



REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
01 4735 531
gp@zagovornik-rs.si

REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Podpisnik: Miha Lobnik
Izdajatelj certifikata: Republika Slovenija
Serijska št. certifikata: 73 18 44 00 00 00 00 00
Datum poteka certifikata: 12.03.2031
Datum in čas podpisa: 16:36, 11.06.2026
Referenčna številka: 0070-6/2026/1

Državni zbor Republike Slovenije
Poslankam in poslancem
Šubičeva ulica 4
1000 Ljubljana

E: gp@dz-rs.si

Številka: 0070-6/2026/1
Datum: 11. 6. 2026

Zadeva: **Priporočila Zagovornika načela enakosti glede predloga Zakona o spremembah Zakona o lokalnih volitvah (EPA: 0092-X, v nadaljevanju: ZLV- M)**

Zagovornik načela enakosti (Zagovornik) na podlagi druge alineje 21. člena Zakona o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD) izdaja priporočilo Državnemu zboru Republike Slovenije (DZ) z namenom preprečevanja in odpravljanja diskriminacije.

Zagovornik načela enakosti DZ priporoča, da v ZLV-M:

- 1. črta predlagani 1. člen, ki bi odvzel volilno pravico tujcem, ki imajo dovoljenje za stalno prebivanje in prijavljeno stalno prebivališče v Republiki Sloveniji;**
- 2. posodobi volilne postopke in z zakonskimi jamstvi zagotovi, da bodo volilni postopki, sredstva in gradivo za lokalne volitve ustrezni, dostopni, lahko razumljivi in uporabni ter da bo zagotovljeno informiranje vseh volivcev, tudi ljudi z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi;**
- 3. opredeli ukrepe, ki bodo pri volitvah županj in županov ter občinskih svetnic in svetnikov zagotovili tako spodbujanje udeležbe žensk pri kandidiranju na navedene funkcije, kot tudi možnosti za njihovo dejansko izvoljivost, ter da opredeli ukrepe za zastopanost predstavnikov romske skupnosti v ožjih delih lokalnih skupnosti, torej krajevnih, vaških in četrtnih skupnosti.**

S spoštovanjem,

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslano:
– naslovníku (po e-pošti),
– zbirka dok. gradiva.

V vednost:

- Vlada Republike Slovenije, gp.gs@gov.si
- Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo, gp.mnz@gov.si
- Ministrstvo za lokalno samoupravo, kohezijo in regionalni razvoj, gp.mkrr@gov.si
- Predsednica Republike Slovenije, gp.uprs@predsednica-slo.si
- Državni svet Republike Slovenije, gp@ds-rs.si
- Državna volilna komisija, gp.dvk@dvk-rs.si
- Svet za invalide Republike Slovenije, svetzainvalide-rs.mddsz@gov.si
- Svet romske skupnosti RS, rskupnost@siol.net
- Ministrstvo za demografijo, družino in socialne zadeve, gp.mddsz@gov.si
- Ministrstvo za pravosodje, gp.mp@gov.si
- Varuh človekovih pravic, info@varuh-rs.si
- Združenje občin Slovenije, info(at)zdruzenjeobcin.si
- Skupnost občin Slovenije, info@skupnostobcin.si
- Združenje mestnih občin Slovenije, zmos@koper.si
- ALTRA – odbor za novice v duševnem zdravju — info@altra.si
- Amnesty International Slovenije — amnesty@amnesty.si
- Ambasada Rog — ambasada.rog@gmail.com
- Društvo Dobrič — ziva.vidmar@gmail.com
- Društvo Humanitas – Center za globalno učenje in sodelovanje — info@humanitas.si
- Društvo KLJUČ – Center za boj proti trgovini z ljudmi — kljuc.center@siol.net
- Društvo Nigerijcev v Sloveniji — slonig.drustvo@gmail.com
- Društvo SOS telefon za ženske in otroke – žrtve nasilja — drustvo-sos@drustvo-sos.si
- Društvo Terra Vera — info@terra-vera.org
- Društvo za kulturo inkluzije — drustvo.zakulturoinkluzije@gmail.com
- Društvo za nenasilno komunikacijo — info@drustvo-dnk.si
- Društvo za uveljavljanje enakosti in pluralnosti Vita Activa — info@spol.si
- Društvo otrok mozaik — info@drustvomozaik.si
- Društvo romski informacijski in znanstveno-raziskovalni center – Anglunipe — drustvo.anglunipe@gmail.com
- Društvo za kulturo inkluzije — drustvo.zakulturoinkluzije@gmail.com
- Fundacija Gea — info@fundacija-gea2000.si
- Hrvatsko društvo Ljubljana — info@hdl.si
- Inštitut 8. marec — institut8.marec@gmail.com
- Inštitut RS za socialno varstvo — irssv@siol.net
- Inštitut za afriške študije — info@africanstudy.org
- Inštitut za narodnostna vprašanja — inv@inv.si
- Inštitut za proučevanje enakosti spolov — info@ipes-si.org
- KUD Mreža — info.kudmreza@gmail.com
- Matafir – društvo za medkulturne povezave — info@matafir.org
- Mesto žensk — info@cityofwomen.org
- Nacionalni svet invalidskih organizacij Slovenije — info@nsios.si
- Združenje Ona ve — ker@onave.si
- Ozara Slovenije – Nacionalno združenje za kakovost življenja — info@ozara.org
- Platforma SLOGA — info@sloga-platform.org
- Pravni center za varstvo človekovih pravic in okolja — pic@pic.si
- Romsko društvo Romani union — romani.union@siol.net
- Romsko društvo Romano Pralipe Maribor — romano.pralipe.mb@gmail.com
- Slovenska filantropija — info@filantropija.org
- Slovensko sociološko društvo — tajnistvo@sociolosko-drustvo.si
- Sonček – zveza društev za cerebralno paralizo Slovenije — zveza@soncek.org
- SPOMINČICA – Alzheimer Slovenija — info@spomincica.si

- ŠENT – Slovensko združenje za duševno zdravje — info@sent.si
- Ustanova Fundacija Femmes Sans Frontières — fsf.globe@gmail.com
- YHD – Društvo za teorijo in kulturo hendikepa — yhd-drustvo@yhd-drustvo.si
- Zavod Global – Zavod za globalno učenje in razvoj projektov — info@zavodglobal.si
- Zavod Risa — info@risa.si
- Združenje forum romskih svetnikov — info@zveza-preporod.si
- Združenje mestnih občin Slovenije — zmos@koper.si
- Združenje univerzitetnih izobraženk Slovenije — izobrazenke.slovenije@gmail.si
- Zveza Albanskih društev v Sloveniji — info@migjeni.si
- Zveza črnogorskih društev Slovenije — savez_cds@t-2.net
- Zveza društev slepih in slabovidnih Slovenije — info@zveza-slepih.si
- Zveza makedonskih kulturnih društev Slovenije — info@zveza-mkd.si
- Zveza Romov Slovenije — romani.union@siol.net
- Zveza Romov za Dolenjsko — zvezaromovzadolenjsko@gmail.com
- Zveza srbskih društev Slovenije — info@ssds.si
- Zveza Srbov Slovenije — info@sss-zss.si
- Zveza sožitje – zveza društev za pomoč osebam z motnjami v duševnem razvoju — info@zveza-sozitie.si
- Ženski lobi Slovenije
- Predstavništvo Evropske komisije v Republiki Sloveniji, COMM-REP-LJU@ec.europa.eu
- Predstavništvo Evropskega parlamenta v Republiki Sloveniji, epljubljana@europarl.europa.eu

Priloge:

- Utemeljitev strokovne službe Zagovornika k priporočilu št. 0070-6/2026/1

UTEMELJITEV STROKOVNE SLUŽBE ZAGOVORNIKA K PRIPOROČILU ŠT. 0070-6/2026/1

1.

Zagovornik priporoča Državnemu zboru RS, da v ZLV-M črta predlagani 1. člen, ki bi odvzel volilno pravico tujcem, ki imajo dovoljenje za stalno prebivanje in prijavljeno stalno prebivališče v Republiki Sloveniji.

Predlagatelji ZLV-M, skupina poslank in poslancev, se s predlaganimi rešitvami zavzemajo za večjo geografsko zastopanost vseh prebivalcev ožjih delov lokalnih skupnosti v občinskih svetih. Poleg tega predlagajo, da se črta četrti odstavek 5. člen Zakona o lokalnih volitvah (ZLV)¹, ki varuje pravico glasovati na volitvah v občinske svete tudi tujcem, ki imajo dovoljenje za stalno prebivanje in prijavljeno stalno prebivališče v Republiki Sloveniji. S tem bi se tej skupini tujcev odvzelo volilno pravico za volitve v predstavniške zakonodajne organe lokalnih skupnosti, zaradi 103. člena ZLV pa tudi za volitve županov. Kljub določbam, ki bi tem ljudem odvzele volilno pravico, se predlaga, da se predlog ZLV-M obravnava po skrajšanem postopku, ker naj bi šlo pri zakonskem urejanju »za manj pomembne spremembe zakona«. Glede na prehodne določbe bi se ZLV-M lahko uporabil že na letošnjih lokalnih volitvah.

Obrazložitev zakona razlogov za odvzem volilne pravice ne pojasni. Prav tako ne pojasni učinkov, tj. koliko ljudi bi to prizadelo, kdo so, kje živijo in kako bi to vplivalo na njihov siceršnji pravni in dejanski položaj v družbi. Očitno je, da glede predloga za odvzem volilne pravice tujcem t.i. tretjih držav ni bila opravljena presoja vplivov na človekove pravice, niti celovita presoja učinkov na enakopravnost, enake možnosti in enako obravnavo (ang. *equality impact assessment*), čeprav gre za obveznost predlagatelja, ki izhaja iz 14. člena ZVarD. Odprto je torej vprašanje, ali bi bila lahko predlagana ureditev diskriminatorna. Zagovornik opozarja, da bi (lahko) šlo pri odvzemih volilne pravice tujcem tretjih držav za neposredno diskriminacijo zaradi državljanstva in posredno diskriminacijo zaradi etničnega in drugega porekla in s tem kršitve Ustave Republike Slovenije (Ustave RS), prevzetih mednarodnih pravnih obveznosti, kot tudi kršitev prava Evropske unije (EU). O tem ima pristojnost končno odločati Ustavno sodišče Republike Slovenije (Ustavno sodišče).

Ustava Republike Slovenije (Ustava RS) v V. poglavju mdr. določa, da prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih (138. člen), da je občina samoupravna lokalna skupnost, ki obsega območja naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev in da se ustanovi po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju (139. člen). Ustava RS v 140. členu določa, da v pristojnost občine sodijo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno, in ki zadevajo samo prebivalce občine. Evropska listina lokalne samouprave (MELLS)² v 3. členu določa, da lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva. To pravico uresničujejo sveti ali skupščine, ki jih sestavljajo člani, izvoljeni s svobodnim in tajnim glasovanjem na podlagi neposredne, enakopravne in splošne volilne pravice, in imajo lahko izvršilne organe, ki so jim odgovorni. Lokalna samouprava je utemeljena na načelu subsidiarnosti. Ta ima za cilj zagotoviti, da se vse odločitve organov oblasti sprejemajo kar najbolj učinkovito in na ravni, ki je čim bližje ljudem.

¹ Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 83/12, 68/17, 93/20 – odl. US, 102/24 in 10/26.

² Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 15/96.

Po MELLs varovanje in ponovna uveljavitev lokalne samouprave v različnih evropskih državah pomeni pomemben prispevek h graditvi Evrope po načelih demokracije in decentralizacije oblasti. Že iz osnov razumevanja lokalne samouprave tako izhaja, da uresničevanje lokalne samouprave pripada prebivalcem, da torej državljanski status ni bistven.

Volilna pravica je bila tujcem v Sloveniji priznana že leta 2002 z ZLV-D³. Priznanje volilne pravice tujcem na podlagi enakega bivalnega statusa je bila po mnenju tedanje vlade kot predlagatelja "stvar civilizacijskih, kulturnih in političnih standardov oziroma politične presoje". Po podatkih resornega ministrstva je imelo konec aprila 2002 v Sloveniji dovoljenje za stalno prebivanje 15.842 tujcev⁴, a je treba upoštevati, da je tedaj Slovenija sistemsko kršila pravico do stalnega prebivališča tujcem, ki jih je nezakonito izbrisala iz registra stalnih prebivalcev⁵.

1. januarja 2026 je bilo med 2.135.107 prebivalci Slovenije 10,5 % tujih državljanov⁶. Natančnega podatka o tem, koliko jih ima stalno prebivališče ni oziroma so znani le za leto 2024, ko je bilo teh **116.252**⁷ Iz držav članic EU ima pravico glasovati na evropskih in lokalnih volitvah le med 3.500 do 4.000 volivcev, pa še ti nimajo vsi stalnega prebivališča.. Navedeno pomeni, da bi bil odvzem volilne pravice po ZLV-M množičen. Številni ljudje navedeno človekovo pravico pri volitvah na lokalni ravni uživajo že desetletja. Gre tudi za potencialno hujše posege v volilno telo, ki bi lahko vplivali na volilne izide v velikem številu občin, zlasti pa nekaterih⁸.

Predlagani poseg ne predstavlja le odvzema volilne pravice na lokalnih volitvah. Simbolno pomeni njihovo **izključitev iz lokalne (politične) skupnosti**. Ima pa še druge posledice. Volilna pravica je temeljna politična pravica, ki ima za demokratično državo osrednji pomen, saj je **varovalno sredstvo** drugih državljskih in političnih pravic; ta pravica spremeni državljanstvo iz objekta v subjekt politike in je zato nujno povezana z dostojanstvom svobodnega človeka, ki je varovano v 34. členu Ustave RS (tako tudi Ustavno sodišče v 25. odstavku v zadevi U-I-168/16). Navedeno velja tudi za kontekst volilne pravice prebivalca občine. Prizadeti bi bili z odvzemanjem volilne pravice na lokalni ravni kot prebivalci **onemogočeni pri posrednem sodelovanju pri ustvarjanju zakonodaje na lokalni ravni, pa tudi pri izvrševanju te zakonodaje in njenem načrtovanju**. Čeprav so prebivalci občin, bi bili onemogočeni glede ključne pravice pri predstavljanju, uveljavljanju in zastopanju lastnih interesov ter pri sodelovanju v demokratičnih procesih upravljanja javnih zadev na ravni lokalne samouprave. Hkrati pa **tudi za odgovornosti in dolžnosti do soljudi, družbene skupnosti in prihodnjih generacij**. Po naravi stvari pa bi bili zato lahko potencialno prizadeti pri urejanju in uživanju drugih človekovih pravic, pravic, ki jih ureja zakonodaja in so v **izvirni pristojnosti občin, ali jih te urejajo same, kot tudi glede zagotavljanja ključnih javnih storitev na lokalni ravni** (npr. zaradi prostorskega in drugega urejanja so lahko prizadeti lastniki nepremičnin, podjetij, ureja se javni prevoz in komunalno oskrbo, pravico do zdravega življenjskega okolja, zagotavlja se storitve vzgoje in izobraževanja na ravni osnovnih šol in vrtcev).

³ Uradni list RS, št. 54/2002

⁴ Glej informacijo v novici na <https://www.24ur.com/novice/slovenija/tujci-lahko-volijo.html>.

⁵ Glej sodbo Ustavnega sodišča v zadevi U-I-246/02 z dne 3. 4. 2003 ter ESČP v zadevi Kurić in drugi proti Sloveniji z dne 26. 6. 2012.

⁶ Podatek dostopen na <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/14290>.

⁷ Glej uradne podatke na <https://www.gov.si/novice/2024-08-27-s-predstavniki-obcinskih-zdruzenj-o-ekonomskih-migracijah/>.

⁸ Glej npr. podatke o deležu tujcev po posameznih občinah na <https://www.stat.si/obcine/sl/Theme/Index/PrebivalstvoTujci>.

Tujci, enako kot vsi ostali državljani Slovenije in državljani članic EU, ki imajo volilno pravico za volitve v organe lokalnih skupnosti (celo pasivno volilno pravico), svoje osrednje življenjske aktivnosti in interese ter večino svojih pravic uresničujejo kot prebivalci na lokalni in ne na državni ravni.

To je tudi v bistvu dejstva, da imajo priznan pravni status stalnega prebivališča. Zakon o prijavi prebivališča (v nadaljevanju ZPPreb-1) stalno prebivališče opredeljuje kot »naslov v Republiki Sloveniji, na katerem posameznik stalno prebiva, in je ta naslov **središče njegovih življenjskih interesov**, kar se presoja na podlagi njegovih družinskih, partnerskih, delovnih, ekonomskih, socialnih in drugih vezi, ki kažejo, da med posameznikom in naslovom, kjer živi, obstajajo tesne in trajne povezave«. Predlog odvzema volilne pravice prebivalcem občin odstopa od ustavnega kriterija, kdo je prebivalec občine, in od zakonskega kriterija, ki natančno opredeli, kdo ima kje središče življenjskih interesov.

V 43. členu Ustava RS določa, da je volilna pravica splošna, enaka in jo ima vsak polnoleten državljan. V tretjem odstavku 43. člena že Ustava RS določa, da zakon lahko določi, v katerih primerih in pod katerimi pogoji imajo volilno pravico tujci. Ta določba sicer predstavlja zakonski pridržek, vendar zakonodajalec pri pravnem urejanju nima neomejenega polja proste presoje. To velja splošno, glede na kontekst prava EU (ta zapoveduje priznanje te pravice državljanom članic EU), toliko bolj pa za situacijo, ko se predlaga odvzem volilne pravice na lokalnih volitvah ljudem, ki jim jo je zakonodajalec že priznal in jo uživajo že dlje časa. Peti odstavek 15. člena Ustave RS zapoveduje **ustavno varstvo vseh pravic, ne glede na to, kje so urejene**: »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.« Ta določba je izraz načela prijazne razlage človekovih pravic v prid pravicam, ne v njihovo škodo (in favorem libertatis). Ker je zakonodajalec tujcem, ki imajo dovoljenje za stalno prebivanje in prijavljeno stalno prebivališče v Republiki Sloveniji, že priznal volilno pravico kot človekovo pravico, jim je ne more kadarkoli odvzeti. Ne mimo omejitev iz 15. člena Ustave RS (omejitev mora biti nujna v demokratični družbi, primerna za doseganje legitimnega cilja in sorazmerna v ožjem pomenu) ter 2. člena Ustave RS, iz katerega poleg načela sorazmernosti izhaja tudi **načelo pravne varnosti in v njegovem okviru načelo varstva zaupanja v pravo**, po katerem zakonodajalec njihovega položaja ne more kadarkoli nesorazmerno poslabšati, saj se lahko vsakdo zanaša na predvidljivost in zanesljivost prava človekovih pravic. Pri varstvu človekovih pravic pa načeloma velja prepoved regresije. V preučevanem položaju velja tudi prepoved diskriminacije v zvezi z uživanjem človekovih pravic po prvem odstavku (t.i. **pravica do nediskriminacijskega obravnavanja**), ne le po drugem odstavku 14. člena Ustave RS.

Odvzem volilne pravice je lahko ustavno dopusten le, če prestane **najstrožji test sorazmernosti**. Ker predlagatelj zakonske spremembe ni predstavil nobenih razlogov za odvzem, zanj ni videti legitimnega, ustavno dopustnega cilja. Zato bi lahko ureditev padla že na prvi točki presoje in ne bi bilo potrebno presojati preostalih delov testa sorazmernosti, torej nujnosti, primernosti in sorazmernosti učinkov odvzema v ožjem smislu. Odvzem volilne pravice bi izpraznil eno od človekovih pravic številnim tujcem tretjih držav, ki je bila zanje doslej odločilna za njihovo polno in enako sodelovanje v demokratičnih procesih in jih je vključevala v politično skupnost prebivalcev na lokalni ravni. Nesorazmernost ukrepa pomeni že ex lege ureditev odvzema, namesto individualnega akta o odvzemu konkretne pravice konkretni osebi, proti kateremu bi se oseba lahko branila⁹.

⁹ Ustavno sodišče RS je z odločbo v zadevi št. U-I-346/02 leta 2003 za neustavne razglasilo in nato (delno) razveljavilo določbe Zakona o volitvah v državni zbor, Zakona o državnem svetu, Zakona o volitvah predsednika republike in Zakona o lokalnih volitvah, ker so neustavno vezale uživanje volilne

Nesorazmernost odvzemov bi bila toliko večja, saj na lokalnih volitvah lahko volijo slovenski državljani, tudi tisti, ki so doslej živeli v tujini, pa lahko kadarkoli, tudi tik pred volitvami z lahkoto prijavijo stalno prebivališče v katerikoli občini. Tudi državljani držav EU lahko volijo že, če imajo potrdilo o prijavi prebivanja in prijavljeno začasno prebivališče v Sloveniji. Oboji so lahko tudi voljeni. Ni videti, zakaj bi imeli ti s posamezno konkretno lokalno skupnostjo bolj razvite vezi, kot jih imajo tujci tretjih držav s stalnim prebivališčem, ki so te vezi v konkretni občini razvijali dlje časa ali pri katerih ne more biti dvoma, da so te vezi že razvili, saj nekateri v teh skupnostih živijo že vse življenje. Odvzem volilne pravice je torej lahko ustavno sporen že z vidika testa gole arbitrarnosti.

Ob tej presoji je treba upoštevati tudi širši pravni okvir, mdr. določbe Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP) in drugih pogodb v okviru Sveta Evrope, določbe Pakta o političnih in državljskih pravicah, kot tudi pravo EU. Te varujejo tako volilno pravico, kot pred diskriminacijo zaradi državljanstva, narodnosti oziroma etničnega in drugega porekla v zvezi z njo in v zvezi z drugimi pravicami, ki jih ureja zakonodajalec. Razlikovanje lahko opravičujejo le objektivno različne situacije. Merilo ali omejitve pa ne smejo biti diskriminatorne niti neposredno, niti posredno, prav tako niti po namenu, niti po učinkih.

EKČP zagotavlja varstvo pred diskriminacijo po 14. členu EKČP v povezavi s pravico voliti v zakonodajne organe kot so občinski sveti po 3. členu 1. Protokola k EKČP. Poleg tega diskriminacijo glede volitev v nezakonodajne organe kot so volitve županov ter glede odločanja na referendumih splošno prepoveduje tudi 12. Protokol k EKČP. Obe določbi EKČP pred diskriminacijo varujeta na podoben način, za presajo njihovih kršitev pa se skladno z ustaljeno sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) uporabljajo smiselno podobni kriteriji. ESČP je razvilo tudi kriterije za presajo pogojev za dodelitve in za posege v volilno pravico. Države pri presoji uživajo določeno polje proste presoje, vendar ta ni neomejena. ESČP na koncu ugotavlja samo, ali so bile zahteve 3. člena Protokola št. 1 izpolnjene. Prepričati se mora, da sporni pogoji ne omejujejo volilne pravice do te mere, da bi ogrozili njeno bistvo in ji odvzeli učinkovitost, da so urejeni za dosego legitimnega cilja in da uporabljena sredstva niso nesorazmerna. Drugače kot po Ustavi RS se za omejitve po ESČP ne zahteva izkazovanje nujnosti. ESČP v svoji presoji **pri dodeljevanju volilne pravice upošteva tudi zgodovinske in politične faktorje vsake države, pa tudi posebne socialne, politične in ekonomske razmere v posamezni regiji, na primer prisotnost jezikovnih in narodnih manjšin. Tudi čas bivanja na določenem območju je običajen, očitno razumen faktor za dodeljevanje volilne pravice na lokalni ravni. Pri tem se domneva, da je ta minimalen čas potreben zato, da oseba lahko pridobi temeljito razumevanje regionalnega konteksta, da lahko nato njen glas odraža zadostno skrb za javno dobro v kontekstu vseh lokalnih posebnosti in konteksta.**¹⁰ Poleg časa bivanja na nekem ozemlju se lahko upošteva tudi **kontekst razdruževanja držav**, kar je pomembno tudi v konkretnem primeru (položaj ljudi, ki v Sloveniji živijo že od časa pred osamosvojitvijo, glej opombo 5).

pravice na poslovno sposobnost že po samem zakonu. Avtomatične odvzeme je razveljavilo z odložitim rokom. Zakonodajalec se nato v tem roku ni odzval, zato so bile omejitve volilne pravice so bile tako odpravljene. Volilna pravica je bila zato 29. 1. 2004 spet priznana vsem volivcem, ki so dopolnili 18 let, tudi tistim z intelektualnimi ali psihosocialnimi invalidnostmi. Zakonodajalec je nato v letu 2006 sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v državni zbor (v nadaljevanju: ZVDZ-B)⁹, je nato omogočil sodne odvzeme volilne pravice. Vendar pa prav zaradi varstva načela zaupanja v pravo oz. prepovedi regresije ni omogočal več odvzema aktivne volilne pravice tistim, ki jim je ustavno sodišče pravico vrnilo.

¹⁰ Tako že odločitev o zavrženju pritožbe s strani nekdanje Komisije za človekove pravice v primeru št. 23450/94 Polacco in Garofalo proti Italiji (1997), dostopno na <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-87658%22%7D>.

ESČP se je pri presoji (ne)upravičenosti omejevanja volilne pravice na lokalnih volitvah že oprlo na **idejo dovolj močne vezi med potencialnim volivcem in zadevnim ozemljem**.¹¹ Ocenjevalo je tudi **ali (in če kako), dejanja političnih institucij (zakonodajalec) prizadevajo obravnavane skupine v enaki meri kot državljane s stalnim prebivališčem na tem ozemlju**. Glede na predstavljeno prakso ESČP je sklepati, da predlagana ureditev verjetno ne bi prestala presoje z vidika standardov 3. člena Protokola št. 1 in še manj varstva pred diskriminacijo po EKČP, ki sicer zagotavlja le minimalni standard varstva. Varstvo volilne pravice brez diskriminacije (npr. zaradi invalidnosti) je po Ustavi RS in v mednarodnem pravu strožje.

Slovenija je 23.11. 2006 podpisala Konvencijo o participaciji tujcev v javnem življenju na lokalni ravni¹², a je ni ratificirala. To pomeni, da v mednarodnem pravu že obstajajo določene pozitivne mednarodne obveznosti, da bo ravnala v dobri veri v smeri priznavanja možnosti participacije. **»S podpisom mednarodne pogodbe država izrazi namen zavezati se z mednarodno pogodbo in se hkrati zavezuje, da ne bo ravnala v nasprotju z njenim predmetom in namenom.** Za RS le podpis / sprejem mednarodne pogodbe ne učinkuje kot privolitev, da jo mednarodna pogodba zavezuje (angl. Consent to be bound).«¹³ Če Slovenija navedene konvencije še ni ratificirala (ni znano v kakšnem obsegu je izrazila ta namen), je to lahko kvečjemu spodbuda, da to stori, ne more pa biti to podlaga, da bi kršila njen standard, ki v 6. členu tujcem, podobno kot veljavni ZLV že pred tem, priznava volilno pravico na lokalni ravni.

Pravo Evropske unije (EU) priznava pravico do sodelovanja pri upravljanju na lokalni ravni, tudi volilno pravico le državljanom članic EU (člen 40 Listine EU o temeljnih pravicah (Listina), člen 22 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU)). Vendar le zato, ker v EU ni bilo doseženo potrebno minimalno soglasje o širšem pristopu. Člen 79 (4) PDEU ne dopušča harmonizacije prava glede položaja državljanov tretjih držav pri integraciji in pri uresničevanju volilne pravice. Varstvo pred diskriminacijo po primarnem pravu EU pa vseeno varuje pred diskriminacijo pri uresničevanju volilne pravice tako po EKČP (ki sodi med temeljna pravna načela skupnosti), kot po 21. členu Listine, ki prepoveduje vsakršno diskriminacijo na katerikoli podlagi, tudi na podlagi državljanstva.¹⁴

¹¹ Glej sodbo v zadevi št. [66289/01](#) Py proti Franciji (2005). Francoskemu državljanu iz celinske Francije, ki je živel v Nouméi v Novi Kaledoniji, je bila zavrnjena pravica do glasovanja na volitvah v kongres Nove Kaledonije, ker ni mogel dokazati vsaj desetih let prebivanja na ozemlju. Sodišče je menilo, da kriteriji dolžine prebivanja odražajo skrb, da bi glasovi volilcev morali odražati voljo prebivalstva in da na njihove rezultate ne bi smelo vplivati množično glasovanje ljudi ki so nedavno prišli na ozemlje, a z njim še niso imeli oziroma vzpostavili močnih vezi. Poleg tega je bila omejitev volilne pravice neposredna in nujna posledica vzpostavitve državljanstva Nove Kaledonije, ki je bila v procesu osamosvajanja, pred tem pa čezmorsko ozemlje oz. nekdanja kolonija Francije, zato je šlo tudi v tem pogledu za poseben položaj. Sodišče je ocenilo da pritožnika dejanja političnih institucij v Novi Kaledoniji (zakonodajalec) niso prizadevala v enaki meri kot državljane s stalnim prebivališčem na tem ozemlju. Posledično je bil pogoj prebivanja upravičen in je sledil legitimnemu cilju. Zgodovino in status Nove Kaledonije v času ko je šlo za prehodno obdobje pred pridobitvijo popolne suverenosti in je bila torej v procesu uresničevanja samoodločbe – je torej sodišče štelo za del »lokalnih zahtev«, ki upravičujejo omejitev, tudi pogoj, ki naj bi prispeval k ublažitvi preteklega krvavega konflikta. EKČP predstavlja zgolj minimalni standard varstva človekovih pravic

¹² Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level (ETS No. 144), dostopna na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=144>.

¹³ Glej Sklepanje mednarodnih pogodb in drugih mednarodnih aktov – priročnik, str. 30, dostopno na https://www.gov.si/assets/ministrstva/MZZ/Dokumenti/multilateral/mednarodno-pravo/e8a6613412/Sklepanje_mednarodnih_pogodb_prirocnik.pdf.

¹⁴ Pravilen slovenski prevod 21. člena Listine je dostopen na https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/char_2016/oj/slv.

Iz tega sledi, da prava EU ni mogoče tolmačiti drugače, kot da ima kvečjemu »slepo pego« glede dodelitve pravice državljanom tretjih držav, ne pa da izrecno ureja, narekuje ali omogoča odvzeme volilne pravice državljanom tretjih držav, sploh pa ne v obravnavanem kontekstu. **V EU 13 držav onemogoča tujcem tretjih držav participacijo na lokalnih volitvah, 14 držav, torej večina pa, podobno kot Slovenija, to pravico priznava že dlje časa.**¹⁵

Volilna pravica močno pozitivno prispeva k integraciji in občutku pripadnosti tujcev, pomeni simbolično in praktično priznanje njihovega enakega socialnega položaja in dostojanstva ter enake vrednosti. Ne le prispeva, ampak tudi spodbuja njihovo sodelovanje in vključenost v družbo na lokalni ravni. Odvzem volilne pravice, nasprotno, predstavlja enako močno nasprotno **sporočilo, ki bi ljudem enako vrednost zanimalo in pomenilo družbeno izključitev**. Ključno sporočilo 1. člena ZLV-M je lahko razumljen kot izraz **nezaupanja** do teh prebivalcev lokalnih skupnosti. Zato bi lahko učinkoval tudi kot kršitev pravic zasebnosti in osebnostnih pravic iz 35. člena Ustave RS ter pravice do osebnega dostojanstva in varnosti iz 34. člena Ustave RS. Sprejem ZLV-M bi pomenil kršitev negativnih obveznosti preprečevati diskriminacijo in spoštovati enako osebno dostojanstvo tujcev, pa tudi kršitev pozitivnih obveznosti normalizirati položaj tujcev v Sloveniji, preprečiti in odpraviti stigma ter razloge za različne pojavne oblike nestrpnosti in izključevanja. Zagovornik opozarja, da je ZLV-M treba razumeti tudi v kontekstu drugih poskusov omejevanja pravic tujcem v Sloveniji in ustavnopravnih spoznanj ob tem. V preteklosti je Ustavno sodišče RS že večkrat presoјalo o posegih v pravni položaj ljudi, ki so kljub svojemu dolgoletnemu življenju v slovenski družbi slabšalno dojeti kot »tujci« in jih zavarovalo. Odločalo je že o posegih ali poskusih posegov v njihove statuse (državljanstvo, stalno prebivališče), jim priznalo posamezne pravice (npr. otroški dodatki), kot tudi poseglo v obravnavo posameznih skupin tujcev v posebej ranljivem položaju (npr. poskusi na pavšalen način urejati vprašanje vračanj).

Zagovorniku niso poznane okoliščine, ki so predlagateljke vodile k temu predlogu. Prav tako ne motivi, npr. morebitnih razlogov za sum suspektne motivacije, ali učinkov ureditve z vidika posredne diskriminacije zaradi etničnega porekla, glede na strukturo tujcev, ki imajo volilno pravico in glede na to kje, v katerih občinah in katerih delih občin bi bili učinki odvzemov volilne pravice najbolj daljnosežni. Možna bi bila tudi presoja glede **slabšega obravnavanja na podlagi percepcije političnega prepričanja navedenih tujcev**, kar bi lahko odprlo vprašanja podobna tistim o nedovoljeni volilni geometriji. Gotovo bi tudi ti vidiki, vključno z morebitno željo predlagateljcev vplivati na volilni izid, morali postati relevantni, če bi bil 1. člen ZLV-M, kljub predstavljeni analizi učinkov sprejet in uveljavljen.

Zagovornik zato na navedena vprašanja opozarja iz previdnosti zaradi varstva javnega interesa. Splošnost in enakost volilne pravice kot poseben vidik zapovedi enakega obravnavanja je namreč del jedra vsebine pravice do svobodnih in poštenih volitev. Zato **bi lahko problem odvzemov volilne pravice tujcem kot sistemska pomanjkljivost ogrozil tudi javni interes oziroma širše ustavnopravne in demokratične vrednote, kot so pošteni volilni postopek, v katerem so spoštovana volilna pravila, verodostojnost volilnega izida in zaupanje državljanov v pošteno izvedbo volitev**. Zaradi odvzema volilne pravice bi morebitna uporaba pravnih sredstev zoper volilni izid **lahko ogrozila volilne izide**. Obseg odvzemov volilne pravice bi bil tako znaten, da bi lahko vplival na volilni izid na lokalnih volitvah v številnih občinah, nekaterih pa še posebej. Za prizadete prebivalce občin bi učinki odvzemov nastali ex lege, torej po samem zakonu.

¹⁵ Glej publikacijo Bridging Gaps in Political Participation: Voting Rights for Third-Country Nationals and EU Citizens in the EU, str. 11-13, dostopno na <https://www.migpolgroup.com/wp-content/uploads/2024/11/NEI-Policy-Brief-14Nov2024-FINAL.pdf>.

Zoper te posege pa bi lahko uporabili razpoložljiva pravna sredstva načeloma prav ali pa le ob konkretni izvedbi lokalnih volitev, zato bi bil tak potek dogodkov lahko naravna posledica premalo preišljenega predloga.

Zagovornik glede možnih negativnih učinkov sporne rešitve v ZLV-M posebej opozarja tudi na **tveganje za možne povračilne ukrepe proti slovenskim državljanom, ki živijo v tretjih državah** in uživajo podobne ali še bolj daljnosežne politične pravice (načelo vzajemnosti).

Vse navedeno kaže, da bi 1. člen ZLV-M kvečjemu oslabil, ne pa okrepil tako slovensko politično skupnost, kot lokalne skupnosti prebivalcev občin.

2.

Zagovornik priporoča Državnemu zboru RS, da z ZLV-M posodobi volilne postopke in z zakonskimi jamstvi zagotovi, da bodo volilni postopki, sredstva in gradivo za lokalne volitve ustrezni, dostopni, lahko razumljivi in uporabni ter da bo zagotovljeno informiranje vseh volivcev, tudi ljudi z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi.

Zagovornik je na ta vprašanja zakonodajalca, volilne organe ter resorna ministrstva vztrajno opozarja že od Priporočila Zagovornika načela enakosti glede osnutka Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalnih volitvah (EVA 2020-3130-0026).¹⁶ Nazadnje je zakonodajalca k takemu urejanju pozval v priporočilih glede vrnitve volilne pravice ljudem z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi s predlogom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v državni zbor (EPA: 1210 – IX, v nadaljevanju: ZVDZ-E).¹⁷

Večino vprašanj nedostopnosti volilnih postopkov in gradiv ter informacij o njih je sicer možno rešiti tudi z ustrežnejšo prakso volilnih organov. Pri tem ima Državna volilna komisija (DVK) posebno vlogo, saj vodi in usmerja delovanje volilnih organov z namenom enotnega izvajanja ZVDZ. Zato je Zagovornik k odpravi pomanjkljivosti DVK ponovno pozval tudi pred letošnjimi volitvami v Državni zbor RS¹⁸.

DVK je priporočil naj:

- 1. posodobi vse volilne postopke tako, da bodo volilni postopki, informacije in volilna gradiva skladni z zakonodajo, dostopni, lahko razumljivi in uporabni za vse, tudi za volivce z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi. V ta namen naj zagotovi dostopnost vseh volilnih gradiv in obrazcev in določi glasovnice, posebej prilagojene za glasovanja invalidov (četrti točka prvega odstavka 37. člena ZVDZ);**
- 2. zagotovi informiranje volivcev v prilagojeni obliki lahkega branja ter jim zagotovi informacije o izvrševanju pravice do podpore osebe po lastni izbiri pri glasovanju, kakšne so druge oblike glasovanja in možne pritožbene poti in kako ravnati ob morebitni zavrnitvi podpore volilnega pomočnika;**
- 3. zagotovi informiranje vseh volivcev o spremenjeni ureditvi pravice do osebne podpore pri glasovanju (pomočnik), ki jo imajo volivci z dolgotrajnimi telesnimi, duševnimi, intelektualnimi ali senzoričnimi okvarami, in o pravilni razlagi možnosti glasovanja po pošti in na domu;**
- 4. zagotovi ciljno informiranje volivcev z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi, ki jim je bila doslej volilna pravica odvzeta;**
- 5. z navodili, usmeritvami in izobraževanji zagotovi takšno delo volilnih organov, da bo v celoti zagotovljeno uresničevanje volilne pravice volivcem, ki jim je bila volilna pravica vrnjena. Volilni organi naj tem volivcem zagotovijo, da lahko volijo s podporo osebe po lastni izbiri, in da lahko, ne glede na različne oblike skrbništva, praviloma sami sodelujejo v postopkih varstva volilne pravice.**

¹⁶ Dostopno na <https://zagovornik.si/izdelki/priporocilo-zagovornika-nacela-enakosti-glede-osnutka-zakona-o-spremembah-in-dopolnitvah-zakona-o-lokalnih-volitvah-17-12-2020/>.

¹⁷ Dostopno na <https://zagovornik.si/izdelki/priporocila-zagovornika-nacela-enakosti-glede-vrnitve-volilne-pravice-ljudem-z-intelektualnimi-in-psihosocialnimi-invalidnostmi-s-predlogom-zakona-o-spremembah-in-dopolnitvah-zakona-o-volitvah-v-drzav/>.

¹⁸ Dostopno na <https://zagovornik.si/izdelki/priporocila-zagovornika-nacela-enakosti-glede-dostopnosti-volilnih-gradiv-informiranja-volivcev-v-prilagojenih-oblikah-in-glede-usmeritev-volilnim-organom/>.

Kljub navedenemu v praksi ni bilo bistvenega izboljšanja. Zato je standarde za ustreznost volilnih postopkov, sredstev in gradiv ter informiranje treba razjasniti z zakoni in to tako splošno, kot glede izvedbe lokalnih volitev.

Za zakonsko urejanje v ZLV-M so smiselna vsa navedena priporočila DVK, razen priporočila št. 5. Smiselno je treba **upoštevati le 80. člen ZLV, ki določa da za lokalne volitve ne veljajo določbe zakona o volitvah v državni zbor, ki se nanašajo na glasovanje po pošti v tujini in na glasovanje pri diplomatsko konzularnih predstavništvih Republike Slovenije ter na glasovanje na volišču zunaj kraja stalnega prebivanja**. Zagovornik se glede razlogov za priporočila in njihove utemeljitve v celoti sklicuje na izčrpno obrazložitev v navedenih priporočilih DVK (priloga 2).

Praksa je pomanjkljiva glede izvajanja različnih zakonov, tako ZVDZ, kot Zakona o uresničevanju možnosti invalidov (ZIMI). Nedostopnost informacij že sama zase pomeni diskriminacijo z vidika ZVarD in ZIMI. Slednji v 14. členu določa: »Diskriminacija zaradi invalidnosti vključuje tudi onemogočanje sprotnega in enakovrednega dostopa do informacij, namenjenih javnosti, brez dodatnih stroškov za invalida, upoštevajoč pri tem načelo primerne oziroma razumne prilagoditve v invalidom dostopnih oblikah zapisov, jezikov in tehnologij, ki ustrezajo različnim vrstam invalidnosti.«

Gre za vprašanja, ki izhajajo iz obveznosti preprečevati diskriminacijo zaradi invalidnosti in nekaterih zdravstvenih stanj. Taka zahteva izhaja že iz 14. in 43. člena Ustave RS, iz EKČP (glej zgoraj), pa tudi po 5., 9. in in 29. členu Konvencije o pravicah invalidov (MKPI). Tudi iz ugotovitev in priporočil odbora MKPI izhaja, da je vprašljivo izvajanje dolžnosti zagotoviti, da so volilni postopki, sredstva in gradivo ustrezni, dostopni, razumljivi in uporabni. Izvedba lokalnih volitev je dodatno podvržena tudi spoštovanju primarnega prava Evropske unije (EU). Tudi ta zapoveduje spoštovanje prepovedi diskriminacije zaradi zdravstvenega stanja ali invalidnosti (21. člen Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, Listina) ter volilne pravice na lokalnih volitvah (40. člen Listine). Zavedanje o tem, da je treba ta vprašanja harmonizirati, ali celo urediti na poenoten način se v EU vse bolj krepi. Evropski parlament je maja 2022 glede urejanja volilne pravice v EU sprejel dvoje poročil ter podal konkretne predloge za zakonodajno reformo ureditve volitev, in sicer, da naj se vprašana uredi z uredbo Sveta (poenotenje). Podrobno bi se uredilo tudi vprašanja dostopnosti volilnih gradiv, načinov glasovanja in volišč ter zagotovilo podporno odločanje po tretji osebi. Ker je k spoštovanju MKPI zavezana tudi EU, se ta dokument se sklicuje na obveznosti po MKPI.¹⁹

Vsem je treba ne le formalno, ampak tudi dejansko zagotoviti dostopne postopke, sredstva in gradivo ter dostopne informacije in obveščenost v njim razumljivi obliki, jezikih in tehnologijah. To je nujno, da so izpolnjene predpostavke za uresničevanje volilne pravice. Zaradi nedostopnosti ali premajhne dostopnosti volilnih postopkov in volilnih gradiv za ljudi z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi in za vse druge ljudi se lahko posega v pravice tistih, ki volilno pravico sicer imajo, a je ne morejo enako učinkovito in obveščeno uresničevati. To so poleg ljudi z motnjami v duševnem razvoju tudi ljudje s psihosocialnimi invalidnostmi, na primer ljudje z demenco, ljudje z motnjami v duševnem zdravju, ljudje z začasnimi kognitivnimi ovirami (npr. zaradi rabe zdravil) in drugi.

¹⁹ Glej Report on the proposal for a Council Regulation on the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage, repealing Council Decision (76/787/ECSC, EEC, Euratom) and the Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage annexed to that decision, dostopno na https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0083_EN.html#_section1.

Ustavno sodišče je že v zadevi U-I-156/11 ugotovilo, da nedostopnost volišč pomeni posredno diskriminacijo zaradi invalidnosti in opozorilo na stroga merila za presojo učinkov nedostopnosti, ko gre za uresničevanje volilne pravice. Poudarilo je, »da izpolnitev obveznosti zagotovitve fizične dostopnosti invalidov do objektov v javni rabi v celoti javnopravne osebe (država in lokalne skupnosti) ne morejo odlagati v oddaljeno prihodnost, ko gre za uresničevanje ene od temeljnih človekovih pravic, tj. volilne pravice«. Odzvalo se je na ugovor da po 9. člena ZIMI še niso potekli roki, ki se nanašajo na uporabo in prilagoditev objektov v javni rabi za invalide. Poudarilo je, »da je skrajni rok iz tretjega odstavka 9. člena ZIMI za odpravo teh ovir nesorazmerno dolg, ko gre za uresničevanje volilne pravice. Glede na to, da so volišča večinoma v javnih zgradbah, ki bi morale biti že po dalj časa veljavnih zakonih o graditvi objektov dostopne invalidom, navedbe Vlade o bistveno povečanih stroških volitev ne morejo utemeljiti diskriminacije invalidov pri izvajanju volilne pravice. Ne gre namreč za vse objekte v javni rabi, temveč le za tiste, ki so in kolikor so potrebni za volišča.« Odzvalo se je tudi na izgovor Vlade o bistveno povečanih stroških volitev (če naj bi se zagotovilo dostopnost vseh volišč) in poudarilo, da ti ne morejo utemeljiti diskriminacije invalidov pri izvajanju volilne pravice: »Da je odprava teh ovir povezana s finančnimi sredstvi, lahko vpliva le na dolžino prehodnega časa, v katerem je treba poskrbeti za odpravo navedenih ovir. Ne more pa tako dolgo in brez (krajše) časovne omejitve tudi v prihodnje upravičevati diskriminacije.«

Enako kot v pravu EU torej tudi po Ustavi Republike Slovenije vzdrževanja diskriminacije ni mogoče utemeljiti z ekonomskimi, fiskalnimi cilji ter težo teh ali le z organizacijskimi bremenami. Če to velja glede ravnanja zakonodajalca, velja tudi za DVK in lokalne volilne organe.

3.

Zagovornik načela enakosti priporoča DZ, da v ZLV-M sprejme ukrepe, ki bodo pri volitvah županj in županov ter občinskih svetnic in svetnikov zagotovili tako spodbujanje udeležbe žensk pri kandidiranju na navedene funkcije, kot tudi možnosti za njihovo dejansko izvoljivost, ter da opredeli ukrepe za zastopanost predstavnikov romske skupnosti v ožjih delih lokalnih skupnosti, torej krajevnih, vaških in četrtnih skupnostih.

V ZLV-M se predlaga, da se volilne enote v ožjih delih lokalnih skupnosti, torej krajevnih, vaških in četrtnih skupnostih, določijo tako, da je zagotovljena zastopanost prebivalcev posameznih naselij oziroma delov krajevnih, vaških ali četrtne skupnosti v svetu te skupnosti. Predlagatelji želijo zaradi vzpostavitve enakomernega razvoja zagotoviti bolj pravično, uravnoteženo in enakomerno zastopanost.

Zagovornik priporoča, da se k temu pristopi celostno in sistematično. Zato ponavlja priporočila, ki jih je dal leta 2020 glede osnutka Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalnih volitvah,²⁰ to je **da se ustrezneje uredi vprašanje uravnotežene zastopanosti žensk in moških v občinskih svetih ter na položajih županj oziroma županov občin**. Ta obveznost **izhaja neposredno iz Ustave RS, pa tudi drugih prevzetih mednarodnih obveznosti**. V četrtem odstavku 43. člen Ustave RS določa, da zakon določi ukrepe za spodbujanje enakih možnosti moških in žensk pri kandidiranju na volitvah v državne organe in organe lokalnih skupnosti. Določa torej, da je zakonodajalec dolžan uvesti takšne ukrepe, ne pa tudi kakšni naj ti bodo. Vendar mora zakonodajalec izhajati z vidika smisla in namena navedene ustavne zapovedi.

V ZLV-E je bil z dopolnitvijo iz leta 2005²¹ dodan 70. a člen, ki določa, da morajo politična stranka ali volivci, ki v volilni enoti določijo več kot enega kandidata za člana občinskega sveta, določiti kandidate oziroma kandidatne liste tako, da pripada vsakemu od obeh spolov najmanj 40% kandidatur oziroma mest na kandidatni listi ter svoje kandidate oziroma kandidate na prvi polovici kandidatne liste razporediti izmenično po spolu. S tem je bil tudi na ravni lokalnih volitev uveden t.i. kvotni sistem na kandidatnih listah, ki naj bi dosegel uravnoteženo zastopanost spolov v lokalnih predstavniških organih. Tudi Zakon o enakih možnostih žensk in moških (ZEMŽM) v drugem odstavku 7. člena določa, da je neuravnotežena zastopanost spolov na posameznem področju družbenega življenja podana, če je zastopanost enega spola na tem področju ali njegovem delu nižja od 40 %.

Podatki kažejo, da so ženske v Sloveniji pri odločanju na lokalni ravni izrazito podzastopane, stanje pa se pomembneje ne izboljšuje.

Na zadnjih lokalnih volitvah leta 2022 je bilo izvoljenih 34,98 odstotka občinskih in mestnih svetnic, kar pomeni manjše povečanje glede na prejšnje lokalne volitve leta 2018, ko je bilo izvoljenih 33,3 odstotka mestnih in občinskih svetnic. Za županje je bilo izvoljenih 29 žensk ali 13,68 odstotka. Med mestnimi in občinskimi svetniki in svetnicami narodnostnih in romskih skupnosti je 20,5 odstotka predstavnic narodnostnih in 11,1 odstotka predstavnic romskih skupnosti.

²⁰ Glej opomba 16.

²¹ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalnih volitvah – ZLV-E (Uradni list RS, št. 72/05 z dne 29. 7. 2005)

Resolucija o nacionalnem programu za enake možnosti žensk in moških 2023–2030 (ReNPEMŽM30) to stanje ovrednoti takole: »Ne glede na to **je napredek na mestih odločanja v politiki, zlasti na lokalni ravni, še vedno zelo počasen in daleč od uravnotežene zastopanosti.**«

Z ZMEŽM-A²² je bil v letu 2019 črtan nekdanji 31. člen zakona, ki je političnim strankam nalagal, da vsaka štiri leta sprejmejo načrt, v katerem se opredelijo do vprašanja uravnotežene zastopanosti obeh spolov ter v skladu z opredelitvijo določijo načine in ukrepe za spodbujanje bolj uravnotežene zastopanosti žensk in moških v organih stranke, na kandidatnih listah za volitve v državni zbor in v organe lokalnih skupnosti ter za volitve predsednice oziroma predsednika republike. Člen je bil črtan, ker naj bi s spremembo Ustave RS in volilnih zakonov (torej tudi ZLV) in uvedbo t. i. spolnih kvot ne bilo več potrebe po zgoraj omenjenih načrtih.²³ Vendar, kot opisano, v praksi to ne drži. Sistem t.i. spolnih kvot na kandidatnih listah je očitno ukrep, ki po naravi stvari ne more doseči spodbujanja kandidiranja žensk na volitvah županij in županov, prav tako pa ne more vselej pripomoči k dejanski izvoljivosti ženskih kandidatk oziroma tistih, ki so podzastopani. Za zagotovitev uravnotežene zastopanosti spolov na odločevalskih mestih na ravni lokalnih oblasti (in širše) so tako potrebni tudi drugi spodbujevalni ukrepi.

Glede na to da so taki ukrepi ne le dopustni, ampak zapovedani z Ustavo RS, naj zakonodajalec ta vprašanja skrbno preuči in ustrezno ukrepa.

*

Če predlagatelj načena vprašanja pravične, uravnotežene in enakomerne zastopanosti v ožjih delih lokalnih skupnosti, torej krajevnih, vaških in četrtnih skupnostih, bi bilo primerno in potrebno, da se o tem razmisli tudi **glede zastopanja predstavnikov in predstavnic romske skupnosti**. To bi bilo smiselno zagotoviti **v skladu z načelom subsidiarnosti**, zato da so tudi v ožjih delih občine primerno zastopani po načelu, kar vsebuje več, vsebuje tudi manj. Situacija, ko so morda zastopani v občinskem svetu, v organih ožjih lokalnih skupnosti pa ne, pomeni notranjo (v okviru urejanja kolektivnih pravic romske skupnosti) in sistemsko (v okviru urejanja pravic manjšin) **nekoherentnost, ki ne izhaja iz narave stvari**, ampak celo nasprotuje načelu subsidiarnosti, torej sodelovanju ljudi na najbolj učinkovit način in na ravni, ki je najbolj blizu ljudem. To bi lahko institucionaliziralo in okrepilo dialog, sodelovanje in medsebojno zaupanje ter izboljšalo pogoje sobivanja, saj bi omogočilo sprotno usklajevanje interesov ter preprečevanje in reševanje morebitnih nesporazumov.

Statut občine lahko določi, da se ožjih delov občine ne ustanovi ali, da ožji del občine nima sveta in da se s tem tudi ne voli njihovih predstavnikov. V teh primerih bi bilo skladno z 30. členom Zakona o lokalni samoupravi (ZLS) smiselno in potrebno, da **bi se zastopstvo predstavnikov lokalne romske skupnosti zagotovilo ob ustanovitvi krajevnih, vaških ali četrtnih odborov** kot posvetovalnih teles z odlokom občinskega sveta, ta pa tudi imenuje člane teh odborov. Takšna rešitev bi delno premostila resno pomanjkljivost pri zagotavljanju zastopanosti romske skupnosti, ki na območjih nekaterih občin, v katerih je delež romskega prebivalstva zelo znaten ali celo nadpovprečen, zaradi omejitev v ZLS nima niti pravice voliti svojega predstavnika v občinski svet.

²² Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o enakih možnostih žensk in moških – ZEMŽM-A (Uradni list RS, št. 59/19 z dne 4. 10. 2019).

²³ Glej besedilo predloga ZEMŽM-A, str. 13, dostopno na: <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/814c88688f7512315bfd4c263b8422ae11260651c64d86d716afef32bc386822>.