



REPUBLIKA SLOVENIJA

DRŽAVNI ZBOR

Zakonodajno-pravna služba

Šubičeva ulica 4, 1000 Ljubljana

t: 01 478 96 94, e: gp@dz-rs.si, www.dz-rs.si



Številka: 005-02/26-5/5

Datum: 20. 8. 2026

Na podlagi 13. člena Zakona o Državnem zboru ter drugega odstavka 184. in prvega odstavka 27. člena Poslovnika državnega zbora je Zakonodajno-pravna služba pripravila

M N E N J E

o Predlogu za razpis posvetovalnega referenduma o volilni pravici na lokalnih volitvah v Republiki Sloveniji, EPA 192-X.

Zakonodajno-pravna služba (v nadaljevanju ZPS) je na podlagi 184. člena Poslovnika državnega zbora (v nadaljevanju PoDZ-1) preučila Predlog za razpis posvetovalnega referenduma o volilni pravici na lokalnih volitvah v Republiki Sloveniji, ki ga je 23. 7. 2026 vložila skupina poslank in poslancev Državnega zbora (v nadaljevanju Predlog), in daje v zvezi s tem Predlogom naslednje mnenje.

Posvetovalni referendum, ki je urejen v Zakonu o referendumu in o ljudski iniciativi (v nadaljevanju ZRLI),¹ se razpiše o vprašanjih iz pristojnosti Državnega zbora, ki so širšega pomena za državljane. Lahko je le predhoden (preden Državni zbor končno odloči o posameznem vprašanju), mnenje volivcev na referendumu pa Državnega zbora pravno ne zavezuje. Državni zbor je pri uporabi tega referenduma lahko dokaj svoboden, kar pomeni, da ga lahko razpiše tudi za posamezna ustavno-revizijska in zakonodajna vprašanja. Za posebej zahtevna vprašanja je posvetovalni referendum učinkovito sredstvo za testiranje javnega mnenja in za ugotavljanje smeri reševanja določenega vprašanja.²

Predlog je vložen pisno in je obrazložen, vložila ga je skupina poslank in poslancev, ki so upravičeni predlagatelji posvetovalnega referenduma (prvi odstavek 184. člena PoDZ-1). Predlog vsebuje vprašanje, ki naj bo predmet referenduma. Predlog se nanaša na vprašanje iz pristojnosti Državnega zbora, ki je širšega pomena za državljane (26. člen ZRLI). Predlagan je razpis referenduma na celotnem območju države (27. člen ZRLI). Kot že navedeno, pa je posvetovalni referendum lahko le

¹ Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo, 47/13, 6/18 – odl. US, 52/20, 30/24, 22/25).

² I. Kaučič v F. Grad in ostali: Ustavno pravo, Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani, Ljubljana 2016, str. 257.

predhoden, saj lahko Državni zbor razpiše posvetovalni referendum preden končno odloči o posameznem vprašanju (28. člen ZRLI). Iz Predloga izhaja, da se vprašanje nanaša na volilno pravico državljanov tretjih držav, in sicer na pravico voliti na lokalnih volitvah v Republiki Sloveniji. Glede tega vprašanje je Državni zbor že odločil. Vprašanje je namreč neposredno vsebinsko povezano z novelo Zakona o lokalnih volitvah, ZLV-M,³ ki jo je Državni zbor sprejel junija 2026 in glede katere je vložena pobuda volivcev za vložitev zahteve za razpis naknadnega zakonodajnega referenduma, ki izpolnjuje zakonske pogoje, in je zato tudi že razpisan rok za zbiranje podpisov volivk in volivcev v podporo zahtevi za razpis zakonodajnega referenduma.⁴

Z novelo ZLV-M se črtajo veljavna določba četrtega odstavka 5. člena ZLV in z njo povezane določbe, ki opredeljujejo pravico državljanov tretjih držav voliti na lokalnih volitvah v Republiki Sloveniji. Gre torej za vsebino, na katero se nanaša tudi vprašanje, ki ga vsebuje Predlog. Prav tako iz obrazložitve priloženega Predloga odloka o razpisu posvetovalnega referenduma izrecno izhaja, da je »predmetno vprašanje aktualno tudi zaradi sprememb Zakona o lokalnih volitvah, ki jih je Državni zbor sprejel junija 2026 in ki predvidevajo odpravo navedene volilne pravice državljanom tretjih držav. Podpisniki predmetnega predloga menimo, da je ne glede na že vloženo samo referendumsko pobudo, o kateri se bodo zbirali podpisi podpore, zaradi samega pomena vprašanja tudi primerno neposredno preveriti voljo volivk in volivcev Republike Slovenije.«

Državni zbor je ZLV-M že sprejel. Novela ZLV-M zaradi začetka postopka naknadnega zakonodajnega referenduma še ni bila razglašena, objavljena in uveljavljena, pri čemer je treba poudariti, da je glede te novele Državni zbor že sprejel končno odločitev, ki je sam ne more več spremeniti oziroma na njeno (ne)uveljavitev ne more več vplivati. Za te primere je v našem pravnem sistemu predviden ustavni institut naknadnega zakonodajnega referenduma. V skladu s prvim odstavkom 90. člena Ustave Državni zbor razpiše referendum o uveljavitvi zakona, ki ga je sprejel, če to zahteva najmanj štirideset tisoč volivcev. Zakon je na referendumu zavrnjen, če proti njemu glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali, pod pogojem, da proti zakonu glasuje najmanj petina vseh volivcev (četrty odstavek 90. člena Ustave).

Instituta (predhodnega) posvetovalnega in (naknadnega) zakonodajnega referenduma se pomembno razlikujeta. Vsak od njiju ima svoj namen, predmet odločanja, pravne učinke oziroma pravne posledice referendumске odločitve in tudi časovno determiniranost.

Ustava instituta posvetovalnega referenduma ne predvideva in ne ureja, uvedel ga je zakonodajalec in služi kot pomoč pri odločanju in izvajanju njegovih pristojnosti. Razpiše ga lahko le Državni zbor sam in gre za predhodni referendum.⁵ Namen posvetovalnega referenduma je predhodno, torej preden Državni zbor končno odloči o posameznem vprašanju, preverjanje javnega mnenja in ugotavljanje smeri reševanja določenega vprašanja v okviru bodoče zakonske ureditve, pri čemer se ne zahteva, da je zakonski predlog z vsebino referendumskega vprašanja že vložen v zakonodajni postopek. Predmet posvetovalnega referenduma so vprašanja iz pristojnosti Državnega zbora, ki so širšega pomena za državljane. Gre za vprašanja, ki so vsebina predlogov aktov (ne pa tudi sprejetih aktov), ki jih na podlagi 107. člena PoDZ-1 sprejema Državni zbor.⁶ Izid posvetovalnega referenduma pa Državni zbor pri kasnejšem odločanju o tem vprašanju pravno ne zavezuje, temveč je vezanost le

³ Zakon o spremembah Zakona o lokalnih volitvah (ZLV-M), EPA 92-X, je Državni zbor sprejel dne 15. 6. 2026.

⁴ Na podlagi prvega odstavka 16.a člena v zvezi s šestim odstavkom 11. člena ZRLI je kot prvi dan koledarskega roka za zbiranje podpisov volivk in volivcev v podporo zahtevi za razpis zakonodajnega referenduma o Zakonu o spremembah Zakona o lokalnih volitvah (ZLV-M, EPA 92-X), določen torek, 1. 9. 2026. Zadnji, petintrideseti dan za zbiranje podpisov je ponedeljek, 5. 10. 2026.

⁵ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-59/24 z dne 20. 5. 2024, 14. točka obrazložitve.

⁶ Kaučič, I., Referendumsko pravo: Pojasnila in predpisi, Lexpera, GV Založba, Ljubljana, 2025, str. 137.

politična. Posvetovalni referendum nima neposrednih in tudi ne posrednih pravnih učinkov.⁷ Drugače kot pri referendumih z obvezno pravno močjo, pri katerih volivci začasno jemljejo mandat predstavniškemu telesu, pri posvetovalnem referendumu parlament obdrži funkcijo samostojnega zakonodajalca.⁸

Naknadni zakonodajni referendum je ustavni institut in je na podlagi 90. člena Ustave opredeljen kot zavrnitveni zakonodajni referendum, na katerem volivci glasujejo o zavrnitvi zakona, zato ga teorija poimenuje ljudski veto. Namen ljudskega veta je preprečiti uveljavitev zakona.⁹ Zakonodajni referendum razpiše Državni zbor na zahtevo volivcev, ki imajo izključno referendumsko iniciativo, tj. izključno pravico zahtevati razpis zakonodajnega referenduma. Na zakonodajnem referendumu se naknadno odloča o zakonu, ki je bil v Državnem zboru že sprejet, a še ni bil razglašen, objavljen in uveljavljen. Predmet zakonodajnega referenduma je zakon kot celota, ne njegovo posamezno vprašanje, pri čemer Ustava izrecno izključuje referendumsko odločanje o določenih zakonih. Ta referendum je po svoji naravi odločujoč, ker ima neposreden pravni učinek *erga omnes*.¹⁰ O tem, ali naj zakon, ki ga je sprejel zakonodajalec, obstoji ali ne, dokončno odloči ljudstvo samo, neposredno. Odločitev na referendumu neposredno s strani volivcev ima močnejšo veljavo od odločitve njihovih izvoljenih predstavnikov in od volje volivcev je odvisna dokončna odločitev o tem, ali nek zakon bo nastal ali ne.¹¹

Iz navedenega jasno izhaja, da instituta predhodnega posvetovalnega referenduma in naknadnega zakonodajnega referenduma nista namenjena niti urejena za sočasno uporabo, temveč ima vsak od njiju svoj namen, predmet odločanja, pravne učinke in časovno determiniranost. Posvetovalni referendum je po naravi stvari lahko le predhoden, saj volivci vnaprej izrazijo svojo voljo oziroma stališče do določenega vprašanja. To voljo oziroma stališče volivcev pa ima Državni zbor možnost upoštevati v zakonodajnem postopku do glasovanja o predlogu zakona. V skladu s parlamentarno prakso se zato postopek sprejemanja predloga zakona v primeru vloženega predloga za razpis posvetovalnega referenduma prekine do zaključka postopka z referendumom. Ob tem je dodati, da je bilo tudi v primeru predhodnega zakonodajnega referenduma, ki ga je ZRLI v preteklosti urejal, mogoče vložiti predlog oziroma zahtevo za razpis predhodnega referenduma le do začetka tretje obravnave predloga zakona.¹²

Zakon, ki ureja vsebino referendumskega vprašanja predlaganega posvetovalnega referenduma, je bil, kot navedeno, že sprejet, zato bi bil po mnenju ZPS razpis posvetovalnega referenduma z enako vsebino v nasprotju z 28. členom ZRLI in tudi sicer z namenom in zasnovo instituta predhodnega posvetovalnega referenduma. Po stališču Ustavnega sodišča Državni zbor pri razpisu posvetovalnega referenduma uživa široko polje proste presoje, presoja ustavnosti in zakonitosti odloka, s katerim se referendum razpiše, pa je omejena, vendar pa ta vključuje spoštovanje upoštevanih določb ZRLI, ki urejajo postopek za izvedbo referenduma. Odlok je podzakonski predpis, zato je Ustavno sodišče pristojno za oceno njegove ustavnosti in zakonitosti.¹³ Če Državni zbor ne bi upošteval zakonske norme, bi bil odlok o razpisu referenduma v neskladju z načeli pravne države (2. člen Ustave).¹⁴ Takšen odlok bi bil tudi v neskladju z zakonom, ker je zakonodajalec dolžan spoštovati zakonsko ureditev, ki jo je sprejel

⁷ Kaučič, I., prav tam, str. 145.

⁸ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-59/24 z dne 20. 5. 2024, 15. točka obrazložitve.

⁹ Kaučič, I., v: Kaučič, I., in drugi: Zakonodajni referendum, Inštitut za primerjalno pravo in GV Založba, Ljubljana 2010, str. 24.

¹⁰ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-311/97 z dne 13. 3. 1998, 12. točka obrazložitve.

¹¹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-104/01 z dne 14. 6. 2001, 23. točka obrazložitve.

¹² Prvi odstavek 17. člena Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 15/94, 13/95, 34/96 – odl. US, 38/96, 43/96 – odl. US, 57/96 – ZNGUIG, 82/98 – odl. US, 59/01, 11/03 – skl. US, 11/03 – odl. US, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 48/03 – odl. US, 83/04).

¹³ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-59/24, 9. točka obrazložitve.

¹⁴ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-60/24 z dne 30. 5. 2024, 23. točka obrazložitve.

sam, pri odločanju pa ne sme ravnati arbitrarno.¹⁵ Posvetovalni referendum tudi sicer, upošteva njegov namen in zasnovo, izgubi svoj smisel, če je pred njegovo izvedbo zakon že sprejet. V pravnem sistemu je za sprejete zakone na podlagi ustavne določbe predviden institut naknadnega zakonodajnega referenduma, pri čemer za novelo ZLV-M, ki vključuje vsebino referendumskega vprašanja predlaganega posvetovalnega referenduma, postopek naknadnega zakonodajnega referenduma še poteka.

Mag. Saša Bricelj Podgornik, l.r.
sekretarka

Nataša Voršič
vodja

Poslano:

- Odboru za notranje zadeve in javno upravo

¹⁵ Odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-59/24, 18. točka obrazložitve, opomba št. 9 in št. U-I-60/24, 19. točka obrazložitve, opomba št. 8.