odpira vprašanje njene skladnosti z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave. Posamezniki, ki jih neposredno zadeva, so namreč potencialno neutemeljeno bistveno različno obravnavani napram tujcem, ki imajo državljanstvo katere izmed držav članic EU, saj v volilno pravico državljanov EU na lokalni ravni zakonodajalec ni posegel. Hkrati je z ZLV-M pri uresničevanju volilne pravice na lokalni ravni po novem prizadete posameznike postavil v enak položaj kot ga imajo tujci z dovoljenjem za začasno prebivanje v Sloveniji in drugi tujci, čeprav se njihovi dejanski položaj bistveno razlikujejo.

⁵³ Sodba ESČP *Savez Crkava "Riječ života" in drugi proti Hrvaški*, št. 7798/08.

⁵⁴ Sodba ESČP *Sejdić in Finci proti Bosni in Hercegovini* št. 27996/06 in 34836/06.

Drugi odstavek 14. člena Ustave določa, da so vsi pred zakonom enaki. Gre za splošno načelo enakosti pred zakonom, ki zakonodajalca zavezuje, da enake pravne položaje pravnih subjektov uredi enako, različne pa ustrezno različno.⁵⁵ Različna pravna ureditev je tako ustavno dopustna le za različna dejanska stanja,⁵⁶ enaka pravna ureditev pa le za enaka dejanska stanja.⁵⁷ Načelo enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave zakonodajalcu sicer ne prepoveduje različnega urejanja položajev pravnih subjektov, mu pa prepoveduje, da bi to počel samovoljno, brez razumnega in stvarno utemeljenega razloga. Razlikovanje mora torej služiti ustavno dopustnemu cilju, ta cilj mora biti v razumni povezavi s predmetom urejanja, uvedeno razlikovanje pa mora biti primerno sredstvo za doseg tega cilja. Za razlikovanje mora torej obstajati razumen, iz narave stvari izhajajoč razlog.⁵⁸

Državljeni tretjih držav z dovoljenjem za stalno prebivanje in prijavljenim stalnim prebivališčem so v primerljivem dejanskem položaju kot državljani EU s tovrstnim dovoljenjem in prijavljenim prebivališčem. Tudi državljani tretjih držav s takšnim statusom so namreč dejansko trajno in tesno vpeti v lokalno okolje ter imajo z lokalno skupnostjo primerljivo stopnjo povezanosti kot državljani držav članic EU, ki uživajo volilno pravico na lokalni ravni. Na navedeno je zakonodajalca tekom zakonodajnega postopka opozoril tudi Zagovornik načela enakosti.⁵⁹ Zgolj dejstvo, da pravo EU državljanom drugih držav članic zagotavlja (aktivno) volilno pravico na lokalnih volitvah in da zato zakonodajalec v ureditev volilne pravice le-teh ni posegal, pa bi samo po sebi težko predstavljalo razumen in stvaren razlog za bistveno različno obravnavo tujcev s stalnim prebivališčem v Sloveniji, ki so v primerljivem položaju. Obenem ni jasno, na podlagi katere (druge) stvarne okoliščine bi bilo mogoče utemeljiti, da imajo državljani drugih držav članic EU zaradi samega državljanstva tesnejšo povezavo s konkretno lokalno skupnostjo kot državljani tretjih držav s stalnim prebivališčem v Sloveniji.

Pri tem velja poudariti, da zakonodajalec navedenih dveh primerljivih skupin tujcev ni zgolj različno obravnaval, temveč je njuno obravnavo z vidika lokalnih volitev uredil bistveno različno – eni skupini je namreč v celoti odvzel možnost sodelovanja na lokalnih volitvah in lokalnem referendumu. S tem jih je z vidika možnosti udeležbe pri navedenih oblikah političnega udejstvovanja in soodločanja o lokalnih zadevah javnega pomena postavil v

⁵⁵ Glej npr. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-186/12 z dne 14. 3. 2013, Uradni list RS, št. 25/2013 in OdlUS XX, 3; odločbo št. U-I-74/98 z dne 10. 5. 2001, OdlUS X, 90, 10. točka obrazložitve; odločbo št. U-I-393/96 z dne 6. 3. 1997, OdlUS VI, 31, 3. točka obrazložitve in odločbo št. U-I-92/94 z dne 7. 12. 1995, Ur. list RS, št. 8/96 in OdlUS IV, 121, 10. točka obrazložitve.

⁵⁶ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-205/93 z dne 9. 11. 1994, OdlUS III, 124, Uradni list RS, št. 75/94.

⁵⁷ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-74/98 z dne 10. 5. 2001, OdlUS X, 90, 10. točka obrazložitve.

⁵⁸ Glej npr. odločbo št. U-I-94/96 z dne 22. 10. 1998, Uradni list RS, št. 77/98, OdlUS VII, 196, 25. točka obrazložitve.

⁵⁹ Priporočila Zagovornika načela enakosti glede predloga Zakona o spremembah Zakona o lokalnih volitvah, št. 0070-6/2026/1, z dne 11. 6. 2026, str. 6.

enak položaj kot tujce, ki imajo zgolj dovoljenje za začasno prebivanje in prijavljeno začasno prebivališče ter so zato praviloma bistveno manj tesno in trajno povezani s Slovenijo ter s konkretno lokalno skupnostjo, čeprav so posamezniki, ki jim je novela ZLV-M odvzela aktivno volilno pravico na lokalni ravni po naravi in intenziteti svoje povezave z lokalnim okoljem bistveno bolj primerljivi z državljani drugih držav članic EU, ki imajo v Sloveniji dovoljenje za stalno prebivanje in prijavljeno stalno prebivališče.

Na podlagi navedenega ni mogoče zaznati razumnega in stvarnega razloga, ki bi utemeljeval takšno (različno) obravnavo.

V. Mednarodnopravni vidiki novele ZLV-M

i. Neskladnost obravnavane zakonske ureditve z Dunajsko konvencijo o pravu mednarodnih pogodb

Obravnavana zakonska ureditev poleg navedenih kršitev Ustave tudi ni skladna z obveznostjo Republike Slovenije iz točke a 18. člena Dunajske konvencije, da se ne izniči ta predmet in namen še neratificirane Konvencije SE št. 144, ki jo je Slovenija podpisala dne 23. 11. 2006.

Ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe se po 8. členu Ustave uporabljajo neposredno, kar pomeni, da postanejo del slovenskega pravnega reda. Skladno z 8. členom in drugim odstavkom 153. člena Ustave morajo biti zakoni v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral državni zbor, Ustavno sodišče pa na podlagi 2. alineje prvega odstavka 160. člena Ustave in 2. alineje prvega odstavka 21. člena ZUstS odloča o skladnosti zakonov z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami in s splošnimi načeli mednarodnega prava.

Dunajska konvencija, ki jo je Slovenija nasledila z aktom o notifikaciji nasledstva in torej predstavlja ratificirano mednarodno pogodbo v smislu navedenih določb Ustave, v točki a 18. člena določa, da se mora država vzdržati dejanj, zaradi katerih bi se lahko izničila predmet in namen mednarodne pogodbe, če je (i) podpisala mednarodno pogodbo ali izmenjala listine, ki sestavljajo mednarodno pogodbo, s pridržkom ratifikacije, sprejetja ali odobritve, (ii) dokler jasno ne izrazi namena, da ne bo postala pogodbenica mednarodne pogodbe. Navedena določba kodificira načelo dobre vere (lat. *bona fides*) kot temeljno in splošno načelo mednarodnega pogodbenega prava ter predstavlja samostojno mednarodnopravno obveznost, ki nastane že s podpisom mednarodne pogodbe in državo zavezuje, dokler podpisana mednarodna pogodba ni ratificirana oziroma dokler država ne umakne podpisa.⁶⁰ Določba 18. člena Dunajske konvencije pri tem izhaja iz domneve, da je podpisana mednarodna pogodba sprejeta, to domnevno pa je mogoče ovreči le z izrecno izjavo o nameri, da podpisana pogodba ne bo ratificirana.⁶¹ Zgolj dejstvo, da država podpisnica mednarodne pogodbe v daljšem časovnem obdobju ne ratificira, zato samo po sebi ne more pomeniti, da je obveznost iz relevantne določbe Dunajske konvencije ne zavezuje.

⁶⁰ Boisson de Chazournes, Laurence; La Rosa, Anne-Marie; Mbengue Corten, Makane Moïse: 1969 Vienna Convention: Article 18 Obligation not to defeat the object and purpose of a treaty prior to its entry into force, v: THE VIENNA CONVENTIONS ON THE LAW OF TREATIES: A COMMENTARY, (ur. O. Corten, P. Klein), Oxford University Press, 2011, str. 369–403, 56. točka.

⁶¹ Prav tam, 52. točka.

Slovenija Konvencije SE št. 144 še ni ratificirala, jo je pa dne 23. 11. 2006 podpisala. Iz uradne evidence Sveta Evrope pri tem ni razvidno, da bi Slovenija v tem času podpis Konvencije SE št. 144 umaknila, prav tako pa tudi ni razvidno, da bi kadarkoli jasno izrazila namen, da ne bo postala pogodbenica te konvencije.⁶² Zadnji javno dostopen dokument v zvezi z ratifikacijo Konvencije SE št. 144 je dopis Ministra za zunanje zadeve št. 921-95-340/03 z dne 12. 3. 2007, v katerem je minister poslancem državnega zbora v postopku ratifikacije te konvencije predlagal odložitev obravnave predloga zakona o ratifikaciji s pojasnilom, da so v predlogu zakona potrebni nekateri vsebinski popravki, in prošnjo, da se njegova obravnava do nadaljnjega odloži.⁶³ Čeprav navedenemu dopisu nikoli ni sledila ratifikacija obravnavane konvencije, takšen dopis niti po formi niti po vsebini ne predstavlja jasnega (zunanjega) izraza namena, da Slovenija ne bo postala pogodbenica Konvencije SE št. 144. Gre namreč za notranji dopis poslancem državnega zbora, ne pa uradno izjavo oziroma pridržek Slovenije na mednarodni ravni, prav tako pa tudi po vsebini dopis odraža zgolj potrebo po določenih popravkih zakona o ratifikaciji.

Tudi nedejavnost Slovenije v zvezi z ratifikacijo Konvencije SE št. 144 se ne more šteti kot jasen izraz namena, da ne bo postala pogodbenica te konvencije v smislu točke a 18. člena Dunajske konvencije. Kot izhaja iz Komentarja 18. člena Dunajske konvencije, se namreč molk države v nobenem primeru ne šteje za zavrnitev podpisane, a neratificirane, pogodbe.⁶⁴ V nasprotnem primeru bi bilo namreč objektivno težko določiti, kdaj lahko država podpisnica začne šteti, da je prenehala biti zavezana z obveznostjo iz te določbe, kar pa bi v mednarodni pravni red in mednarodne odnose vneslo pravno negotovost. Pri tem je tudi praksa držav pokazala, da lahko države podpisnice za ratifikacijo mednarodne pogodbe potrebujejo precej časa,⁶⁵ kar potrjuje tudi praksa držav Sveta Evrope. Tako je na primer Francija Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic podpisala 4. 11. 1950, ratificirala pa jo je šele 3. 5. 1974, torej skoraj 24 let pozneje, pri tem pa se njenega molka oziroma odlašanja z ratifikacijo nikoli ni štelo za jasno izražen namen, da ne bo postala pogodbenica konvencije.⁶⁶ To velja še posebej za primer Slovenije, kjer je državni zbor že leta 2002, torej štiri leta pred podpisom Konvencije SE št. 144, tujcem z dovoljenjem za stalno prebivanje v Sloveniji podelil aktivno volilno pravico na lokalnih volitvah, ves čas od podpisa te konvencije leta 2006 do sprejema spornih določb ZLM-M pa jim te pravice ni odvzel, temveč jo je leta 2012 zgolj konkretiziral in prilagodil področni zakonski ureditvi

⁶² Glej Svet Evrope, Chart of signatures and ratifications of Treaty 144, Status as of 30/09/2026.

⁶³ Glej Dopis Ministra za zunanje zadeve s Predlogom za odložitev obravnave predloga Zakona o ratifikaciji Konvencije o udeležbi tujcev v javnem življenju na lokalni ravni, št. 921-95-340/03 z dne 12. 3. 2007.

⁶⁴ Boisson de Chazournes, Laurence; La Rosa, Anne-Marie; Mbengue Corten, Makane Moïse: 1969 Vienna Convention: Article 18 Obligation not to defeat the object and purpose of a treaty prior to its entry into force, v: THE VIENNA CONVENTIONS ON THE LAW OF TREATIES: A COMMENTARY, (ur. O. Corten, P. Klein), Oxford University Press, 2011, str. 369–403, 52. točka.

⁶⁵ Prav tam.

⁶⁶ Glej Svet Evrope, Chart of signatures and ratifications of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 005), Status as of 30/09/2026, dostopno na: <https://www.coe.int/en/web/Conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyenum=005>.

tako, da se zahteva poleg dovoljenja za stalno prebivanje še prijavljeno stalno prebivališče. Skladno z navedenim je Slovenija po točki a 18. člena Dunajske konvencije zavezana vzdržati se vseh dejanj, zaradi katerih bi se lahko izničila predmet in namen Konvencije SE št. 144.

Za presojo, ali je zakonodajalec s sprejetjem spornih določb ZLV-M ravnal v nasprotju z obveznostjo Slovenije po točki a 18. člena Dunajske konvencije, je treba najprej opredeliti predmet in namen Konvencije SE št. 144. Ta je razviden že iz njene Preambule, ki izrecno izhaja iz zavedanja o pomenu aktivnega sodelovanja tujcev v življenju lokalne skupnosti in pri razvoju njene blaginje ter poudarja potrebo po izboljšanju njihove integracije v lokalno skupnost, zlasti z izboljšanjem njihovega sodelovanja pri lokalnih javnih zadevah.⁶⁷ Predmet in namen te konvencije tako ni samo v zagotavljanju posameznih oblik sodelovanja tujcev v lokalnem javnem življenju, temveč v njihovem vključevanju v lokalno skupnost in zagotavljanju dejanskih možnosti za njihovo sodelovanje pri odločanju o javnih zadevah na lokalni ravni.

Navedeni cilj je v Konvenciji SE št. 144 nadalje konkretiziran v 6. členu, ki predstavlja njeno osrednjo določbo glede političnega sodelovanja tujcev na lokalni ravni. Prvi odstavek 6. člena te konvencije namreč določa, da vsaka država pogodbenica pod določenimi pogoji vsakemu tujcu zagotovi pravico voliti (tj. *aktivno volilno pravico*) in pravico kandidirati (tj. *pasivno volilno pravico*) na volitvah organov lokalnih oblasti, pri čemer je kot ključni kriterij poleg izpolnjevanja enakih zakonskih pogojev, kot veljajo za državljane, določen tudi pogoj, da mora tujec v zadevni državi v petih letih pred volitvami zakonito in stalno prebivati. Konvencija SE št. 144 s tem volilno pravico na lokalni ravni izrecno povezuje s trajanjem in intenzivnostjo posameznikove dejanske povezanosti z državo in lokalno skupnostjo, ne pa z njegovim državljanstvom.

Takšno razumevanje potrjuje tudi Pojasnjevalno poročilo h Konvenciji SE št. 144.⁶⁸ To namreč izrecno poudarja dejstvo, da številni tujci, čeprav trajno prebivajo v državi, niso pripravljeni spremeniti svojega državljanstva, zato je treba zanje iskati druge ukrepe, ki jim omogočajo sodelovanje v zadevah lokalne skupnosti, v kateri živijo. To velja še posebej, če bi se s spremembo svojega državljanstva tujci morali odpovedati svojemu prvotnemu državljanstvu in pravicam, ki iz tega izhajajo, kot to za sprejem v slovensko državljanstvo zahteva Zakon o državljanstvu Republike Slovenije (v nadaljevanju: **ZDRS**)⁶⁹ v 2. alineji prvega odstavka 10. člena. Pojasnjevalno poročilo pri tem sodelovanje tujih prebivalcev v lokalnih zadevah povezuje s temeljnimi vrednotami Sveta Evrope, med drugim z osebno in politično svobodo, vladavin prava ter univerzalno in nedeljivo naravo

⁶⁷ Glej sedmi odstavek Preambule h Konvenciji SE št. 144.

⁶⁸ Svet Evrope, Explanatory Report to the Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level, z dne 5. 2. 1992, dostopno na: <https://rm.coe.int/16800cb5e1>.

⁶⁹ Zakon o državljanstvu Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 24/07 – uradno prečiščeno besedilo in 40/17.

človekovih pravic in temeljnih svoboščin.⁷⁰ Pravico sodelovati pri upravljanju lokalnih javnih zadev, zlasti pa volilno pravico na lokalni ravni, se tako v okviru Konvencije SE št. 144 razume kot pomemben instrument vključevanja tujih prebivalcev v lokalno skupnost in njihovega položaja v demokratični družbi.

Iz navedenega izhaja, da je mogoče kot predmet in namen Konvencije SE št. 144 opredeliti krepitev vključenosti tujcev, ki v državi stalno prebivajo, v lokalno skupnost ter zagotavljanje njihovih možnosti za sodelovanje pri lokalnih javnih zadevah, pri čemer poseben pomen uživa njihovo sodelovanje na lokalnih volitvah.

Obravnavana ureditev ZLV-M ne predstavlja zgolj posamične spremembe nacionalne ureditve lokalnih volitev, pri določitvi katere bi zakonodajalec užival določeno mero diskrecije, temveč je po svoji vsebini in učinkih v neposrednem nasprotju s predmetom in namenom Konvencije SE št. 144 ter ga v bistvenem izničuje. Kot je bilo že navedeno, je eden od temeljnih ciljev Konvencije SE št. 144 izboljšati integracijo tujcev v lokalno skupnost, pri čemer že Preambula k tej konvenciji kot eno od ključnih sredstev za doseg tega cilja izrecno izpostavlja izboljšanje možnosti njihovega sodelovanja pri lokalnih javnih zadevah. Ta cilj je nato konkretiziran v 6. členu Konvencije SE št. 144, ki kot eno od temeljnih oblik sodelovanja tujcev, ki izpolnjujejo določene pogoje glede prebivanja, priznava tako aktivno kot tudi pasivno volilno pravico na lokalnih volitvah.

Z obravnavano ureditvijo v ZLV-M pa je zakonodajalec prav nasprotno odvzel aktivno volilno pravico tistim tujcem, ki imajo s Slovenijo najtesnejšo in najbolj trajno povezavo, to je tujcem, ki imajo v Sloveniji dovoljenje za stalno prebivanje in prijavljeno stalno prebivališče. S tem, ko jim je zakonodajalec odvzel vsakršno možnost sodelovanja na lokalnih volitvah, jim je odvzel tudi eno od temeljnih in najbolj neposrednih možnosti sodelovanja pri lokalnih javnih zadevah, kot jih opredeljuje Konvencija SE št. 144. Namesto, da bi se možnosti za politično sodelovanje in udejstvovanje tujcev, ki so z lokalno skupnostjo posebej tesno in trajno povezani, na lokalni ravni širile oziroma ohranjale, jih ZLV-M tako zmanjšuje oziroma odpravlja.

Pri tem je posebej pomembno, da Konvencija SE št. 144 v 6. členu kot pogoj za priznanje volilne pravice tujcem ne določa njihovega državljanstva, temveč njihovo zakonito in stalno prebivanje v državi v obdobju petih let pred volitvami. Konvencija SE št. 144 s tem volilno pravico na lokalni ravni izrecno povezuje s trajanjem in intenzivnostjo posameznikove dejanske povezanosti z državo in lokalno skupnostjo, ne pa z njegovim državljanstvom. ZLV-M gre pri tem v nasprotno smer, saj prav osebam, katerih povezanost s Slovenijo je še večja od minimalnega standarda, ki ga kot pogoj za volilno pravico določa Konvencija SE št. 144, aktivno volilno pravico na lokalni ravni odvzema. To ne predstavlja zgolj spremembe posameznega nacionalnega volilnega pravila, temveč gre

⁷⁰ Glej četrti odstavek Pojasnjevalnega poročila h Konvenciji SE št. 144.

za ukrep, ki je neposredno usmerjen v odvzem aktivne volilne pravice tujcev na lokalni ravni, ki predstavlja eno od temeljnih oblik političnega udejstvovanja tujcev v lokalni skupnosti in s tem v možnost njihovega sodelovanja pri upravljanju lokalnih javnih zadev.

Obravnavana zakonska ureditev je zato pa svoji vsebini in učinku v očitnem in neposrednem nasprotju s predmetom in namenom Konvencije SE št. 144 ter posledično v nasprotju z obveznostjo Slovenije iz točke a 18. člena Dunajske konvencije.

VI. Tehtanje posledic v okviru odločanja o začasnem zadržanju pred naslednjimi lokalnimi volitvami

Pri vprašanju začasnega zadržanja Ustavno sodišče tehta med škodljivimi posledicami, ki bi jih povzročilo izvrševanje morebitnega protiustavnega predpisa, in med škodljivimi posledicami, ki bi nastale, če se sporne določbe začasno ne bi izvrševale, pa bi se v ustavnosodni presoji izkazalo, da niso v neskladu z Ustavo.⁷¹

Ustavno sodišče je s sklepom U-I-145/26-8 z dne 10. 9. 2026 odločilo, da se predlogu skupine poslank in poslancev Državnega zbora za začasno zadržanje izvrševanja 1. člena ZLV-M do končne odločitve ne ugodí.⁷² Razlogov za odločitev o nezadržanju obravnavane ureditve v svojem sklepu ni posebej navedlo, vsaj delno pa so razvidni iz objavljenih ločenih mnenj, zlasti iz pritrdilnega ločenega mnenja predsednika Ustavnega sodišča dr. Čeferina k sklepu št. U-I-145/26 z dne 10. 9. 2026.⁷³ Iz le-tega izhaja, da se Ustavno sodišče ni odločilo za začasno zadržanje, ker tik pred volitvami ni želelo še samo poseči v volilni proces, saj bi s tem še poglobilo zmedo, ki so jo povzročili politični akterji, ter ogrozilo načelo jasnosti in predvidljivosti volitev in s tem demokratični družbeni proces ter izvedbo volilnih opravil.

Zadržek, ki izhaja iz relevantnega ločenega mnenja in kaže na razloge, ki so Ustavno sodišče vodili k odločitvi o nezadržanju obravnavane ureditve, da ne bi tik pred volitvami samo dodatno poseglo v že začeti volilni proces, povečalo negotovost in otežilo izvedbo volitev, je razumljiv. Vendar pa takšno razlogovanje ne upošteva v zadostni meri dejanske teže posledic nezadržanja ter prispevka zakonodajalca k nastanku opisane situacije.

V jasnost in predvidljivost volitev ter demokratični družbeni proces je posegel zakonodajalec s spremembo pravnega okvira za izvedbo lokalnih volitev zgolj nekaj mesecev pred lokalnimi volitvami, torej v času, ko so se priprave na volitve že začele, pri čemer je določil, da se spremenjena ureditev uporablja že na letošnjih rednih lokalnih volitvah. Kot je v zadevi U-I-476/22 z dne 17. 4. 2025 že pojasnilo Ustavno sodišče, so pogoji za pridobitev volilne pravice vrednostno izhodišče vsakih volitev, saj določijo obseg in vrsto posameznikov, ki imajo pravico sodelovati pri izboru predstavnikov družbene skupnosti, zaradi česar je nujno, da je že določen čas pred začetkom volilnega postopka jasno, kateri posamezniki bodo imeli pravico sodelovati na volitvah. V nasprotnem primeru se pri posameznikih, ki želijo sodelovati, in pri organih, ki vodijo

⁷¹ Glej npr. sklep Ustavnega sodišča št. U-I-16/21 z dne 18. 2. 2021, Uradni list RS, št. 28/21, 14. točka obrazložitve, sklep št. U-I-225/02 z dne 6. 2. 2003, Uradni list RS, št. 60/2002, 7. točka obrazložitve.

⁷² Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-145/26-8 z dne 10. 9. 2026, Uradni list RS, št. 1419/2026.

⁷³ Čeferin R., pritrdilno ločeno mnenje k sklepu št. U-I-145/26 z dne 10. 9. 2026.

volilni postopek, pojavljajo negotovosti in dvomi o pravilni izvedbi celotnega volilnega postopka.⁷⁴

Na spornost časovnega vidika uveljavitve ZLV-M je bil zakonodajalec tekom zakonodajnega postopka tudi izrecno opozorjen. Združenje mestnih občin Slovenije je zakonodajalca v svojem mnenju k predlogu ZLV-M opozorilo, da so se ob vložitvi predloga v zakonodajni postopek priprave na redne lokalne volitve novembra 2026 na ravni mestnih in drugih občin že pričele, da hitro spreminjanje relevantne zakonodaje ne prispeva k boljši izvedbi lokalnih volitev ter da gre za že tretjo spremembo Zakona o lokalnih volitvah v zadnjih 18 mesecih.⁷⁵ Prav tako ga je z vidika volilnih standardov Sveta Evrope na spornost spremembe zaradi spreminjanja volilne zakonodaje v letu pred volitvami opozoril tudi predsednik kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope.⁷⁶

Gre torej za položaj, v katerem bližina volitev ni okoliščina, ki bi obstajala neodvisno od zakonodajnega posega, temveč je bistveno povezana z njegovim časom in načinom izvedbe, s katerima je zakonodajalec tako v času zakonodajnega postopka kot tudi po sprejemu zakona v bistveni meri ogrozil načelo jasnosti in predvidljivosti poteka volitev in s tem demokratični družbeni proces. Če bi se bližino volitev v tem kontekstu uporabilo kot razlog, zaradi katerega ni mogoče zadržati sporne ureditve, bi to pomenilo, da časovno brez dvoma sporen poseg zakonodajalca ustvarja okoliščino, ki otežuje njegovo pravočasno ustavnosodno kontrolo. Državnemu zboru bi se s tem sporočilo, da lahko tik pred volitvami sprejme kakršnokoli – tudi potencialno ustavnosporno – spremembo volilne zakonodaje in pričakuje, da bo ta veljala (vsaj) na naslednjih volitvah.⁷⁷ To bi bilo posebej problematično z vidika varstva ustavne demokracije in pomena stabilnosti volilnega sistema.

Z vidika posega v volilna opravila in posledic, ki bi nastale zaradi začasnega zadržanja, velja ponovno izpostaviti, da so se priprave na novembrske lokalne volitve začele že v času zakonodajnega postopka. Negotovost glede izvedbe volilnih opravil je bila nato dodatno povečana s kasnejšo pobudo za zakonodajni referendum, njenim umikom in različnimi javno izraženimi stališči pristojnih organov glede časovne uporabe nove ureditve. Morebitno začasno zadržanje tako ne bi samo po sebi ustvarilo dodatne

⁷⁴ Odločba Ustavnega sodišča U-I-476/22 z dne 17. 4. 2025, Uradni list RS, št. 37/2025.

⁷⁵ Združenje mestnih občin Slovenije, Mnenje glede Predloga zakona o spremembah Zakona o lokalnih volitvah (ZLV-M), EPA 92-X, 2. 6. 2026.

⁷⁶ Svet Evrope, Council of Europe Congress expresses serious concern over proposed amendments to the Local Election Act in Slovenia ahead of local elections, 12. 6. 2026, dostopno na: <https://www.coe.int/en/web/congress/-/council-of-europe-congress-expresses-serious-concern-over-proposed-amendments-to-the-local-election-act-in-slovenia-ahead-of-local-elections>.

⁷⁷ Glej tudi Gračanin G., Ustavno sodišče je politiki podelilo carte blanche za posege v volilno zakonodajo, dostopno na: <https://pravna-mreza.si/objave/ustavno-sodisce-je-politiki-podelilo-carte-blanche-za-posege-v-volilno-zakonodajo/>.

negotovosti in zmede, temveč je ta že nastala in je obstajala vsaj do odločitve Ustavnega sodišča o zavrnitvi predloga za začasno zadržanje. Časovni okvir do lokalnih volitev, čeprav so te že relativno blizu, bi ob pravočasnem postopanju Ustavnega sodišča, lahko še vedno omogočal prilagoditev relevantnih volilnih opravil na način, ki ne bi ogrozil izvedbe volitev. Ustavno sodišče bi pri tem lahko izvedlo celovito presojo samo, če bi presojalo poseg začasnega zadržanja obravnavane zakonske ureditve v vsako posamezno volilno opravilo, kot izhaja iz Rokovnika volilnih opravil za lokalne volitve, ki bodo v nedeljo, 15. novembra 2026 (v nadaljevanju: **Rokovnik**),⁷⁸ in ustrezno določitvijo načina izvršitve začasnega zadržanja. To je razvidno že iz odklonilnega ločenega mnenja k sklepu št. U-I-145/26 z dne 10. 9. 2026, v katerem sta ustavni sodnici dr. Kogovšek Šalamon in dr. Kresal opozorili, da bi se morebitnim škodljivim posledicam začasnega zadržanja z ustrezno določitvijo načina izvršitve začasnega zadržanja lahko v celoti izognili, saj bi bilo relevantna dejanja v primeru začasnega zadržanja mogoče ponoviti brez škodljivih posledic za nadaljnji potek volilnega postopka. Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo (v nadaljevanju: **MNZJU**) bi v primeru začasnega zadržanja izvrševanja novele dne 10. 9. 2026, do katerega sicer ni prišlo, namreč samo še enkrat objavilo število volilnih upravičencev (opravilo 2 iz Rokovnika dne 7. 9. 2026), občinske volilne komisije pa bi sprejele nove sklepe s popravljenim številom potrebnih kandidatur (opravilo 3 iz Rokovnika dne 7. 9. 2026). Vsi ti akti bi bili po mnenju ustavnih sodnic ponovno javno objavljeni dovolj vnaprej, da bi se vsi kandidati lahko seznanili z njimi, kar bi jim tudi dejansko omogočilo zbiranje "pravega" števila podpor. Kot izpostavljata, bi pravilna objava novo sprejetih aktov, hitro postopanje tako Ustavnega sodišča in drugih državnih ter občinskih akterjev te posledice preprečilo oziroma saniralo, pri čemer bi lahko Ustavno sodišče ob začasnem zadržanju v načinu izvršitve jasno opredelilo napotke za vse navedene akterje, izrecno pa bi lahko navedlo tudi, da vsi roki volilnih opravil ostajajo nespremenjeni.⁷⁹

Smiselno enako bi lahko veljalo tudi za kasnejša volilna opravila, ki so se že izvedla v času od zavrnitve začasnega zadržanja v zadevi U-I-145/26. Začasno zadržanje spornih zakonskih določb namreč ne bi pomenilo razveljavitve ali ponovitve vseh do zdaj izvedenih volilnih opravil, temveč bi bilo treba način izvršitve začasnega zadržanja prilagoditi naravi posameznega opravila. Pri tem bi bilo treba razlikovati med opravili, ko so neposredno povezana z ravnanji volivcev, in tehničnimi oziroma organizacijskimi opravili, pri katerih začasno zadržanje na njihov potek sploh ne bi vplivalo. Začasno zadržanje tako ne bi poseglo niti v določitev območij in sedežev volišč (opravilo iz Rokovnika do dne 14. 9. 2026 po 22. členu ZEVP-2 in 41. členu ZLV) niti v uskladitev

⁷⁸ Državna volilna komisija, Rokovnik volilnih opravil za lokalne volitve, ki bodo v nedeljo, 15. novembra 2026, št. 041-73/2026-1, z dne 25. 8. 2026, dostopno na: https://www.dvk-rs.si/fileadmin/user_upload/Rokovnik_volilnih_opravil_LV_2026.pdf.

⁷⁹ Glej Kogovšek Šalamon N., Kresal B., odklonilno ločeno mnenje k sklepu Ustavnega sodišča št. U-I-145-26 z dne 10. 9. 2026.

območij volišč v registru prostorskih enot (opravilo iz Rokovnika do dne 21. 9. 2026 po drugem odstavku 22. člena ZEVP-2). Prav tako začasno zadržanje ne bi vplivalo na predlaganje oziroma imenovanje predsednikov in članov volilnih odborov (opravilo iz Rokovnika do dne 17. 9. 2026 po tretjem odstavku 37. člena ZLV), saj tujci z dovoljenjem za stalno prebivanje in prijavljenim stalnim prebivališčem v Sloveniji tudi po sporni ureditvi ostajajo občani v smislu ZLS, kar pomeni, da lahko skladno s tretjim odstavkom 37. člena ZLS dajo svoje predloge za imenovanja predsednika in članov volilnega odbora ter njihovih namestnikov občinski volilni komisiji. Še celo več, na podlagi drugega odstavka 37. člena ZLS so kot občani lahko celo sami imenovani za predsednike in člane volilnega odbora ter njihove namestnike.

Podobno velja za elektronsko razgrnitev splošnih in posebnih občinskih volilnih imenikov (opravilo 1 iz Rokovnika do dne 27. 9. 2026 po tretjem odstavku 22. člena ZEVP-2 in opravilo 2 do dne 27. 9. 2026 po tretjem odstavku 28. člena ZEVP-2). Morebitno začasno zadržanje bi bilo mogoče pri teh opravilih ustrezno upoštevati tako, da bi MNZJU ponovno sestavi za posamezno volišče splošni volilni imenik in ga poslal upravni enoti na območju volišča v pregled v elektronski obliki. Takšna prilagoditev ne bi bistveno posegla v izvedbo samih volitev, saj se občinski volilni imeniki pripravijo še v okviru kasnejšega volilnega opravila (glej opravilo 2 iz Rokovnika do dne 30. 10. 2026 po 23. členu ZEVP-2 in opravilo 3 do dne 30. 10. 2026 po prvem odstavku 29. člena ZEVP-2). MNZJU mora namreč šele do 30. 10. 2026 sestaviti za posamezno volišče splošni (in posebni) občinski volilni imenik za izvedbo glasovanja s podatki o volivcih v evidenci volilne pravice.

Tudi pri opravilih, ki so neposredno povezana z izvrševanjem pravic volivcev oziroma s kandidiranjem, posledice morebitnega začasnega zadržanja niso takšne, da se jim ne bi bilo mogoče izogniti z ustrezno določitvijo načina izvršitve začasnega zadržanja. Pri tem volilnega opravila zbiranja podpisov podpore kandidaturam, ki poteka do 15. 10. 2026 (opravilo iz Rokovnika do dne 15. 10. 2026 do 19. ure po 51., 53., 67., 68. in 106. členu ZLV, 46. in 47. členu ZVDZ ter Pravilnik o obrazcih podpore pri kandidiranju na lokalnih volitvah), zaradi bližine zakonskega roka za vložitev kandidatur sicer najverjetneje ni več mogoče ponovno izvesti na način, ki bi omogočil, da se zahtevano število podpisov podpore na novo določi in da se zbiranje podpor ponovi ob upoštevanju vseh volivcev, ki bi morali biti vključeni v potrebno (referenčno) število.⁸⁰ Posledica začasnega zadržanja bi tako bila, da bi bilo zahtevano število podpisov podpore določeno na podlagi števila volivcev, ki ne bi vključevalo tujcev z dovoljenjem za stalno prebivanje in prijavljenim stalnim prebivališčem v Sloveniji, nižje, kot bi bilo, če bi bili tudi ti volivci v referenčno število vključeni. Vendar pa ta okoliščina ne more biti odločilna pri presoji, ali naj se tem tujcem omogoči izvrševanje njihove volilne pravice na prihajajočih lokalnih volitvah.

⁸⁰ To število je skladno s prvim odstavkom 68. člena ZLV najmanj 1 odstotek od števila volivcev v volilni enoti na dan razpisa volitev (tj. 7. 9. 2026), vendar ne manj kot 30 in ne več kot 1000.

Dejstvo, da zaradi časovnih omejitev najverjetneje ni več mogoče ponoviti enega od že zaključenih volilnih opravil, namreč ne bi smelo povzročiti, da se tej skupini oseb odreče možnost sodelovanja v nadaljnjem volilnem postopku in glasovanja na volitvah. Pri tehtanju posledic za začasnega zadržanja na konkretno volilno opravilo in na lokalne volitve kot take je treba upoštevati, da bi začasno zadržanje na tej točki pomenilo ohranitev že določenega, nekoliko nižjega zahtevanega števila podpisov podpore, medtem ko bi se tujcem omogočilo izvrševanje aktivne volilne pravice, ki jim je bila s sporno zakonsko ureditvijo odvzeta. Pri tem je treba upoštevati tudi, da bi ohranitev že določenega, nižjega števila podpisov podpore pomenila kvečjemu ugodnejši pogoj za vložitev kandidatur, posledično pa se z začasnim zadržanjem ne bi poseglo v pravni položaj oziroma v pasivno volilno pravico kandidatov, ki so zbrali zahtevano število podpisov podpore. Začasno zadržanje bi tako lahko hipotetično poseglo (samo) v pravni položaj tistih kandidatov, ki ne bodo zbrali dovolj podpisov podpore, saj so pričakovali, da bodo (ob višjem zahtevanem številu) dobili dovolj podpisov s strani teh tujcev. Vendar gre v tem primeru zgolj za hipotetično možnost, saj ni mogoče vnaprej predpostaviti, da bi takšni kandidati podporo tujcev dejansko pridobili v obsegu, potrebnem za izpolnitev pogojev za kandidaturo. Poleg tega bi bilo razumno pričakovati, da bi si tudi ti kandidati, ki bi računali na podporo tujcev z dovoljenjem za stalno prebivanje in prijavljenim stalnim prebivališčem v Sloveniji, želeli, da se tem tujcem omogoči izvrševanje volilne pravice, četudi sami zaradi nezadostnega števila zbranih podpisov ne bi mogli kandidirati. Začasno zadržanje, s katerim se ne bi ponovilo volilno opravilo zbiranja podpisov podpore kandidaturam, tako ne bi predstavljalo posega v pasivno volilno pravico kandidatov. Morebitno začasno zadržanje spornih določb ZLV-M bi zato pri tem opravilu pomenilo zgolj, da bi se tujcem z dovoljenjem za stalno prebivanje in s stalnim prebivališčem vsaj za nekaj dni pred zakonsko predpisanim rokom za vložitev kandidatur omogočilo izvrševanje njihove volilne pravice tudi pri dajanju podpore kandidaturam, pri čemer se ne bi spremenilo že določeno število potrebnih podpisov.

Iz navedenega izhaja, da začasno zadržanje navedenih volilnih opravil ne bi ogrozilo stabilnosti volilnega postopka kot takega. Nasprotno, od vseh do zdaj izvedenih volilnih opravil, bi začasno zadržanje neposredno poseglo zgolj v opravilo 2 iz dne 7. 9. 2026, opravilo 3 dne 7. 9. 2026 ter v opravili 1 in 2, ki sta se morali opraviti do dne 27. 9. 2026. Pri navedenih volilnih opravilih bi bilo mogoče način začasnega zadržanja določiti tako, da bi se MNZJU samo še enkrat objavilo število volilnih upravičencev (opravilo 2 iz Rokovnika dne 7. 9. 2026), da bi občinske volilne komisije sprejele nove sklepe s popravljenim številom potrebnih kandidatur (opravilo 3 iz Rokovnika dne 7. 9. 2026) ter da bi MNZJU ponovno sestavilo splošne oziroma posebne občinske volilne imenike za posamezna volišča ter jih ponovno posredovalo upravnim enotam v elektronski pregled (opravilo 1 iz Rokovnika do dne 27. 9. 2026 po tretjem odstavku 22. člena ZEVP-2 in opravilo 2 do dne 27. 9. 2026 po tretjem odstavku 28. člena ZEVP-2). Šlo bi torej zgolj za

ponovitev že izvedenega tehničnega opravila, ki po svoji naravi ne bi predstavljala bistvenega bremena niti za pristojni organ niti za druge udeležence volilnega postopka.

Z vidika zmede in vprašanja jasnosti in predvidljivosti volitev in izvedbe volilnih opravil velja posebej izpostaviti, da je MNZJU konec avgusta javno zavzelo stališče, da bi, če pobudnikom zakonodajnega referenduma ne bi uspelo zbrati zadostnega števila podpisov ali bi pobudo in zahtevo za razpis referenduma umaknili, koalicijska novela začela veljati v oktobru. S tem je bila dodatno povečana negotovost glede tega, kdo bo lahko glasoval na novembrskih lokalnih volitvah in kako bo treba izvesti posamezna volilna opravila, še posebej ker je direktor službe Državne volilne komisije Igor Zorčič javno zavzel drugačno stališče in ocenil, da bodo v takšnem primeru tujci rezidenti tretjih držav lahko volili na lokalnih volitvah novembra.⁸¹

Posebej velja izpostaviti tudi, da zakonodajalec vprašanja aktivne volilne pravice državljanov tretjih držav s svojim ravnanjem ni zaključil, temveč ga je po sprejetju ZLV-M ponovno odprl z razpisom posvetovalnega referenduma za 11. oktober 2026. Tako se bo en mesec pred lokalnimi volitvami na (sicer posvetovalnem) referendumu odločalo o vprašanju, ali naj imajo državljani tretjih držav aktivno volilno pravico na lokalnih volitvah.⁸² Takšno zaporedje ravnanj dodatno povečuje negotovost glede prihodnje ureditve aktivne volilne pravice državljanov tretjih držav na lokalnih volitvah ter še dodatno otežuje zagotavljanje jasnega in predvidljivega pravnega okvira za izvedbo letošnjih lokalnih volitev in zaupanje v legitimnost volitev.

Na podlagi povedanega je mogoče zaključiti, da je bila z ravnanjem zakonodajalca in kasnejšim ravnanjem drugih političnih akterjev že ustvarjena pomembna negotovost in zmeda glede jasnosti in predvidljivosti volilnega okvira ter ustrezne izvedbe volilnih opravil. V opisanih okoliščinah začasno zadržanje ne bi bistveno povečalo negotovosti in zmede glede izvedbe novembrskih lokalnih volitev in tudi ne bi v večji meri dodatno načelo zaupanja v legitimnost volitev oziroma dodatno rušilo stabilnosti volilnega sistema ter ogrozilo ustrezne izvedbe volilnih opravil, zlasti če bi Ustavno sodišče z določitvijo načina izvršitve jasno uredilo nadaljevanje volilnih opravil. Ravno nasprotno, morebitno začasno zadržanje bi pomenilo vzpostavitev stanja, v katerem se posledice poznega in spornega zakonodajnega posega do dokončne ustavnosodne presoje ne bi nepovratno uresničile. Prav tako v primeru kasnejše ugotovitve skladnosti ureditve z Ustavo ne bi prišlo do drugih negativnih posledic – zgolj državljani tretjih držav s stalnim prebivališčem in dovoljenjem za stalno prebivanje v Sloveniji bi lahko še zadnjič volili na lokalnih volitvah, te pa bi potekale kot so potekale zadnjih dvajset let. Nasprotno pa bi bile posledice

⁸¹ Lebinger A., Dnevnik, Bodo državljani tretjih držav volili novembra?, 22. 8. 2026, dostopno na: <https://www.dnevnik.si/novice/slovenija/bodo-drzavljan-tretjih-drzav-volili-novembra-2822976/>.

⁸² Ma. Al., RTV, Odbor podprl posvetovalni referendum o volilni pravici tujcev, 24. 8. 2026, dostopno na: <https://www.rtvsl.si/slovenija/odbor-podprl-posvetovalni-referendum-o-volilni-pravici-tujcev/791761>.

nezadržanja ureditve, če bi se ta kasneje izkazala za protiustavno, bistveno težje tako z vidika posameznikov, v katerih položaj je zakonodajalec neposredno posegel, kot tudi z vidika legitimnosti volitev.

Če Ustavno sodišče sporne ureditve ne bi začasno zadržalo in bi nato ugotovilo njeno protiustavnost, posameznikom, ki jim je zakonodajalec odvzel volilno pravico, le-te na novembrskih lokalnih volitvah ne bo mogoče več zagotoviti, kar je problematično že oziroma zlasti, če bi Ustavno sodišče kasneje ugotovilo kršitev načela varstva zaupanja v pravo. Izvrševanje volilne pravice je neločljivo povezano s konkretnim volilnim dogodkom, če posameznik zaradi protiustavne zakonske ureditve na določenih volitvah ne more glasovati, pa poznejša ugotovitev protiustavnosti ne bi mogla več v celoti odpraviti posledice, ki bi nastala z nezmožnostjo sodelovanja določene skupine posameznikov, na letošnjih lokalnih volitvah.

Težko popravljive posledice pa niso omejene le na položaj državljanov tretjih držav, ki jih sporna ureditev neposredno zadeva. Kot sta v že omenjenem ločenem mnenju poudarili tudi ustavni sodnici dr. Kogovšek Šalamon in dr. Kresal,⁸³ bi nepopravljive posledice nastale tudi za druge občane oziroma za celotno skupnost, saj bi občani lahko začeli dvomiti o pošteni izvedbi volilnega postopka ter verodostojnosti volilnega izida.

Poleg tega lahko odvzem volilne pravice na letošnjih lokalnih volitvah sproži volilne spore, pri čemer lahko v primeru njihove uspešnosti pride celo do razveljavitev volilnega izida in ponavljanja volitev. To je posebej pomembno zato, ker ne gre za neznamen in nepomemben poseg, ki bi zadeval zanemarljivo število posameznikov. Prav nasprotno, državljani tretjih držav so pred uveljavitvijo sporne zakonske ureditve predstavljajo pomemben delež volilnih upravičencev na lokalnih volitvah. Na dan razpisa rednih lokalnih volitev dne 7. 9. 2026 je bilo 1.605.948 volilnih upravičencev, s sporno zakonsko ureditvijo pa se je odvzela volilna pravica približno 100.000 posameznikom.⁸⁴ To pomeni, da sporna zakonska ureditev odvzema volilno pravico na lokalnih volitvah približno 6 odstotkom vseh volilnih upravičencev, v določenih občinah, vključno z Ljubljano, pa celo več kot 10 odstotkom vseh volilnih upravičencev.⁸⁵ Vprašanje njihovega sodelovanja na lokalnih volitvah zato ni zgolj abstraktno vprašanje posameznih pravic, temveč lahko bistveno

⁸³ Kogovšek Šalamon N., Kresal B., odklonilno ločeno mnenje k sklepu Ustavnega sodišča št. U-I-145-26 z dne 10. 9. 2026.

⁸⁴ Urad Vlade Republike Slovenije za narodnosti, Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo: Število volilnih upravičencev na rednih lokalnih volitvah, 7. 9. 2026, dostopno na: <https://www.gov.si/novice/2026-09-07-stevilo-volilnih-upravicev-na-rednih-lokalnih-volitvah/>; in Esih, U., Delo: Po dvajsetih letih politični »izbris« tujcev, 15. 6. 2026, dostopno na: <https://www.delo.si/novice/slovenija/po-dvajsetih-letih-politichni-izbris-tujcev>.

⁸⁵ Glej Hanžič, S., Info360: Tujci na lokalnih volitvah: dr. Teršek o privilegiju, Vučko o pravici. Kaj pa pravijo številke?, 16. 9. 2026, dostopno na: <https://info360.si/politika/tujci-na-lokalnih-volitvah-dr-tersek-o-privilegiju-vucko-o-pravici-kaj-pa-pravijo-ste-vilke/>.

vpliva tudi na dejansko sestavo volilnega telesa in posledično na izvedbo in rezultate konkretnih lokalnih volitev. Upoštevajoč navedeno obstaja ob odsotnosti začasnega zadržanja tudi nevarnost morebitnih volilnih sporov, ki bi lahko privedli do dvoma o legitimnosti izvedenih lokalnih volitev. To bi bilo lahko tudi bolj verjetno kot scenarij, da bi do večjega obsega volilnih sporov prišlo v primeru začasnega zadržanja spornih zakonskih določb. Nasprotno bi lahko začasno zadržanje, skupaj z jasnimi navodili Ustavnega sodišča glede nadaljevanja volilnih opravil, zmanjšalo negotovost glede sestave volilnega telesa in tveganje za volilne spore ter poznejše dvome o legitimnosti izvedenih volitev in volilnih izidov.

Na koncu velja izpostaviti še problematiko nezadržanja sporne ureditve z vidika kasnejše vsebinske presoje zadeve. Če bodo novembrske volitve izvedene po sporni ureditvi in državljani tretjih držav z dovoljenjem za stalno prebivanje in prijavljenim stalnim prebivališčem v Sloveniji na njih ne bodo mogli glasovati, bo morebitna kasnejša ugotovitev protustavnosti nastopila šele po tem, ko bo bistvena (potencialno) protiustavna posledica zakonske ureditve že nastala. Kot sta v že omenjenem odklonilnem ločenem mnenju opozorili ustavni sodnici dr. Kogovšek Šalamon in dr. Kresal, si je v takšnem položaju težko predstavljati, da bi Ustavno sodišče po tem, ko tujci iz tretjih držav enkrat že ne bodo glasovali, to pravico podelilo nazaj.⁸⁶ To je posebej pomembno z vidika presoje kršitve načela varstva zaupanja v pravo. Če bi bila protiustavnost ugotovljena po izvedenih volitvah, pa pred tem ne bi prišlo do začasnega zadržanja, bi bila takšna odločitev v bistvenem brez praktičnega učinka, saj je posebej relevantna za glasovanje na letošnjih lokalnih volitvah.

Ustavno sodišče se je zaradi bližine naslednjih lokalnih volitev znašlo v zelo težavnem položaju. Vendar ta položaj ne sme iti v breme in škodo posameznikov, ki pri sprejemanju sporne zakonodaje ter pri kasnejši vložitvi in umiku pobude za zakonodajni referendum niso imeli nobene vloge in na potek relevantnih političnih dogodkov niso mogli vplivati. Ti so se zaradi ravnanja političnih akterjev znašli v situaciji, v kateri je njihov pravni položaj in izvrševanje njihove volilne pravice na naslednjih lokalnih volitvah popolnoma odvisen od pravočasnega in učinkovitega ustavnosodnega varstva. Prav zato bi morale biti pri tehtanju posledic posebej pomembno, da se negotovost in grožnja stabilnosti in legitimnosti volitev, ki je nastala primarno zaradi ravnanj zakonodajalca, ne razrešuje tako, da bi se posledice takega ravnanja prevalile na posameznike, katerih pravice so bile s sporno ureditvijo neposredno prizadete in ki bi imeli na letošnjih lokalnih volitvah morda zadnjo možnost, da uresničujejo pravico, ki so jo mnogi uživali skoraj četrt stoletja. Obenem bi bila lahko s tem bistveno bolj ogrožena tudi legitimnost novembrskih lokalnih volitev, nad katerimi bi do končne odločitve Ustavnega sodišča visel Damoklejev meč,

⁸⁶ Kogovšek Šalamon N., Kresal B., odklonilno ločeno mnenje k sklepu Ustavnega sodišča št. U-I-145-26 z dne 10. 9. 2026.

prav tako pa tudi stabilnost volilnega sistema, saj bi takšen pristop zakonodajalcu sporočal, da si lahko z dovolj poznim posegom v (temeljna) volilna pravila zagotovi, da bo spremenjena ureditev zaradi bližine volitev vsaj na naslednjih volitvah že učinkovala, ne glede na njeno morebitno protiustavnost, ki bi jo kasneje ugotovilo Ustavno sodišče.⁸⁷

Pri tem je pomembno tudi, da iz Revidirane razlagalne izjave o stabilnosti volilnega prava h Kodeksu dobre prakse v volilnih zadevah⁸⁸ Beneške komisije izhaja, da je izjemoma mogoče volilno zakonodajo spreminjati tudi po razpisu volitev, in sicer če je to nujno potrebno za usklajitev z zavezujočimi odločitvami nacionalnih ustavnih sodišč ali vrhovnih sodišč z enakovredno pristojnostjo oziroma mednarodnih sodišč.⁸⁹ V tem smislu tudi morebitno začasno zadržanje ali pravočasna vsebinska odločitev Ustavnega sodišča ne bi pomenila nedopustnega posega v stabilnost volilnega sistema, temveč bi jo bilo mogoče razumeti kot nujno potreben in sorazmeren sodni poseg, ki je glede na omenjeno izjemo v opisanih okoliščinah lahko združljiv z načelom stabilnosti volilne zakonodaje.

Ustavno sodišče bi moralo pri tem začasno zadržati relevantne dele ZLV-M čim prej, najkasneje pa do 30. 10. 2026, ko mora MNZJU sestaviti za posamezno volišče splošni (in posebni) občinski volilni imenik za izvedbo glasovanja s podatki o volivcih v evidenci volilne pravice.

⁸⁷ Glej tudi Gračanin G., Ustavno sodišče je politiki podelilo carte blanche za posege v volilno zakonodajo, dostopno na: <https://pravna-mreza.si/objave/ustavno-sodisce-je-politiki-podelilo-carte-blanche-za-posege-v-volilno-zakonodajo/>.

⁸⁸ Beneška komisija, Revised Interpretative Declaration on the Stability of the Electoral Law, Opinion No. 1172/2024, Strasbourg, 24 June 2024, dostopno na: <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-ad-2024-027-e>.

⁸⁹ Glej točko B.2. in B.6.A Revidirane razlagalne izjave o stabilnosti volilnega prava h Kodeksu dobre prakse v volilnih zadevah.

VI. Primerjalno pravni pregled volilne pravice tujcev na lokalni ravni

Države se med seboj razlikujejo glede obsega in pogojev, pod katerimi državljanom tretjih držav priznavajo volilno pravico na lokalni ravni. Medtem ko jim nekatere države volilne pravice ne priznavajo, jo druge priznavajo pod določenimi pogoji, ki se med pravnimi ureditvami lahko bistveno razlikujejo. Položaj državljanov tretjih držav se pri tem pomembno razlikuje od položaja državljanov drugih držav članice EU, saj pravo EU državljanom Unije zagotavlja pravico voliti in biti voljen na lokalnih volitvah.⁹⁰ Nekatere države članice, kot so Švedska, Danska in Finska, državljanom drugih držav članic EU omogočajo tudi sodelovanje na regionalnih volitvah, s čimer presegajo minimalne zahteve prava EU. Udeležba na volitvah na državni ravni pa je v državah članicah praktično v celoti vezana na državljanstvo.⁹¹

Med državami, ki državljanom tretjih držav priznavajo volilno pravico na lokalni ravni, obstajajo pomembne razlike glede pogojev in obsega njenega uresničevanja. Zaznati je zlasti štiri temeljne pristope: (1) splošno priznanje pravice do glasovanja (in kandidiranja) na lokalnih volitvah ob izpolnjevanju določenih pogojev, podelitev pravice do glasovanja in kandidature na lokalnih volitvah ob izpolnjevanju pogojev, (2) priznanje volilne pravice na podlagi vzajemnosti med državama, (3) priznanje volilne pravice na podlagi članstva države v isti meddržavni povezavi in (4) priznanje na podlagi zgodovinskih, kulturnih ali jezikovnih povezav, vključno z nekdanjimi kolonialnimi vezmi.⁹²

V kategorijo držav, ki priznanje volilne pravice tujcem utemljujejo na zgodovinskih oziroma posebnih povezavah, je mogoče umestiti Združeno kraljestvo, ki državljanom držav Commonwealtha ter Irske pod določenimi pogoji priznava pravico voliti in biti voljen na volitvah pod enakimi pogoji kot britanskim državljanom.⁹³ Države Nordijskega sveta – Finska, Švedska, Norveška in Islandija – pa podobno kot države članice EU – priznavajo državljanom drugih nordijskih držav pravico voliti in kandidirati na lokalnih volitvah, kar temelji na njihovem članstvu v skupnem regionalnem povezovanju.⁹⁴

⁹⁰ Člen 40 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, UL C 202, 7.6.2016, pp. 389–405; Direktiva Sveta 94/80(ES) z dne 19. decembra 1994 o določitvi podrobne ureditve za uresničevanje volilne pravice in pravice do kandidiranja na lokalnih volitvah državljanov Unije, ki prebivajo v državi članici, v kateri nimajo državljanstva, UL L 368, 31.12.1994, pp. 38–47.

⁹¹ Yilmaz S. in W. A, Policy Brief: Bridging Gaps in Political Participation: Voting Rights for Third-Country Nationals and EU Citizens in the EU, november 2024, str. 17, dostopno na: <https://www.migpolgroup.com/wp-content/uploads/2024/11/NEI-Policy-Brief-14Nov2024-FINAL.pdf>.

⁹² Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope, Voting rights at local level as an element of successful long-term integration of migrants and IDPs in Europe's municipalities and regions, 7. 11. 2018, str. 18, dostopno na: <https://rm.coe.int/voting-rights-at-local-level-as-an-element-of-successful-long-term-int/16808e49f4>.

⁹³ Prav tam.

⁹⁴ Prav tam, str. 17.

Model vzajemnosti poznata na primer Portugalska in Španija. Portugalska je sklenila vzajemne sporazume o priznanju volilne pravice na lokalni ravni z več kot desetimi državami izven EU,⁹⁵ med drugim z Brazilijo in Čilom. Državljaní teh držav morajo pri tem izpolnjevati tudi pogoje glede dolžine prebivanja, pri čemer je zahtevano obdobje odvisno od države njihovega državljanstva, giba pa se med dvema in tremi leti.⁹⁶ Tudi Španija je sklenila več vzajemnih sporazumov z državami Južne Amerike in z Norveško, pri čemer je praviloma določen petletni pogoj prebivanja.⁹⁷

Ne glede na posamezni model je v državah članicah Sveta Evrope ter v državah članicah, ki državljanom tretjih držav priznavajo volilno pravico na lokalni ravni, eden najpogostejših pogojev zakonito oziroma uradno prijavljeno prebivališče v zadevni državi. V teh ureditvah je pri priznavanju aktivne, v številnih primerih pa tudi pasivne volilne pravice tujcev na lokalnih volitvah odločilen kriterij njihovo prebivališče, ne pa državljanstvo.⁹⁸ Posamezne države pri tem volilno pravico na lokalni ravni tujcem priznavajo ne glede na dolžino njihovega zakonitega prebivanja v državi, pogosteje pa države zahtevajo določeno (neprekinjeno) obdobje prebivanja v državi pred volitvami.⁹⁹

Tako Irska vsem tujim prebivalcem omogoča glasovanje in kandidiranje na lokalnih volitvah, pri čemer morajo biti za uresničevanje volilne pravice v skladu z veljavnimi pravili pravočasno registrirani kot volivci in imeti prijavljen naslov na Irskem.¹⁰⁰ Na Finskem se zahteva dvoletno obdobje prebivanja, na Švedskem triletno, na Danskem se zahtevajo štiri leta prebivanja v državi, v Belgiji in na Nizozemskem pa pet let. Na Slovaškem, v Estoniji in Litvi je volilna pravica tujcev na lokalnih volitvah vezana na status stalnega prebivanja oziroma na pridobljeno dovoljenje za stalno prebivanje.¹⁰¹ Podobna ureditev (z dodatnim pogojem prijavljenega stalnega prebivališča) je pred uveljavitvijo novele ZLV-M veljala tudi v Sloveniji.

Nekatere države članice Sveta Evrope in EU pa državljanom tretjih držav ne priznavajo volilne pravice na lokalni ravni. Takšna ureditev velja denimo v Avstriji, Nemčiji, Bolgariji in Romuniji. Na Poljskem državljaní tretjih držav prav tako praviloma nimajo volilne pravice

⁹⁵ Groenendijk K., Voting Rights for Nationals of Non-EU States, 22. 5. 2014, Bundeszentrale für politische Bildung, <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdossiers/184711/voting-rights-for-nationals-of-non-eu-states/>, dostopno na:

⁹⁶ Yilmaz S. in W. A., Policy Brief: Bridging Gaps in Political Participation: Voting Rights for Third-Country Nationals and EU Citizens in the EU, november 2024, str. 15–16, dostopno na: <https://www.migpolgroup.com/wp-content/uploads/2024/11/NEI-Policy-Brief-14Nov2024-FINAL.pdf>.

⁹⁷ Prav tam, str. 16.

⁹⁸ Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope, Voting rights at local level as an element of successful long-term integration of migrants and IDPs in Europe's municipalities and regions, 7. 11. 2018, str. 17, dostopno na: <https://rm.coe.int/voting-rights-at-local-level-as-an-element-of-successful-long-term-int/16808e49f4>.

⁹⁹ Prav tam, str. 18.

¹⁰⁰ Prav tam, str. 17.

¹⁰¹ Prav tam.

na lokalni ravni, izjema pa velja za državljane Združenega kraljestva na podlagi sporazuma o vzajemnosti, sklenjenega po izstopu Združenega kraljestva iz EU.¹⁰²

Posebej zanimiv in specifičen je primer Nemčije. Nemška ustava namreč pojem "ljudstvo" (nem. *das Volk*)¹⁰³ izrecno uporablja pri opredelitvi nosilca oblasti v Nemčiji tako na državni kot tudi na lokalni ravni (tj. na ravni zveznih dežel, okrožij in občin).¹⁰⁴ Prav razlaga tega pojma je bila zato v središču razprav o morebitni razširitvi volilne pravice na tuje državljane, ki so se začele že v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja. Osrednje vprašanje je bilo, ali se izraz "ljudstvo", ki je nosilec oblasti in na katerega je posledično omejena volilna nanaša izključno na nemške državljane ali zajema tudi tuje državljane, ki imajo zaradi prebivanja v Nemčiji s skupnostjo trajnejšo dejansko povezanost. Zadevo je leta 1990 obravnavalo Zvezno ustavno sodišče, ki je zavzelo stališče, da "ljudstvo" v relevantnih ustavnih določbah pomeni nemško ljudstvo oziroma državljane.¹⁰⁵ Sodišče je sicer pripoznalo demokratično legitimnost prizadevanj za dodelitev volilne pravice tujim prebivalcem Nemčije, vendar je presodilo, da je v okviru veljavnega nemškega prava to mogoče le po eni od dveh poti: bodisi z novo opredelitvijo "ljudstva" na ustavni ravni preko ustavne reforme bodisi z olajšanjem pridobitve nemškega državljanstva za tuje prebivalce. Vprašanje politične participacije tujcev v Nemčiji pri tem ostaja predmet razprav, pri čemer se te osredotočajo tudi na možnosti nadaljnjega razvoja ustavnega in zakonskega okvira.¹⁰⁶

¹⁰² Yilmaz S. in W. A, Policy Brief: Bridging Gaps in Political Participation: Voting Rights for Third-Country Nationals and EU Citizens in the EU, November 2024, str. 14–17, dostopno na: <https://www.migpolgroup.com/wp-content/uploads/2024/11/NEI-Policy-Brief-14Nov2024-FINAL.pdf>; glej tudi Groenendijk K., Voting Rights for Nationals of Non-EU States, 22. 5. 2014, Bundeszentrale für politische Bildung, dostopno na: <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdossiers/184711/voting-rights-for-nationals-of-non-eu-states/>.

¹⁰³ Glej prvi odstavek 28. v zvezi z drugim odstavkom 20. člena Temeljnega zakona Zvezne republike Nemčije (nem. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*).

¹⁰⁴ Podobno kot Temeljni zakon Zvezne republike Nemčije tudi slovenska Ustava v 3. členu določa, da ima v Sloveniji oblast *ljudstvo* ter da jo izvršujejo *državljanke in državljani* neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno, vendar pa slovenska Ustava za razliko od nemške ne vsebuje izrecne določbe, ki bi nosilca oblasti na lokalni ravni omejevala na *ljudstvo*. Slovenska Ustava namreč v 138. členu glede uresničevanja lokalne samouprave izrecno določa, da *prebivalci* Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih.

¹⁰⁵ Bundesverfassungsgericht, Urteil BVerfGE 83, 37 - *Ausländerwahlrecht I* vom 31. Oktober 1990, dostopno na: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv083037.html>.

¹⁰⁶ Pedroza L., The persistence of debates on voting rights for foreign residents in Germany, Bundeszentrale für politische Bildung, 28. 11. 2022, dostopno na: <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdossiers/514335/the-persistence-of-debates-on-voting-rights-for-foreign-residents-in-germany/>.

VII. Sklepno

Slovenija je skoraj četrto stoletje državljanom tretjih držav pod določenimi pogoji priznavala aktivno volilno pravico na lokalni ravni. Pri tem je treba posebej poudariti, da pogoj dovoljenja za stalno prebivanje in prijavljenega stalnega prebivališča, ki so ga morali izpolnjevati, da so lahko uresničevali to pravico, ni predstavljal milega oziroma zgolj formalnega pogoja. V primerjavi z ureditvami v drugih državah članicah EU in Sveta Evrope, ki državljanom tretjih držav priznavajo volilno pravico na lokalni ravni, je bila slovenska ureditev razmeroma restriktivna in je zahtevala izkazano trajnejšo povezanost posameznika z državo in konkretno lokalno skupnostjo.

Odvzem aktivne volilne pravice državljanom tretjih držav na lokalni ravni pri tem predstavlja kompleksno in večplastno ustavnopravno vprašanje. Pri njegovi presoji pa ni mogoče izhajati zgolj iz tretjega odstavka 43. člena Ustave, ki zakonodajalcu izrecno dopušča, da določi, v katerih primerih in pod katerimi pogoji imajo volilno pravico tujci. Navedeno določbo je namreč treba razlagati v okviru celotnega ustavnopravnega reda in ustavnih načel ter drugih ustavnih določb, ki zavezujejo zakonodajalca. Upoštevajoč navedeno je novela ZLV-M ustavnopravno sporna z več vidikov.

Posebej problematičen je način, na katerega je zakonodajalec posegel v dotedanjo ureditev. Državljanom tretjih držav z dovoljenjem za stalno prebivanje in prijavljenim stalnim prebivališčem je bila namreč aktivna volilna pravica na lokalni ravni odvzeta praktično čez noč, in sicer le nekaj mesecev pred izvedbo naslednjih rednih lokalnih volitev, ne da bi bila takšna sprememba v zakonodajnem postopku posebej in prepričljivo utemeljena. Ustavnopravna problematika novele ZLV-M tako ni omejena le na vprašanje volilne pravice tujcev, temveč jo je treba presojati zlasti tudi z vidika varstva osebnega dostojanstva ter načela varstva zaupanja v pravo in pravne varnosti. Poleg tega je problematična tudi z vidika mednarodnopravnih obveznosti Slovenije, zlasti obveznosti iz točke a 18. člena Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb, da se Republika Slovenija kot podpisnica Konvencije Sveta Evrope št. 144 o sodelovanju tujcev v javnem življenju na lokalni ravni vzdrži ravnati, ki bi izničila predmet in namen te konvencije, katerega pomemben del predstavlja tudi omogočanje političnega sodelovanja tujcev na lokalni ravni z uresničevanjem lokalne volilne pravice.

VIII. Viri in literatura

i. Literatura in spletni viri

Boisson de Chazournes, Laurence; La Rosa, Anne-Marie; Mbengue Corten, Makane Moïse: 1969 Vienna Convention: Article 18 Obligation not to defeat the object and purpose of a treaty prior to its entry into force, v: THE VIENNA CONVENTIONS ON THE LAW OF TREATIES: A COMMENTARY, (ur. O. Corten, P. Klein), Oxford University Press, 2011, str. 369–403.

Brezovnik, B.; Mihovilovič, V., Pristojnosti in naloge slovenskih občin (s pregledom splošnih in posamičnih aktov ter aktov poslovanja občine), Enaindvajseta spremenjena in dopolnjena izdaja, Inštitut za lokalno samoupravo Maribor, Maribor, 2026, dostopno na: https://www.lex-localis.info/files/777fa730-d03b-490c-9aaf-375b182b8881/639167787677612022_Brezovnik_Mihovilovic_Pristojnosti_april%202026_eKnjiga.pdf.

Čeferin R., pritrdilno ločeno mnenje k sklepu št. U-I-145/26 z dne 10. 9. 2026.

Državna volilna komisija, Rokovnik volilnih opravil za lokalne volitve, ki bodo v nedeljo, 15. novembra 2026, št. 041-73/2026-1, z dne 25. 8. 2026, dostopno na: https://www.dvk-rs.si/fileadmin/user_upload/Rokovnik_volilnih_opravil_LV_2026.pdf.

Esih, U., Delo: Po dvajsetih letih politični »izbris« tujcev, 15. 6. 2026, dostopno na: <https://www.delo.si/novice/slovenija/po-dvajsetih-letih-politichni-izbris-tujcev>.

Evidenca zapisa 13. izredne seje državnega zbora z dne 15. 6. 2026, na kateri so poslanci glasovali o sprejemu novele ZLV-M.

Glicksman, R. L.: The Justifications for Nondegradation Programs in U.S. Environmental Law, v: LE PRINCIPE DE NON-REGRÉSSION EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT (ur. M. Prieur in G. Sozzo), 2012, dostopno na: https://scholarship.law.gwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1679&context=faculty_publications.

Gračanin G., Ustavno sodišče je politiki podelilo carte blanche za posege v volilno zakonodajo, dostopno na: <https://pravna-mreza.si/objave/ustavno-sodisce-je-politiki-podelilo-carte-blanche-za-posege-v-volilno-zakonodajo/>.

Groenendijk K., Voting Rights for Nationals of Non-EU States, 22. 5. 2014, Bundeszentrale für politische Bildung, dostopno na:

<https://www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdossiers/184711/voting-rights-for-nationals-of-non-eu-states/>.

Hanžič, S., Info360: Tujci na lokalnih volitvah: dr. Teršek o privilegiju, Vučko o pravici. Kaj pa pravijo številke?, 16. 9. 2026, dostopno na: <https://info360.si/politika/tujci-na-lokalnih-volitvah-dr-tersek-o-privilegiju-vucko-o-pravici-kaj-pa-pravijo-stevilke/>.

Kogovšek Šalamon N., Kresal B., odklonilno ločeno mnenje k sklepu Ustavnega sodišča št. U-I-145-26 z dne 10. 9. 2026.

Komentar Ustave Republike Slovenije, L. Šturm (ur.), 2002, Ljubljana, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.

Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope, Voting rights at local level as an element of successful long-term integration of migrants and IDPs in Europe's municipalities and regions, 7. 11. 2018, dostopno na: <https://rm.coe.int/voting-rights-at-local-level-as-an-element-of-successful-long-term-int/16808e49f4>.

Lebinger A., Dnevnik, Bodo državljani tretjih držav volili novembra?, 22. 8. 2026, dostopno na: <https://www.dnevnik.si/novice/slovenija/bodo-drzavljan-tretjih-drzav-volili-novembra-2822976/>.

Ma. Al., RTV, Odbor podprl posvetovalni referendum o volilni pravici tujcev, 24. 8. 2026, dostopno na: <https://www.rtvlo.si/slovenija/odbor-podprl-posvetovalni-referendum-o-volilni-pravici-tujcev/791761>.

Mežnar Š., ločeno mnenje k odločbama št. U-I-486/20, Up-572/18 in št. U-I-486/20, Up-572/18 z dne 16. 6. 2022.

Ministrstvo za zunanje zadeve, Dopis Ministra za zunanje zadeve s Predlogom za odložitev obravnave predloga Zakona o ratifikaciji Konvencije o udeležbi tujcev v javnem življenju na lokalni ravni, št. 921-95-340/03 z dne 12. 3. 2007.

Pedroza L., The persistence of debates on voting rights for foreign residents in Germany, Bundeszentrale für politische Bildung, 28. 11. 2022, dostopno na: <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdossiers/514335/the-persistence-of-debates-on-voting-rights-for-foreign-residents-in-germany/>.

Predlog Zakona o spremembah Zakona o lokalnih volitvah, EPA: 0092-X, z dne 27. 5. 2026, dostopno na: <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/9b815fb57a1e29d882fb5f0017eb23f54729a557b486d6021a78093481a73f88>.

Svet Evrope, Chart of signatures and ratifications of Treaty 144, Status as of 30/09/2026.

Svet Evrope, Chart of signatures and ratifications of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 005), Status as of 30/09/2026, dostopno na: <https://www.coe.int/en/web/Conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=005>.

Svet Evrope, Council of Europe Congress expresses serious concern over proposed amendments to the Local Election Act in Slovenia ahead of local elections, 12. 6. 2026, dostopno na: <https://www.coe.int/en/web/congress/-/council-of-europe-congress-expresses-serious-concern-over-proposed-amendments-to-the-local-election-act-in-slovenia-ahead-of-local-elections>.

Skupina poslancev s prvopodpisano Jelko Godec, Predlog za razpis posvetovalnega referenduma o volilni pravici na lokalnih volitvah v Republiki Sloveniji, 23. 6. 2026.

Urad Vlade Republike Slovenije za narodnosti, Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo: Število volilnih upravičencev na rednih lokalnih volitvah, 7. 9. 2026, dostopno na: <https://www.gov.si/novice/2026-09-07-stevilo-volilnih-upravicencev-na-rednih-lokalnih-volitvah/>.

Yilmaz S. in W. A, Policy Brief: Bridging Gaps in Political Participation: Voting Rights for Third-Country Nationals and EU Citizens in the EU, november 2024, str.17, dostopno na: <https://www.migpolgroup.com/wp-content/uploads/2024/11/NEI-Policy-Brief-14Nov2024-FINAL.pdf>.

Zagovornik načela enakosti, Priporočila Zagovornika načela enakosti glede predloga Zakona o spremembah Zakona o lokalnih volitvah, št. 0070-6/2026/1, z dne 11. 6. 2026, dostopno na: <https://zagovornik.si/wp-content/uploads/2026/06/Priporocila-Zagovornika-nacela-enakosti-glede-predloga-Zakona-o-spremembah-Zakona-o-lokalnih-volitvah.pdf>.

Zakonodajno pravna služba državnega zbora, Mnenje o Predlogu zakona o spremembah Zakona o lokalnih volitvah (ZLV-M), skrajšani postopek, EPA 92-X., 9. 6. 2026.

Združenje mestnih občin Slovenije, Mnenje glede Predloga zakona o spremembah Zakona o lokalnih volitvah (ZLV-M), EPA 92-X, 2. 6. 2026.

ii. Sodna praksa

Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-120/91 z dne 9. 4. 1992, OdlUS I, 26.

Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-123/92 z dne 18. 11. 1993, Ur. list RS, št. 24/93, Ur. list RS, št. 67/93 in OdlUS II, 109.

Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-93/93 z dne 9. 12. 1993, Ur. list RS, št. 1/94 in OdlUS II, 120.

Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-205/93 z dne 9. 11. 1994, OdlUS III, 124, Uradni list RS, št. 75/94.

Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-92/94 z dne 7. 12. 1995, Ur. list RS, št. 8/96 in OdlUS IV, 121.

Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-393/96 z dne 6. 3. 1997, OdlUS VI, 31.

Odločba Ustavnega sodišča št. Up-183/97 z dne 10. 7. 1997, OdlUS VI, 183.

Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-94/96 z dne 22. 10. 1998, Uradni list RS, št. 77/98, OdlUS VII, 196.

Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-31/96 z dne 26. 11. 1998, OdlUS VII, 212.

Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-226/95 z dne 8. 7. 1999, Uradni list RS, št. 60/99 in OdlUS VIII, 174.

Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-74/98 z dne 10. 5. 2001, OdlUS X, 90

Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-54/99 z dne 13. 6. 2002, Uradni list RS, št. 61/02.

Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-259/07 z dne 15. 11. 2007, Uradni list RS, št. 108/2007 in OdlUS XVI, 81.

Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-109/10 z dne 26. 9. 2011, Uradni list RS, št. 78/2011 in OdlUS XIX, 26.

Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-186/12 z dne 14. 3. 2013, Uradni list RS, št. 25/2013 in OdlUS XX, 3.

Odločba Ustavnega sodišča št. Up-1006/13 z dne 9. 6. 2016, Uradni list RS, št. 51/2016 in OdlUS XXI, 34.

Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-110/15, Up-568/15 z dne 1. 3. 2018, Uradni list RS, št. 29/2018.

Odločba Ustavnega sodišča št. Up-676/19, U-I-7/20 z dne 4. 6. 2020, Uradni list RS, št. 93/2020 in OdlUS XXV, 14.

Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-168/16 z dne 22. 10. 2020, Uradni list RS, št. 168/20 in OdlUS XXV, 22.

Odločba Ustavnega sodišča U-I-476/22 z dne 17. 4. 2025, Uradni list RS, št. 37/2025.

Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-228/23 z dne 2. 7. 2026, ECLI:SI:USRS:2023:U.I.228.23.

Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-225/02 z dne 6. 2. 2003, Uradni list RS, št. 60/2002.

Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-16/21 z dne 18. 2. 2021, Uradni list RS, št. 28/21.

Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-145/26-8 z dne 10. 9. 2026, Uradni list RS, št. 1419/2026.

Sodba ESČP, *D. H. proti Češki*, št. 57325/00, z dne 13. 11. 2007.

Sodba ESČP *Savez Crkava "Riječ života" in drugi proti Hrvaški*, št. 7798/08, z dne 9. 12. 2010.

Sodba ESČP *Sejdić in Finci proti Bosni in Hercegovini*, št. 27996/06 in 34836/06, z dne 22. 12. 2009.

Sodba Medameriškega sodišča za človekove pravice, *Cuscul Pivaral in drugi proti Gvatemali*, C No. 359, z dne 23. 8. 2018.

Sodba Sodišča Evropske unije, C-896/19, *Repubblica proti Il-Prim Ministru*, z dne 20. 4. 2021.

iii. Predpisi in mednarodni dokumenti

Beneška komisija, Kodeks dobre prakse v volilnih zadevah, dostopno na: <https://rm.coe.int/090000168092af01>.

Beneška komisija, Revised Interpretative Declaration on the Stability of the Electoral Law, Opinion No. 1172/2024, Strasbourg, 2024 (Revidirana razlagalna izjava o stabilnosti volilnega prava), dostopno na: <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-ad-2024-027-e>.

Direktiva Sveta 94/80(ES) z dne 19. decembra 1994 o določitvi podrobne ureditve za uresničevanje volilne pravice in pravice do kandidiranja na lokalnih volitvah državljanov Unije, ki prebivajo v državi članici, v kateri nimajo državljanstva, UL L 368, 31.12.1994, pp. 38–47.

Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb, Uradni list SFRJ – Mednarodne pogodbe, št. 30/72, Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 9/92, 3/93, 9/93, 5/99, 9/08, 13/11 in 9/13.

Konvencija Sveta Evrope št. 144 o sodelovanju tujcev v javnem življenju, sprejeta v Strasbourg 5. 2. 1992, ki je stopila v veljavo 1. 5. 1997.

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, UL C 202, 7.6.2016, pp. 389–405.

Odlok o razpisu rednih volitev v občinske svete in redne volitve županov z dne 8. 7. 2026, Uradni list RS, št. 1143/26.

Protokol št. 12 k Evropski konvenciji o človekovih pravicah, Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 8/10.

Svet Evrope, Explanatory Report to the Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level, z dne 5. 2. 1992, dostopno na: <https://rm.coe.int/16800cb5e1>.

Zakon o dohodnini, Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 9/12 – odl. US, 24/12, 30/12, 40/12 – ZUJF, 75/12, 94/12, 52/13 – odl. US, 96/13, 29/14 – odl. US, 50/14, 23/15, 55/15, 63/16, 69/17, 21/19, 28/19, 66/19, 39/22, 132/22 – odl. US, 158/22, 131/23 – ZORZFS, 104/24, 22/25 – ZZZRO-1 in 40/25 – ZINR.

Zakon o državljanstvu Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 24/07 – uradno prečiščeno besedilo in 40/17.

Zakon o evidenci volilne pravice (Uradni list RS, št. 98/13 in 12/24 – ZVDZ-E).

Zakon o financiranju občin, Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15 – ZUUJFO, 71/17, 21/18 – popr., 80/20 – ZIUOOPE, 189/20 – ZFRO, 207/21, 44/22 – ZVO-2, 17/25, 93/25 – ZNUZJV in 14/26.

Zakon o lokalni samoupravi, Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 11/14 – popr., 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDSLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A, 80/20 – ZIUOOPE, 62/24 – odl. US, 102/24 – ZLV-K, 83/25 – ZOUL in 10/26.

Zakon o lokalnih volitvah, Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 83/12, 68/17, 93/20 – odl. US, 102/24 in 10/26.

Zakon o prijavi prebivališča (Uradni list RS, št. 52/16, 36/21, 3/22 – ZDeb in 62/24 – ZUOPUE.

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalnih volitvah, Uradni list RS, št. 51/02.

Zakon o spremembah Zakona o lokalnih volitvah, Uradni list RS, št. 1389/26.

Zakon o tujcih, Uradni list RS, št. 46/25 – uradno prečiščeno besedilo.

Ustava Republike Slovenije, 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, 92/21 – UZ62a in 98/25 – UZ74a.



Sklad CSF Slovenija upravlja



c n v o s
center za informiranje, sodelovanje
in razvoj nevladnih organizacij

v sodelovanju s



pravo informacije pomoč

in



Akcijo izvaja

**Pravna mreža
ZA VARSTVO
DEMOKRACIJE**

Podprto s sredstvi Programa CSF v Sloveniji 2021–2028.

Akcijo “Proti odvzemu volilne pravice državljanom tretjih držav” financirajo Islandija, Lihtenštajn in Norveška v okviru Finančnega mehanizma EGP in Norveškega finančnega mehanizma. Njihov cilj je prispevati k bolj enakopravni Evropi – tako na socialnem kot gospodarskem področju – ter krepiti odnose med državami donatoricami in državami upravičenkami.