REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Podpisnik:Miha Lobnik
Izdajatelj certifikata:Republika Slovenija
Serijska št. certifikata:5c 9c 18 4a 00 00 00 00
Datum poteka certifikata:10.03.2026
Datum in čas podpisa:12:15, 13.06.2022
Referenčna številka:050-2/2022/12

REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Zadeva: 050-2/2022/12
Datum: 10. 6. 2022

Zadeva: Ocena diskriminatornosti 7. člena Zakona o volitvah v državni zbor (Uradni list RS, št. št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo, 54/07 – odl. US, 23/17 in 29/21)

1. Predlog oz. pobuda

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je izvedel postopek ocene diskriminatornosti 7. člena Zakona o volitvah v državni zbor (Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo, 54/07 – odl. US, 23/17 in 29/21, v nadaljevanju: ZVDZ).

Postopek je pričel na podlagi podanega predloga nevladne organizacije (v nadaljevanju predlagatelj), iz katerega izhaja, da ZVDZ v drugem odstavku 7. člena omogoča odvzem pravice voliti in biti voljen osebam, ki jih sodišče postavi pod skrbništvo in ugotovi, da niso sposobne razumeti pomena, namena in učinkov volitev. Gre torej za osebe z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi, kar je po mnenju predlagatelja neustavno, neskladno z mednarodnim pravom in diskriminatorno. Iz predloga izhaja, da je bila na ta način v Sloveniji na dan 3. januar 2022 volilna pravica odvzeta 2.929 polnoletnim državljanom. Po mnenju predlagatelja je določba drugega odstavka 7. člena v nasprotju zlasti s 14. členom Ustave RS, po katerem je volilna pravica splošna, enaka in jo ima vsak polnoleten državljan, ter 8. členom Ustave RS, na podlagi katerega morajo biti zakoni in drugi predpisi v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo. Ta je leta 2008 pristopila h Konvenciji Združenih narodov o pravicah invalidov (v nadaljevanju KPI) in Izbirnemu protokolu k tej konvenciji. Navedena določba ZVDZ krši 29. člen KPI. Predlagatelj se sklicuje tudi na zadevo *Zsolt Bujdosó in ostali proti Madžarski* iz leta 2013.[1]

2. Postopek pred Zagovornikom

Zagovornik je v zvezi z navedbami predlagatelja naslovil več zaprosil za posredovanje pojasnil, in sicer:

- Ministrstvu za javno upravo[2] (v nadaljevanju MJU) kot resorno pristojnemu za sistemsko spremljanje, urejanje ter načrtovanje urejanja vprašanj uresničevanja volilne pravice, vključno z mehanizmi za njeno učinkovito varovanje,
- Ministrstvu za pravosodje[3] (v nadaljevanju MP) kot resorno pristojnemu za vprašanja, povezana s sodno presojo odvzema volilne pravice, ter
- Svetu za invalide Republike Slovenije[4], ki deluje v okviru Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, v čigar pristojnost med drugim sodi tudi spodbujanje in spremljanje izvajanja Zakona o ratifikaciji Konvencije o pravicah invalidov in Izbirnega protokola h Konvenciji o pravicah invalidov ter dajanje pobud, predlogov in priporočil Vladi RS v zvezi z invalidskim varstvom.

[1] Gre za zadevo CRPD/C/10/D/4/2011 (2013).
[2] Z dopisom št. 050-2/2022/3 z dne 10. 2. 2022.
[3] Z dopisom št. 050-2/2022/4 z dne 10. 2. 2022.
[4] Z dopisom št. 050-2/2022/5 z dne 10. 2. 2022.

2.1. Stališče Ministrstva za javno upravo

MJU je v dopisu št. 007-117/2022-8 z dne 23. 2. 2022 pojasnilo, da veljavna ureditev v 7. členu ZVDZ ni neskladna s splošnimi načeli prava EU in Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin[5] (v nadaljevanju EKČP) in se pri tem sklicevalo na sodbi Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) v zadevi *Caamaño Valle proti Španiji* iz leta 2021[6] in v zadevi *Alajos Kiss* proti Madžarski iz leta 2010[7].

Pojasnilo je še, da drugi odstavek 7. člena ZVDZ učinkuje na vse volitve, ker se ta določba uporablja tudi za volitve predsednika republike, volitve poslancev iz RS v Evropski parlament kot tudi za referendum in ljudsko iniciativo (glede volitev v državni svet je pojasnilo, da so izvedene na podlagi posebne volilne pravice, ki je vezana na ustrezno opravljanje dejavnosti ali delovno razmerje oziroma na predstavništvo lokalnih interesov v RS; navedene volilne pravice torej nimajo osebe, ki ne opravljajo dejavnosti oziroma niso v delovnem razmerju oziroma niso predstavniki lokalnih interesov). V zvezi s pravico zahtevati razpis referenduma so pojasnili še, da 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, kar pomeni, da na podlagi Ustave kot tudi na podlagi Zakona o referendumu in ljudski iniciativi lahko referendum zahtevajo, dajo podporo pobudi in zahtevi za razpis referenduma ter o referendumu glasujejo le volivci.

Zagovornik pojasnjuje, da se je v zvezi s to problematiko na MJU obračal že leta 2019 pred takratnimi volitvami v Evropski parlament. MJU se je tedaj odzvalo v dopisu št. 040-8/2019/5 z dne 18. 6. 2019 in navedlo, da so odvzemi volilne pravice ustavnopravno dopustni. Sklicevalo se je na argument, da je sposobnost oblikovanja lastne volje minimalni pogoj za veljavno oddajo volilnega glasu in za legitimnost volitev nasploh. Glasovanje na volitvah je pravno dejanje, ki ima določene pravne in dejanske posledice in kot vsako drugo pravno dejanje je lahko veljavno le, če oseba, ki ga je storila, razume njegov pomen in posledice.[8] Poleg tega je še dodatno poudarilo: »Če bi to omejitev volilne pravice odpravili in osebam, ki niso sposobne razumeti pomena, namena in učinka volitev omogočili, da izvršujejo aktivno volilno pravico, menimo, da obstaja velika verjetnost, da bi te osebe morda oddale neveljavno glasovnico, saj je za oddajo veljavne glasovnice treba upoštevati oziroma razumeti navodila za glasovanje, ki so navedena na glasovnici«. Ob tem je izrazilo tudi zaskrbljenost, »na kakšen način bi lahko preprečili morebitne zlorabe, ko bi tretja oseba želela vplivati na voljo navedenih oseb pri uresničevanju volilne pravice. Osebe z motnjami v duševnem razvoju so namreč relativno bolj podvržene raznim vplivom iz okolja«.

2.2. Stališče Ministrstva za pravosodje

MP je v dopisu št. 007-78/2022/7 z dne 8. 4. 2022 pojasnilo, da je ureditev v drugem odstavku 7. člena ZVDZ po njihovem mnenju skladna z EKČP. Sklicevalo se je na več sodb ESČP, v katerih je, podobno kot že v zgoraj navedenih sodbah *Caamaño Valle proti Španiji* iz leta 2021 in *Alajos Kiss* proti Madžarski iz leta 2010, na kateri se sklicuje tudi MJU, razvidno stališče sodišča, da gre pri zahtevi, da lahko pri javnih zadevah sodelujejo samo državljani, ki so sposobni razumeti posledice svojih dejanj in sprejemati zavestne odločitve,

[5] Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spremenjene s protokoli št. 3, 5 in 8 ter dopolnjene s protokolom št. 2, ter njenih protokolov št. 1, 4, 6, 7, 9, 10 in 11, Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/94, glej tudi Zakon o ratifikaciji Protokola št. 12 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 8/10.
[6] ESČP v zadevi *Caamaño Valle proti Španiji*, sodba z dne 11. 5. 2021.
[7] ESČP v zadevi *Alajos Kiss proti Madžarski*, sodba z dne 20. maja 2010.
[8] Glej obrazložitev predloga ZVDZ-B, EPA 755 – IV, k 2. členu, dostopno na: http://www.dzrs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C1257132003FFE4C&db=kon_zak&mandat=IV&tip=doc.

za legitimen cilj, ki mu nacionalna sodišča lahko sledijo. MP meni, da se z ureditvijo v 7. členu ZVDZ zasleduje ta legitimen cilj, sorazmernost pa je izkazana na način, da sodišče v vsakem primeru posebej presoja, ali je oseba, ki jo postavi pod skrbništvo, sposobna razumeti pomen, namen in učinke volitev.

Glede konkretnega izvajanja določbe 7. člena ZVDZ v praksi, je MP navedlo, da 62. člen Zakona o nepravdnem postopku[9] (v nadaljevanju ZNP-1) v postopku postavitve pod skrbništvo določa obvezno izvedbo dokaza z izvedencem medicinske stroke, kar sodišče v praksi praviloma vedno stori. Izjema so le z zakonom predpisane situacije, ko se lahko ta dokaz opusti, ter situacije, ko sodišče v kontekstu dokaznega prava tako kot pri vsakem drugem dokazu presodi, ga gre za nepotreben dokaz (npr. vprašanje postavitve pod skrbništvo zelo dementne osebe, ki očitno brez sence dvoma ne zmore sama poskrbeti za prav nobeno razsežnost svoje osebnosti, postavitvi pod skrbništvo pa ne nasprotuje noben udeleženec postopka). V okviru tega sodišče presodi tudi o vprašanju, ali je oseba, ki se postavi pod skrbništvo, sposobna razumeti pomen, namen in učinke volitev, in sicer po svojem prepričanju na podlagi vestne in skrbne presoje vsakega dokaza posebej in vseh dokazov skupaj ter na podlagi uspeha celotnega postopka, pri tem pa praviloma izvede ob obveznem zaslišanju osebe, ki se postavi pod skrbništvo, tudi dokaz z izvedencem.

Glede na svoje resorne pristojnosti, kamor ne sodi niti urejanje pravic invalidov niti volilne zakonodaje, pa MP ni želelo komentirati ureditve 7. člena ZVDZ v luči KPI in stališča Odbora KPI v zadevi *Zsolt Bujdosó in ostali proti Madžarski* iz leta 2013. Navedlo je, da je očitno, da ESČP volilne pravice ne razlaga tako široko kot Odbor KPI, torej da bi bilo vsem osebam, ne glede na njihovo duševno sposobnost, treba zagotoviti enakopravno uresničevanje volilne pravice. Ponovilo pa je zaskrbljenost MJU-ja o možnih zlorabah, saj bi lahko namesto posameznika, ki ne bi bil ni sposoben razumeti pomena, namena in učinkov volitev, njegovo volilno pravico uresničeval nekdo drug.

2.3. Stališče Sveta za invalide RS

Svet za invalide RS je v dopisu št. 013-3/2022/1 z dne 25. 2. 2022 v vednost posredoval zapisnik 6. seje Sveta iz leta 2019, na katerem je razpravljal o že takrat poslani poizvedbi Zagovornika na isto temo, le s posebnim ozirom na izvedbo volitev v Evropski parlament. Iz zapisnika je razvidno tedanje stališče Sveta, da je odvzem volilne pravice osebam z intelektualnimi ali psihosocialnimi invalidnostmi nedopustno in žaljivo. Iz zapisnika izhaja, da konvencija jasno opredeljuje, da države podpisnice invalidom priznavajo pravno sposobnost na vseh področjih življenja enako kot drugim sodržavljanom ter da je država podpisnica dolžna zagotoviti primerne zaščitne ukrepe, da se prepreči zloraba v skladu z mednarodnim pravom o človekovih pravicah. Vsak državljan RS mora imeti pravico voliti in biti izvoljen. Svet za invalide RS je na tej seji sprejel sklep, da odločno zastopa stališče, da je invalidom nedopustno odvzemanje volilne pravice in da je država dolžna zagotoviti varstvo volilne pravice invalidom na vseh položajih in nivojih.

3. Pravne podlage in pravni viri na temo odvzema volilne pravice

Zagovornik je preučil stanje, povezano s problematiko odvzemov volilne pravice, in uvodoma navaja relevantne spremembe urejanja te tematike v ZVDZ:

- Zakon je bil prvič sprejet leta 1992 in je v prvem odstavku 7. člena določal: “Pravico voliti in biti voljen za poslanca ima državljan Republike Slovenije, ki je na dan glasovanja dopolnil osemnajst let starosti in **mu ni odvzeta poslovna sposobnost**.”;

[9] Uradni list RS, št. 16/19.

- Ustavno sodišče RS je 29. 7. 2003 z odločbo št. U-I-346/02-13 za neustavne razglasilo in nato (delno) razveljavilo določbe ZVDZ, Zakona o državnem svetu, Zakona o volitvah predsednika republike in Zakona o lokalnih volitvah, ker so **neustavno vezale uživanje volilne pravice na poslovno sposobnost.** Po odvzemu poslovne sposobnosti ali podaljšanju roditeljske pravice nad državljanom s sodno odločitvijo v nepravdnem postopku je zaradi spornih določb navedenih zakonov odvzem volilne pravice nastopil že po samem zakonu (*ex lege*). Ustavno sodišče je pojasnilo, da je z izjemo omejevanja pasivne volilne pravice za poslance državnega zbora **vsak poseg v splošno in enako volilno pravico** načeloma dopusten le, če je ta nujen in neobhodno potreben zaradi **varstva pravic drugih ali varstva prevladujočega javnega interesa**, če se z njim varuje **pravice drugih** (tretji odstavek 15. člena Ustave RS);

- ker se zakonodajalec v času, ko je tekel odložni rok, ki ga je Ustavno sodišče določilo za razveljavitev navedenih rešitev, ni odzval, je začela odločba Ustavnega sodišča 29. 1. 2004 učinkovati in omejitve volilne pravice so bile s tem odpravljene. Tako je bila volilna pravica 29. 1. 2004 spet priznana vsem volivcem, ki so dopolnili 18 let, tudi tistim z intelektualnimi ali psihosocialnimi invalidnostmi;

- leta 2006 je bila sprejeta novela ZVDZ-B, s katero sta se drugi in tretji odstavek 7. člena spremenila tako, da sta se glasila: »…pravice voliti in biti voljen nima državljan Republike Slovenije, ki je dopolnil osemnajst let starosti, pa **mu je bila zaradi duševne bolezni, zaostalosti ali prizadetosti popolnoma odvzeta poslovna sposobnost ali podaljšana roditeljska pravica staršev ali drugih oseb čez njegovo polnoletnost ter ni sposoben razumeti pomena, namena in učinkov volitev** … Sodišče v postopku za odvzem poslovne sposobnosti ali podaljšanje roditeljske pravice čez polnoletnost posebej odloči o odvzemu pravice voliti in biti voljen.«;

- vsebina teh določb ZVDZ je iz časa pred ratifikacijo KPI. Prevladujoča razlaga določb KPI je, da so vsi odvzemi volilne pravice osebam z invalidnostmi nedopustni. Na ta vidik je v svojem letnem poročilu za leto 2015[10] opozoril že Varuh človekovih pravic. Državni zbor je ob tem poročilu potrdil vsa priporočila Varuha človekovih pravic, tudi priporočilo št. 7, v katerem »Varuh priporoča vladi, da ob pripravi sprememb Zakona o volitvah v državni zbor vnovič prouči skladnost sedanje ureditve glede omejevanja volilne pravice invalidov s Konvencijo OZN o pravicah invalidov.«;

- 15. 4. 2019 sta se uveljavila novi Družinski zakonik in novi Zakon o nepravdnem postopku, ki ne predvidevata več odvzemov poslovne sposobnosti ali podaljšanja roditeljske pravice in s tem nujno potrebnega materialnega in procesnega pogoja za odvzem volilne pravice;

- 1. 3. 2021 je bila po skrajšanem postopku sprejeta novela ZVDZ-D, ki je besedilo drugega in tretjega odstavka 7. člena spremenila tako, da se glasi: »…pravice voliti in biti voljen nima državljan Republike Slovenije, ki je dopolnil osemnajst let starosti, pa je sodišče ob njegovi postavitvi pod skrbništvo odločilo, da ni sposoben razumeti pomena, namena in učinkov volitev…Sodišče ob njegovi postavitvi pod skrbništvo posebej odloči o odvzemu pravice voliti in biti voljen.« Sprememba je bila obrazložena kot redakcijska, ker naj bi šlo za uskladitev z novim Družinskim zakonikom, pri čemer se naj ureditev po vsebini ne bi spreminjala.

[10] Povzeto po objavi na spletni strani Varuha človekovih pravic, dostopno na: http://www.varuh-rs.si/o-instituciji/podrocja-dela-varuha/ustavne-pravice/novice/detajl/volilna-pravica-oseb-z-motnjami-v-dusevnem-razvoju/?cHash=149b1a981814d1f224265d08826dc4c0. Glej tudi redno letno poročilo Varuha človekovih pravic za leto 2015, str 54-58. Dostopno na: http://www.varuh-rs.si/publikacije-gradiva-izjave/letna-porocila-priporocila-dz-odzivna-porocila-vlade/.

Nadalje Zagovornik povzema mednarodnopravni vidik problematike:

Tako organe EU kot tudi države članice EU **neposredno** obvezuje KPI, in sicer od 22. 1. 2011 dalje, Slovenijo pa samostojno že od uveljavitve zakona o ratifikaciji KPI[11] v letu 2008. Po KPI morajo pogodbenice pri vsem svojem ravnanju, torej tudi pri izvajanju prava EU, ravnati skladno z minimalno zagotovljeno zaščito človekovih pravic.

KPI, ki v 5., 12. in 29. členu prepoveduje diskriminacijo pri uživanju polne pravne in poslovne sposobnosti ter volilne pravice, zagotavlja pravico do **vključujoče enakosti** pri uživanju vseh pravic ter pravice do polne in dejanske vključenosti v skupnost. Namen KPI po prvem odstavku 1. člena je »spodbujati, varovati in osebam z invalidnostmi zagotavljati polno in enako[12] uživanje vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter spodbujati spoštovanje njihovega prirojenega dostojanstva«. V 12. členu (z naslovom Enakost pred zakonom) terja, da mora biti osebam z invalidnostmi načeloma zagotovljena polna pravna (in v tem okviru tudi poslovna) sposobnost, v drugem odstavku 12. člena pa določa, da države pogodbenice osebam z invalidnostmi priznavajo pravno sposobnost na vseh področjih življenja enako kot drugim. V 29. členu KPI izrecno zagotavlja osebam z invalidnostmi »politične pravice in možnost, da jih uživajo enako kot drugi«, države pogodbenice pa so zavezane, da:

> »a) osebam z invalidnostmi enako kot drugim zagotavljajo, da učinkovito in polno sodelujejo v političnem in javnem življenju neposredno ali s svobodno izbranimi zastopniki, vključno s pravico in možnostjo, da volijo in so izvoljeni (…), ter
> b) dejavno spodbujajo ustvarjanje okolja, v katerem lahko osebe z invalidnostmi učinkovito in polno sodelujejo pri upravljanju javnih zadev brez diskriminacije in enako kot drugi, ter spodbujajo njihovo sodelovanje pri javnih zadevah (…)«.

Odbor KPI v okviru Organizacije Združenih narodov nadzira izvajanje KPI in že od leta 2011 v svoji ustaljeni razlagi KPI zastopa stališče, da odvzemi volilne pravice zaradi invalidnosti oziroma prek kriterija posameznikove sposobnosti odločanja niso dopustni, saj predstavljajo kršitev prepovedi neposredne diskriminacije zaradi invalidnosti pri uživanju volilne pravice.
O tem je Odbor KPI zavzel jasno in nedvoumno stališče:

- načelno v splošnih komentarjih, ki razlagajo konvencijske obveznosti (v Splošnem komentarju št. 1 k 12. členu KPI o enakem priznanju pred zakonom,[13] ponovno tudi v Splošnem komentarju št. 6 o enakosti in nediskriminaciji);[14]
- v konkretnih primerih, kjer je opozoril na sistemske kršitve KPI ob obravnavi poročil posameznih držav o izvajanju KPI (med drugim tudi Slovenije[15] in EU,[16] kjer je izrecno ugotovil, da gre pri ureditvi odvzemanja volilne pravice ter pravne in poslovne sposobnosti osebam z invalidnostmi za kršitev pravic, varovanih z KPI);

[11] Zakon o ratifikaciji Konvencije o pravicah invalidov in Izbirnega protokola h Konvenciji o pravicah invalidov, Uradni list RS, št. 47/2008.
[12] V slovenskem prevodu se v zakonu, ki je ratificiral KPI, pojem »equal« napačno prevaja kot »enakopravno« namesto »enako«. KPI s terminom »enako« na tem mestu očitno terja vsebinsko, tj. dejansko, učinkovito enakost oziroma t.i. enakost rezultatov, ne pa le formalno enakost oziroma enakopravnost.
[13] V 48. in 49. točki Splošnega komentarja države pogodbenice poziva k vključevanju oseb z invalidnostmi v volilne procese. Opozarja, da vsebina 29. člena KPI pomeni, da posameznikova sposobnost odločanja (ang. *decision-making ability*) ne more biti opravičljiv razlog za odvzem aktivne ali pasivne volilne pravice osebam z invalidnostmi. Glej General comment No 1 (2014), Article 12: Equal recognition before the law, CRPD/C/GC/1, sprejet 11. aprila 2014.
[14] Glej 30. točko, kjer našteva primere sistemskih diskriminacij.
[15] Odbor je na svoji 386. seji 5. marca 2018 sprejel Sklepne ugotovitve glede uvodnega poročila Slovenije (CRPD/C/SVN/CO/1), glej zlasti 49. in 50. točko, glede vračanja popolne poslovne sposobnosti pa pripombe k izvajanju 12. člena konvencije. Besedilo je v slovenskem jeziku dostopno v Rednem letnem poročilu Zagovornika načela enakosti za leto 2018, str. 167, dostopno na http://www.zagovornik.si/wp-content/uploads/2019/05/RS-Zagovornik-načela-enakosti-Redno-letno-poročilo-za-leto-2018.pdf.
[16] Glej Concluding observations on the initial report of the European Union, CRPD/C/EU/CO/12, Oktober 2015, zlasti 69. točko.

- še zlasti pa v primeru posamične pritožbe v zadevi *Zsolt Bujdosó in pet drugih proti Madžarski*.

V tej zadevi iz argumentov Odbora KPI izhaja, da že samo ocenjevanje (ne)zmožnosti razumeti namen, pomen oziroma učinek volitev pomeni diskriminacijo na podlagi invalidnosti, saj se pri vseh ostalih volivcih ne ocenjuje njihove sposobnosti sprejemati racionalne, kompetentne oziroma veljavne politične odločitve, in se tistih, ki tega iz kakršnihkoli drugih razlogov niso zmožni, ne onemogoča pri uresničevanju volilne pravice. Odvzem volilne pravice neizogibno privede do tega, da se lahko pravico odvzame tudi zmožnim posameznikom, saj ne obstaja znanstveno utemeljena ločnica za ugotavljanje zmožnosti. V praksi uporaba takih ukrepov lahko vodi v odvzem pravice velikemu številu oseb z invalidnostmi, torej v odvzem kot pravilo, ne pa kot izjemo.

Odbor KPI še ugotavlja, da 29. člen KPI ob sistematični razlagi ne dopušča nobene razumne omejitve ali izjeme od enakega uživanja volilne pravice za nobeno skupino oseb z invalidnostmi. Zato odvzem volilne pravice na podlagi zaznane ali dejanske intelektualne ali psihosocialne invalidnosti, **vključno z omejitvijo na podlagi individualizirane ocene**, pomeni diskriminacijo na podlagi invalidnosti v smislu 2. člena KPI. **Sodni odvzemi volilne pravice v konkretnih postopkih, ne glede na morebitno konkretno ugotovljeno voljno nesposobnost, po KPI niso dopustni**.

Agencija EU za temeljne pravice (v nadaljevanju: FRA) predstavlja del okvirnega specializiranega mehanizma za nadzor nad izvajanjem KPI v EU. FRA že dlje časa vztrajno izpostavlja poudarke strogosti prepovedi diskriminacije zaradi invalidnosti tako glede omejevanja poslovne sposobnosti kot pri uživanju volilne pravice. FRA šteje KPI za nujni pravni okvir za razumevanje prava EU. Ob vprašanjih odvzema volilne pravice je FRA v svojih posebnih študijah,[17] poleg podrobnega primerjalnega pregleda stanja v posameznih članicah EU, razvila tudi indikatorje za spremljanje politične participacije oseb z invalidnostmi. FRA odvzeme volilne pravice, tj. pravne ovire v zakonodaji in upravnih postopkih, v svojih letnih poročilih uvršča med glavne »izzive« v EU glede uresničevanja pravic oseb z invalidnostmi do politične participacije. Zadnji pregled stanja in trendov je FRA pripravila tik pred volitvami v EP.[18]

Evropski ekonomsko-socialni odbor (v nadaljevanju: EESO), posvetovalni organ EU, je v obdobju pred volitvami v Evropski parlament v letu 2019 izpostavil svojo dolžnost, da ustanovam držav članic in državljanom EU zagotovi izčrpen pregled dejanskega uveljavljanja volilne pravice. V ta namen je pripravil posebno informativno poročilo Pravica invalidov do udeležbe na volitvah v Evropski parlament.[19] V njem med drugim navaja, da ima vsaka od 27 držav članic EU pravno ali organizacijsko ureditev, ki nekaterim volivcem z invalidnostmi onemogočajo, da bi se udeležili volitev v Evropski parlament. Zaradi nacionalnih predpisov, kakršen je tudi slovenski, je približno 800.000 državljanov EU iz 16 držav članic, ki imajo invalidnosti ali težave v duševnem zdravju, prikrajšanih za pravico do udeležbe na volitvah v Evropski parlament. Ta pojav ima v posameznih državah različen obseg. Poleg tega se po podatkih EESO več milijonov državljanov EU ne more udeležiti volitev iz organizacijskih razlogov (tehničnih ovir), pri katerih se ne upoštevajo njihove potrebe, povezane z

[17] Glej zlasti študiji The right to political participation of persons with disabilities: human rights indicators (2014) in Legal capacity of persons with intellectual disabilities and persons with mental health problems (2013); v slovenskem jeziku sta dostopna povzetka Pravica invalidov do političnega udejstvovanja in Pravna sposobnost oseb z motnjami v duševnem razvoju in oseb s težavami v duševnem zdravju.

[18] Zadnji podatki o stanju v državah članicah iz februarja 2019 so dostopni v dokumentu Who will (not) get to vote in the 2019 European Parliament elections? Dostopno na: https://fra.europa.eu/en/publication/2019/disability-voting-rights.

[19] Poročilo je pripravila Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, Dostopno na https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-02-19-153-sl-n.pdf.

invalidnostjo. EESO je izrazil upanje, da na naslednjih volitvah v Evropski parlament leta 2024 noben državljan EU zaradi invalidnosti ne bo prikrajšan za pravico voliti in biti voljen.

O tem, da je treba vsem osebam z invalidnostmi zagotoviti polno uresničevanje volilne pravice, in sicer v luči standarda KPI, se je načelno izrekla tudi vrsta ključnih organov **Sveta Evrope**.

- Akcijski načrt za invalidnost 2006-2015[20] Sveta Evrope je zavezal države članice, naj zagotovijo, da ni nobena oseba z invalidnostjo zaradi svoje invalidnosti izključena iz pravice voliti in biti voljen[21].
- V priporočilu CM/Rec(2011)14 je svet ministrov države članice Sveta Evrope o sodelovanju oseb z invalidnostmi v političnem in javnem življenju navedel, da imajo »vse osebe z invalidnostmi, ne glede na to, ali imajo telesne, senzorne ali intelektualne okvare, težave z duševnim zdravjem ali kronične bolezni,(…) pravico voliti na enaki podlagi kot drugi državljani, zato jim te pravice ne sme odvzeti noben zakon, ki omejuje njihovo pravno sposobnost, s katero koli sodno ali drugo odločbo ali katerim koli drugim ukrepom, ki temelji na njihovi invalidnosti, kognitivnem delovanju ali zaznani sposobnosti«[22].
- Evropska komisija za demokracijo skozi pravo pri Svetu Evrope (v nadaljevanju: Beneška komisija) je leta 2011 v referenčnem dodatku[23] revidirala Kodeks dobre prakse pri volilnih zadevah iz leta 2002. Ta je dotlej vseboval tudi smernice komisije o okoliščinah, v katerih lahko pride do odvzema pravice voliti in biti voljen. Možnost sodnih odvzemov volilne pravice v konkretnem primeru je bila črtana.
- Parlamentarna skupščina Sveta Evrope je o tem, da je treba vsem osebam z invalidnostmi zagotoviti polno uresničevanje volilne pravice, sprejela posebno vsebinsko Resolucijo 2155.[24]

Nekatere države, tudi Slovenija, so ratificirale **12. Protokol k EKČP**,[25] ki v 1. členu splošno varuje pred diskriminacijo: »Uživanje vseh pravic, določenih z zakonom, je zagotovljeno vsem ljudem brez razlikovanja glede na spol, raso, barvo kože, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, narodnostni ali socialni izvor, pripadnost narodni manjšini, premoženje, rojstvo ali kakšne druge okoliščine.« Ta določba varuje v zvezi s katerimikoli pravicami, določenimi v notranji zakonodaji države članice, torej tudi volilno pravico v tiste državne organe, ki po 3. členu 1. Protokola k EKČP niso zakonodajni,[26] v organe lokalne samouprave ter pri uživanju različnih političnih pravic, kot je pravica glasovati na referendumu.

Odvzeme volilne pravice zaradi invalidnosti pa je kot nedopustne opredelila tudi **Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi** (v nadaljevanju: OVSE), ki periodično nadzoruje izvajanje volitev v državah članicah organizacije. Ob svojem zadnjem nadzoru izvedbe predčasnih volitev v državni zbor leta 2018 je OVSE Slovenijo opozorila, da njena pravna ureditev omogoča, da je »s posebnim sklepom sodišča volilna pravica odvzeta zaradi duševnih motenj, kar je v nasprotju z mednarodnimi standardi«. Ob tem se v opombi št. 17

[20] V izvirniku Disability Action Plan 2006-2015, dostopno na: https://www.coe.int/en/web/disability/action-plan-2006-2015.
[21] Council of Europe Recommendation R(2006)5 of the Committee of Ministers to Members States on the Council of Europe Action Plan to promote the rights and full participation of people with disabilities in society: improving the quality of life of people with disabilities in Europe 2006-2015, 5 April 2006, odstavek 3. 3.1.3(iii).
[22] Dostopno na: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805cbe4e.
[23] Glej Revised Interpretative Declaration to the Code of Good Practice in Electoral Matters on the Participation of People with Disabilities in Elections, CDL-AD(2011)045, Strasbourg, 19. 12. 2011, dostopno na: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)045-e.
[24] PACE resolution 2155 (2017) on "The political rights of persons with disabilities: a democratic issue". V njej se sklicuje tudi na starejšo resolucijo 2039 (2015), v kateri države poziva naj nadomestijo mehanizme nadomestnega odločanja (npr. skrbništva) z mehanizmi podpornega odločanja, v skladu z mednarodnimi zavezami.
[25] Zakon o ratifikaciji Protokola št. 12 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 8/10).
[26] V zadevi Sejdić in Finci proti Bosni in Herzegovini je bila ugotovljena diskriminacija glede volilne pravice za volitve tripartitnega predsedstva države.

izrecno sklicuje na pravni standard KPI. OVSE je zato RS pozvala oziroma ji priporočila: »Da bi zagotovili skladnost z mednarodnimi standardi in da bi zagotovili enako[27] volilno pravico, je treba odpraviti vse omejitve volilne pravice, ki temeljijo na duševnih motnjah«[28].

4. Pravna ureditev varstva pred diskriminacijo

Diskriminacijo opredeljuje 4. člen ZVarD, po katerem pomeni diskriminacija vsako neupravičeno dejansko ali pravno neenako obravnavanje, razlikovanje, izključevanje ali omejevanje ali opustitev ravnanja zaradi osebnih okoliščin, ki ima za cilj ali posledico oviranje, zmanjšanje ali izničevanje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti. Diskriminacija zaradi katerekoli osebne okoliščine je prepovedana.

Pri diskriminaciji mora biti specifična osebna okoliščina ključen razlog za slabšo obravnavo. Gre za prirojene ali pridobljene osebne značilnosti, lastnosti, stanja ali statuse, ki so praviloma trajno in nerazdružljivo povezani z določenim posameznikom in njegovo osebnostjo, zlasti identiteto ali pa jih posameznik ne spreminja zlahka. Mednje, skladno s 1. členom ZVarD, štejejo spol, narodnost, rasa ali etnično poreklo, jezik, vera ali prepričanje, **invalidnost**,[29] starost, spolna usmerjenost, spolna identiteta in spolni izraz, družbeni položaj, premoženjsko stanje, izobrazba ali katera koli druga osebna okoliščina.

ZVarD opredeljuje več oblik diskriminacije. **Neposredna diskriminacija** obstaja, če je oseba ali skupina oseb zaradi določene osebne okoliščine bila, je ali bi lahko bila v enakih ali podobnih situacijah obravnavana manj ugodno, kot se obravnava, se je obravnavala ali bi se obravnavala druga oseba ali skupina oseb (prvi odstavek 6. člena ZVarD). **Posredna diskriminacija** pa obstaja, kadar je oseba ali skupina oseb z določeno osebno okoliščino bila, je ali bi lahko bila zaradi navidezno nevtralne določbe, merila ali prakse v manj ugodnem položaju kot druge osebe, razen če ta določba, merilo ali praksa objektivno temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in nujno potrebna (drugi odstavek 6. člena).

Diskriminacija se lahko dogaja na različnih področjih družbenega življenja, na katerih morajo sicer po 2. členu ZVarD državni organi, lokalne skupnosti, nosilci javnih pooblastil ter pravne in fizične osebe na vseh področjih oblastnega odločanja, delovanja v pravnem prometu in pri drugem svojem delovanju oziroma ravnanju v razmerju do tretjih oseb zagotavljati varstvo pred diskriminacijo oziroma enako obravnavanje vseh oseb.

Obravnavanje posameznikov pod slabšimi pogoji, ki temeljijo na osebnih okoliščinah posameznika, je lahko dopustno, vendar le izjemoma in pod pogoji testa sorazmernosti. Splošno izjemo od prepovedi neposredne diskriminacije vsebuje prvi odstavek 13. člena ZVarD, ki določa, da neenako obravnavanje zaradi določene osebne okoliščine ne pomeni

[27] Slovenski prevod poročila je sporen, saj vsebuje besedo »enakopravno« namesto »enako« volilno pravico (v angl. “equal suffrage”). Enakost (aktivne) volilne pravice je ustaljen pravni standard.

[28] Končno poročilo misije OVSE/ODIHR za ocenjevanje volitev, predčasne volitve v Državni zbor 3. junija 2018, str. 6 in str. 20, v slovenščini dostopno na: https://www.osce.org/sl/odihr/elections/slovenia/400523?download=true.

[29] Pojem invalidnosti kot osebne okoliščine je izrazito dinamičen, mednarodno pravo pa priznava, da je pomensko odprt. Invalidnost je namreč koncept, ki se razvija in je posledica medsebojne interakcije med osebami z oviranostmi ter družbenimi in fizičnimi ovirami v okolju, ki tem osebam preprečujejo, da bi pod enakimi pogoji kakor drugi polno in učinkovito sodelovale v družbi. Invalidnost je torej treba hkrati razumeti tako v t.i. medicinskem (oviranost, ki izhaja iz telesnih oz. duševnih značilnosti oz. meja zmožnosti osebe za običajne telesne in duševne funkcije oz. dejavnosti), kot tudi v socialnem modelu (funkcionalna oviranost, ki v povezavi s prvo izhaja iz ravnanja in odnosov ljudi do oseb z invalidnostmi, in ljudi zaznamuje pri njihovem socialnem delovanju in sodelovanju v socialnem življenju). Zakon o izenačevanju možnosti invalidov opredeljuje invalide kot osebe z dolgotrajnimi telesnimi, duševnimi in senzoričnimi okvarami ter motnjami v duševnem razvoju, ki jih v povezavi z različnimi ovirami lahko omejujejo, da bi enako kot drugi polno in učinkovito sodelovali v družbi.

diskriminacije po tem zakonu, če takšno različno obravnavanje temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna, potrebna in sorazmerna.

5. Pravna podlaga za izvedbo ocene diskriminatornosti

Zagovornik oceno diskriminatornosti zakona opravi na podlagi 38. člena ZVarD, skladno s katerim lahko, če oceni, da je kakšen zakon ali drug predpis diskriminatoren, o tem obvesti predlagatelja postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti ali z zahtevo začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblasti.

Zagovornik je ureditev ocenjeval po metodi, ki jo je razvilo Ustavno sodišče, ko je presojalo morebitno diskriminacijsko obravnavo. Ustavno sodišče je v Odločbi št. U-I-425/06 z dne 2. 7. 2009 (7. točka obrazložitve) zavzelo stališče, da je za presojo utemeljenosti očitka o neenakem, diskriminacijskem obravnavanju treba odgovoriti na naslednja vprašanja: 1) ali se zatrjevano različno obravnavanje nanaša na zagotavljanje oziroma uresničevanje človekove pravice oziroma temeljne svoboščine, 2) če se, ali obstaja različno obravnavanje pobudnika in tistega, s katerim se pobudnik primerja, 3) ali sta dejanska položaja, ki ju pobudnik primerja, v bistvenem enaka in torej razlikovanje temelji na okoliščini iz prvega odstavka 14. člena Ustave ter 4) če gre za razlikovanje na podlagi okoliščine iz prvega odstavka 14. člena Ustave in torej za poseg v pravico do nediskriminacijskega obravnavanja, ali je ta poseg ustavno dopusten. Če je odgovor na prva tri vprašanja pritrdilen in poseg ne prestane t. i. strogega testa sorazmernosti, potem gre za neustavno diskriminacijo.

Tehtanje utemeljenosti očitka o diskriminaciji, kot je določena v 4. členu ZVarD, po oceni Zagovornika poteka po istem mehanizmu, pri čemer pa diskriminacija pomeni vsako neupravičeno dejansko ali pravno neenako obravnavanje, razlikovanje, izključevanje ali omejevanje ali opustitev ravnanja zaradi osebnih okoliščin, ki ima za cilj ali posledico oviranje, zmanjšanje ali izničevanje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja ne samo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, temveč tudi drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti (poseg v zavarovano dobrino).

6. Ocena diskriminatornosti 7. člena ZVDZ

Zagovornik je v konkretnem postopku na podlagi 38. člena ZVarD ocenjeval, ali je določba 7. člena ZVDZ, ki ureja odvzem volilne pravice osebam pod skrbništvom, če sodišče presodi, da niso sposobne razumeti pomena, namena in učinkov volitev, skladna z načelom enakega obravnavanja oziroma ali je z omenjeno določbo kršena prepoved diskriminacije. Zagovornik se je konkretno osredotočil na vprašanje, ali veljavna ureditev (drugi odstavek 7. člen ZVDZ) izpolnjuje elemente neposredne diskriminacije v smislu prvega odstavka 6. člena ZVarD.

MJU se je pri utemeljevanju, zakaj je navedena ureditev skladna s splošnimi načeli evropskega prava, sklicevalo na sodbi ESČP *Caamaño Valle proti Španiji* iz leta 2021 in *Alajos Kiss proti Madžarski* iz leta 2010.

ESČP je v sodbi *Caamaño Valle proti Španiji* iz leta 2021 odločilo, da nacionalna ureditev v Španiji, ki je omogočala odvzem volilne pravice s strani sodišča v sodnem postopku, v katerem se zagotavlja vse procesne varovalke in varovalke z vidika spoštovanja človekovih pravic, ne pomeni diskriminacije na podlagi EKČP. Sodišče je sprejelo, da je legitimno zasledovati cilj, s katerim država »zagotovi, da bodo v javnih zadevah sodelovali le državljani, ki so sposobni oceniti posledice svojih odločitev ter sprejemati zavestne in preudarne odločitve« (točka 61 sodbe). Sodišče je navedlo, da je bil glede na »nerazumevanje pomena glasovanja« pri osebi v konkretnem primeru in glede na »njeno

dovzetnost za vplive« v tem konkretnem primeru odvzem volilne pravice upravičen oziroma da je bil podan »ustrezen odnos sorazmernosti« med uporabljenim ukrepom in zasledovanim ciljem (točka 73 sodbe). Pregled ureditev 27 držav članic EU namreč kaže, da medtem ko številne države poudarjajo pravico vseh ljudi, da se udeležijo volitev, druge države dajejo poudarek svobodni in samostojni volilni odločitvi na strani volivcev; navedeno pa vključuje tudi omejitve sodelovanja na volitvah za osebe z določenimi duševnimi motnjami. 3. člen Protokola št. 1 ne nalaga oziroma ne terja nobenega od navedenih sistemov. Stališče sodišča je, da sta oba sistema v meji presoje držav članic, kolikor so – v primeru drugega sistema – pogoji za odvzem volilne pravice takšni, da se nanašajo zgolj na osebe, ki so dejansko nezmožne izraziti svobodno voljo in sprejeti samostojno odločitev na volitvah. Če do odvzema volilne pravice pride na podlagi sodne odločbe, ki je izdana na podlagi tehtne analize mentalnih sposobnosti zadevne osebe, to pomeni, da tej osebi pravica do glasovanja ni odvzeta zgolj zato, ker bi sodila v določeno skupino ljudi.

Zagovornik v zvezi s tem pojasnjuje, da se MJU na navedeno sodbo ESČP sklicuje kot na ključen argument za skladnost slovenske ureditve s splošnimi načeli evropskega prava (enako pa ob navedbi še nekaterih drugih vsebinsko podobnih sodb ESČP tudi MP), pri tem pa se kljub izrecnemu vprašanju Zagovornika ne opredeli do stališča Odbora KPI v zadevi *Zsolt Bujdosó in ostali proti Madžarski* iz leta 2013 (enako tudi MP), ki je diametralno nasprotno stališču iz omenjene sodbe.

KPI, h kateri je Slovenija pristopila leta 2008, EU pa leta 2011, obravnavano tematiko odvzemov volilne pravice jasno opredeljuje kot nedopustno kljub individualiziranemu pristopu, enako stališče pa ves čas pri obravnavi posameznih primerov zastopa tudi Odbor KPI. ESČP je v predmetni sodbi navedlo, da med državami pogodbenicami Protokola št. 1 k EKČP »ni soglasja v smislu brezpogojne pravice oseb z motnjami v duševnem razvoju, da uresničujejo svojo volilno pravico«, in da se zdi, da »večina teh držav dopušča omejitve, ki temeljijo na duševnih sposobnostih zadevnega posameznika«. Ob tem pa sodišče po mnenju Zagovornika spregleda, da tako soglasje vseh držav članic, razen Lichtensteina, vendarle vsaj na deklaratorni ravni nedvomno obstaja v razmerju do KPI, saj so h KPI pristopile vse države članice EU, razen Lichtensteina, predvsem pa tudi sama EU.

KPI učinkuje samostojno in neodvisno od pravil EKČP ali prava EU. Po ratifikaciji KPI morajo njene pogodbenice ravnati skladno z minimalno zagotovljeno zaščito človekovih pravic, saj je z ratifikacijo postala sestavni in neločljivi del pravnega reda, zakoni pa morajo biti po določilu 8. člena in drugega odstavka 153. člena Ustave RS skladni s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral državni zbor, torej tudi s pravnimi standardi varstva človekovih pravic po KPI. Skladno s petim odstavkom 15. člena Ustave RS so varovane tudi vse pravice, urejene s KPI.

Poleg tega EKČP nima enakega pravnega položaja in moči v vseh državah članicah Sveta Evrope. V vsaki državi predstavlja zavezujoče notranje pravo, saj so se države zavezale, da bodo na svojem ozemlju zagotovile spoštovanje v EKČP zapisanih človekovih pravic in svoboščin, vendar pa do razlik med državami pride v načinu zagotavljanja obveznosti spoštovanja pravic in svoboščin, saj lahko države priznavajo EKČP različne pravne položaje. Tako ima na primer EKČP v Avstriji moč Ustave, v Nemčiji moč zakona, v Sloveniji pa je nad zakoni in pod Ustavo.[30] To pomeni, da je Ustava po hierarhiji pravnih virov v RS še vedno najvišji pravni vir, zato morajo biti vsi nižji pravni viri (vključno z ZVDZ) ustavno skladni.

Po oceni Zagovornika v Ustavi RS ni najti potrebnega in zadostnega pooblastila zakonodajalcu, da bi del državljanov zaradi njihovih invalidnosti tako omejil, pravzaprav onemogočil pri enakem in polnem uživanju njihovih temeljnih državljanskih in političnih

[30] Magistrsko delo Slovenija pred Evropskim sodiščem za človekove pravice, 2015, Maja Gogala.

pravic, kot je to storil v drugem odstavku 7. člena ZVDZ. Ustava RS namreč nima izrecnih določb, ki bi predpisovale dodatne pogoje glede splošne volilne pravice k tistim, ki jih določa drugi odstavek 43. člena Ustave. Zakonski pridržek v smislu tretjega odstavka 15. člena določa Ustava v 82. členu le za pasivno volilno pravico poslancev državnega zbora. Za aktivno volilno pravico pa Ustava ne določa nikakršnih zakonskih pridržkov in prav tako ne za pasivno volilno pravico, s prej omenjeno izjemo.

Ravno v zvezi z omenjeno sodbo je leta 2018 kot tretja stranka v tej zadevi pred ESČP intervenirala tedanja Komisarka za človekove pravice Sveta Evrope[31] Dunja Mijatović. Poudarila je, da je treba slediti razvoju skupnega razumevanja standardov varstva volilne pravice oziroma razlagi EKČP, ki bo v skladu s KPI, saj gre pri sodnih odvzemih volilne pravice ljudem z intelektualnimi invalidnostmi za diskriminacijo zaradi invalidnosti, ter da je treba opomniti države na njihove pozitivne obveznosti pri zagotavljanju učinkovitega uživanja volilne pravice ljudem z invalidnostmi. Že pred tem (leta 2011) se je tudi njen predhodnik, Komisar Thomas Hammarberg, jasno izrekel o tem, da so odvzemi volilne pravice osebam z invalidnostmi nedopustni, ko je ob komentarju ene od sodb ESČP izrazil mnenje, da po KPI »ni prostora za postopke, v katerih bi sodniki ali zdravniki ocenjevali volilno sposobnost ljudi in zanjo dajali zeleno luč«, zlasti ker ti postopki niso predvideni za osebe brez invalidnosti.[32]

V sodbi *Alajos Kiss proti Madžarski* iz leta 2010 je ESČP razveljavilo samodejni odvzem volilne pravice in navedlo, da se nepremišljen odvzem volilnih pravic, ki ne temelji na individualizirani sodni presoji, temveč le na duševnih motnjah, zaradi katerih je potrebno delno skrbništvo, ne more šteti za združljivega z zakonito podlago za omejitev volilne pravice. Po stališču MJU in MP postavitev pod skrbništvo v luči te in ostalih sodb ne pomeni odvzema volilne pravice samodejno, temveč je to določeno zgolj za osebe, ki niso sposobne razumeti pomena, namena in učinkov volitev. Gre za sposobnost oblikovanja lastne volje, kar je zakonodajalec določil kot minimalni pogoj za veljavno oddajo volilnega glasu in za legitimnost volitev sploh. Glasovanje na volitvah je pravno dejanje, ki ima pravne in dejanske posledice, in kot vsako drugo pravno dejanje je lahko veljavno le, če oseba, ki ga je storila, razume njegov pomen in posledice. V skladu s tem ZVDZ izrecno določa, da sodišče volilno pravico odvzame zgolj, kadar presodi, da oseba ni sposobna razumeti pomena, namena in učinkov volitev, kar v okviru sodnega postopka sodišče ugotavlja s sodelovanjem izvedenca medicinske stroke (psihiatra).

Stališče obeh ministrstev ob upoštevanju zgoraj navedenih sodb ESČP je torej takšno, da je odvzem dopusten, če o tem v posebnem individualiziranem sodnem postopku odloči sodišče.

Da je odvzemanje volilne pravice prek sodišč v konkretnih postopkih (po ureditvi, ki je praktično enaka kot slovenska) kršitev KPI, je Odbor KPI (med drugim) sklenil ob primeru obravnave španskega poročila[33] leta 2011. Enako pa kažejo tudi odločitve v individualnih pritožbah npr. v zadevi *Gajcsi proti Madžarski*[34] ter *Harmati proti Madžarski.*[35]

---

[31] Dunja Mijatović, izjava ob vložitvi vloge in vloga sodišču, dostopno na: https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-mijatovic-intervenes-before-the-strasbourg-court-on-the-right-to-vote-of-persons-with-disabilitie.

[32] Thomas Hammarberg, izjava "*Persons with disabilities must not be denied the right to vote*". Dostopno na: https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/persons-with-disabilities-must-not-be-denied-the-right-to-vo-2.

[33] Glej Concluding observations of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Spain, CRPD/C/ESP/CO/1 (2011), 47. odstavek, dostopno na: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fESP%2fCO%2f1.

[34] Št. zadeve 62924/10 z dne 23. 9. 2014.

[35] Št. zadeve 63012/10 z dne 21. 10. 2014.

Še zlasti pa to izhaja iz že predhodno omenjene posamične pritožbe v zadevi *Zsolt Bujdosó in pet drugih proti Madžarski*, kjer je jasno zastopano stališče, da že samo ocenjevanje (ne)zmožnosti razumeti namen, pomen oziroma učinek volitev pomeni diskriminacijo na podlagi invalidnosti, saj se pri vseh ostalih volivcih ne ocenjuje njihove sposobnosti sprejemati racionalne, kompetentne oziroma veljavne politične odločitve, in se tistih, ki tega iz kakršnihkoli drugih razlogov niso zmožni, ne onemogoča pri uresničevanju volilne pravice.

Odvzem volilne pravice neizogibno privede do tega, da se lahko pravico odvzame tudi zmožnim posameznikom, saj ne obstaja znanstveno utemeljena ločnica za ugotavljanje zmožnosti. V praksi uporaba takih ukrepov lahko vodi v odvzem pravice velikemu številu oseb z invalidnostmi, torej v odvzem kot pravilo, ne pa kot izjemo. 29. člen KPI ob sistematični razlagi ne dopušča nobene razumne omejitve ali izjeme od enakega uživanja volilne pravice za nobeno skupino oseb z invalidnostmi. Zato pomeni odvzem volilne pravice na podlagi zaznane ali dejanske intelektualne ali psihosocialne invalidnosti, vključno z omejitvijo na podlagi individualizirane ocene, diskriminacijo na podlagi invalidnosti v smislu 2. člena KPI. Sodni odvzemi volilne pravice v konkretnih postopkih, ne glede na morebitno konkretno ugotovljeno voljno nesposobnost, po KPI niso dopustni.

Poleg tega je sprememba, ki je na novo uvedla odvzeme volilne pravice ob postavitvi pod skrbništvo (novela ZVDZ-D iz leta 2021), obrazložena kot redakcijska zaradi uskladitve z novim Družinskim zakonikom, pri čemer naj se po vsebini ta ureditev ne bi spreminjala od prej.

To po oceni Zagovornika ni točno, ker odvzemi že dve leti pred tem niso bili možni in jih je novela torej uvedla na novo. Razlog, da niso bili možni že vse od uveljavitve Družinskega zakonika 15. 4. 2019, je bil v tem, da slednji ni več urejal odvzemov poslovne sposobnosti ali podaljšanja roditeljske pravice, kar je v svojem besedilu kot pogoj za odvzem volilne pravice predvideval drugi odstavek 7. člena prej veljavnega ZVDZ. Torej je novela ZVDZ kljub temu, da se sklicuje zgolj na uskladitev z Družinskim zakonikom, to vprašanje ponovno vzpostavila.

Poleg vprašanja skladnosti ZVDZ z KPI se zastavlja tudi vprašanje ustavne skladnosti tega zakona z vidika strogega testa sorazmernosti za omejevanje volilne pravice z merili Ustave RS. Kot je razvidno iz sodb, na katere se sklicujeta MJU in MP, pravni standard varstva volilne pravice po EKČP ne terja t.i. strogega testa sorazmernosti za posege v aktivno in pasivno volilno pravico ljudi z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi. Narekujejo pa tak test Ustava RS in druge mednarodnopravne obveznosti. Omejevanje volilne pravice je po ustavi pravno dopustno le izjemoma, zgolj na podlagi posebej tehtnih, neobhodnih razlogov, v skladu s strogim testom sorazmernosti.

Zakonodajalec pri sprejemu novele ZVDZ-D testa sorazmernosti sploh ni izvedel, bi ga pa po oceni Zagovornika, glede na to, da gre pri ureditvi, kot jo predvideva ZVDZ, za popolno onemogočenje uživanja volilne pravice, tako rekoč za njen izbris, vsekakor moral.

Zagovornik skladno z vsem navedenim zaključuje, da je ureditev, po kateri se volilna pravica lahko odvzame osebam, postavljenim pod skrbništvo, če sodišče presodi, da niso sposobne razumeti namena, pomena in učinka volitev, diskriminatorna glede na osebno okoliščino invalidnosti. Zagovornik ocenjuje, da gre za v prvem odstavku 6. člena ZVarD opredeljeno neposredno obliko diskriminacije posameznikov invalidov.

Ker je Zagovornik ocenil, da je določba 7. člena ZVDZ diskriminatorna, saj na podlagi osebne okoliščine invalidnosti posameznike postavlja v neenak oziroma slabši položaj, je v nadaljevanju še preveril, ali je takšna ureditev oz. omenjeno razlikovanje pravno dopustno oziroma ali gre v konkretnem primeru za katero od dopustnih izjem od prepovedi diskriminacije. Zagovornik je torej v nadaljevanju preverjal, ali je poseg v pravico do nediskriminatorne obravnave v konkretnem primeru morda pravno dopusten, upravičen.

7. Ali je poseg v volilno pravico po 7. členu ZVDZ skladen s testom sorazmernosti

Splošno izjemo od prepovedi neposredne diskriminacije ZVarD ureja v 13. členu, po katerem neenako obravnavanje zaradi določene osebne okoliščine ne pomeni diskriminacije po tem zakonu, če takšno različno obravnavanje temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna, potrebna in sorazmerna (prvi odstavek 13. člena). Gre za t.i. tridelni test sorazmernosti, ki zahteva ustreznost ukrepa (da je z ukrepom sploh mogoče doseči zadani cilj), potrebnost ukrepa (da se cilja ne da doseči z drugim ukrepom) ter sorazmernost ukrepa (da sta teža in obseg ukrepa proporcionalna zadanemu cilju). Gre za test, ki je smiselno primerljiv z ustavnim testom sorazmernosti v širšem smislu.

7.1. Legitimni cilj, ki se ga zasleduje s posegom v volilno pravico

Kot je navedlo MJU (prvič že v dopisu iz leta 2019, smiselno pa tudi v nedavnem dopisu), naj bi z navedeno zakonsko ureditvijo zasledovalo legitimen cilj skrbi za legitimne in zakonite volitve, saj izražajo zaskrbljenost, da bi te osebe morda oddale neveljavno glasovnico, ter povečano možnost morebitnih zlorab, ko bi tretja oseba želela vplivati na voljo navedenih oseb pri uresničevanju volilne pravice.

Po mnenju Zagovornika je varstvo državljanov pred njimi samimi (v zvezi z zaskrbljenostjo, da bi oddali neveljavne glasovnice) ali pred zlorabami (domnevno tretjih oseb, ki bi želele vplivati ali nadomestiti pravo voljo teh volivcev) sicer moč opredeliti kot legitimen cilj.

Pri tem načelno velja, da noben legitimen cilj sam po sebi ne more nadomestiti konkretne presoje o primernosti nekega ukrepa (vzročna zveza med ciljem in ukrepi v konkretnem primeru) niti presoje o njegovi nujnosti (neobhodni potrebnosti). Prav tako legitimen cilj sam po sebi ne zadošča za sklep o sorazmernosti v ožjem smislu (tehtanje vrednot). Zagovornik je zato v nadaljevanju ocenjeval, ali je poseg v volilno pravico ustrezno, (nujno) potrebno in sorazmerno sredstvo (v ožjem smislu) za doseganje navedenega legitimnega cilja.

7.2. Ustreznost

Zagovornik glede ustreznosti ukrepa (da je z ukrepom sploh mogoče doseči zadani cilj) ocenjuje, da bi navedeni ukrep lahko predstavljal zgolj eno od predvidenih možnosti (ki bi bila skrajna in bi se uporabila ob nedelovanju vseh drugih ukrepov) za dosego cilja.

Po trenutni ureditvi namreč ni predvidenih nobenih drugih splošnih mehanizmov za zagotavljanje preprečevanja zlorab pri uresničevanju volilne pravice nasploh, denimo za volitve po pošti, v domovih za starejše občane, bolnišnicah, posebnih socialnovarstvenih zavodih, v katerih so pogosto nameščene osebe z invalidnostmi, ali npr. v drugih državah v počitniških objektih itd.

Na izrecno Zagovornikovo vprašanje, kako je sicer zagotovljeno preprečevanje zlorab pri uresničevanju volilne pravice nasploh pri vseh ostalih volivcih, se MJU ni konkretno opredelilo. Zato Zagovornik ugotavlja, da se (samo) s tem ukrepom še zdaleč ne da v celoti doseči zasledovanega legitimnega cilja. Slovenski zakonodajalec je namreč individualno sodno presojo tega vprašanja z namenom zagotavljanja legitimnih in zakonitih volitev očitno predvidel zgolj in izključno za ljudi s psihosocialnimi in intelektualnimi invalidnostmi, postavljenimi pod skrbništvo, kar že samo po sebi nakazuje na diskriminacijo, predvsem pa ne pritrjuje predpostavki o ustreznosti ukrepa. Vsebina volilne pravice namreč vključuje tudi pravico glasovati neveljavno, pri čemer (ne)legitimnost volitev ne izhaja že kar po naravi stvari iz okoliščine, da bi na volitvah lahko glasovale tudi osebe, ki bi svoj glas oddale prek naključne izbire na glasovnici ali brez posebno kvalificirane voljne sposobnosti.

7.3. Potrebnost in sorazmernost

Enako bi lahko ugotovili tudi za druga dva dela tridelnega testa, tj. potrebnost ukrepa (da se cilja ne da doseči z drugim ukrepom) ter sorazmernost ukrepa (da sta teža in obseg ukrepa proporcionalna zadanemu cilju). Odvzem volilne pravice je poseg v eno od splošnih človekovih pravic, ki jo ima po Ustavi RS vsak polnoleten državljan, pri čemer v Ustavi RS ni najti potrebnega in zadostnega pooblastila zakonodajalcu, da bi del državljanov zaradi njihovih invalidnosti tako omejil pri enakem in polnem uživanju njihovih temeljnih državljanskih in političnih pravic. Zato Zagovornik ocenjuje, da gre za najbolj drastičen ukrep – za odvzem, za izbris volilne pravice teh oseb iz evidence volilne pravice, ki učinkuje za vse volitve v RS.

Zagovornik ugotavlja, da bi bili ukrepi za morebitno dosego navedenega legitimnega cilja nedvomno lahko tudi bistveno milejši. Predvsem bi morala država namesto odvzemov volilne pravice zagotavljati ukrepe, namenjene zaščiti pravic oseb z invalidnostmi, ne pa njihovemu omejevanju. To so ukrepi za t.i. podporno odločanje, ki bi morali biti izrecno in dovolj podrobno urejeni z namenom preprečevanja zlorab, pred tem pa tudi ukrepi zagotavljanja dostopnosti postopkov glasovanja, opolnomočenosti volivca in dostopnosti volilnega gradiva.

Glede na navedeno Zagovornik na podlagi pridobljenih podatkov v izvedenem postopku ocene diskriminatornosti ter pojasnil MJU, MP in Sveta za invalide RS ugotavlja, da test sorazmernosti ne prestane presoje, zato v zadevi ne gre za ureditev, ki bi temeljila na eni od dovoljenih izjem od prepovedi diskriminacije po ZVarD.

8. Sklepne ugotovitve Zagovornika

Iz zgornjega pregleda mednarodnih standardov izhaja, da je razumevanje prava človekovih pravic oseb z invalidnostmi vse bolj poenoteno, kot je poenoteno stališče, da morajo imeti tudi te osebe pravico voliti. Če se jim te pravice krati s sklicevanjem na domnevno nesposobnost odločanja, gre za neposredno diskriminacijo zaradi invalidnosti.

Doslej znani razlogi za vztrajanje pri možnostih odvzema volilne pravice po oceni Zagovornika ne upoštevajo razvoja razumevanja prepovedi diskriminacije zaradi invalidnosti, modela invalidnosti, utemeljenega na človekovih pravicah, ter pristopa vključujoče enakosti. Mednarodni nadzorni mehanizmi opozarjajo, da takšne diskvalifikacije glede posameznih vidikov pravne sposobnosti utrjujejo tveganje za stereotipiziranje, izključevanje, onemogočanje in nevidnost ter popredmetenje oseb z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi tudi v drugih življenjskih situacijah. Po drugi strani pa je lahko prav polno priznanje enake volilne in drugih pravic, povezanih z demokratičnimi političnimi procesi, vir njihovega opolnomočenja. Omogočanje polnega in enakega uživanja volilne pravice lahko pomembno prispeva k spreminjanju dojemanja invalidnosti v družbi: samorazumevanja oseb z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi in hkrati razumevanja teh ljudi s strani družbe.

V skladu z Ustavo RS imajo volilno pravico vsi polnoletni državljani ne glede na morebitno telesno, intelektualno, psihosocialno ali kakšno drugo invalidnost. Ljudje z invalidnostmi so, enako kot ostali, ljudje z vsemi ustavnimi pravicami. KPI ne predvideva možnosti za tako daljnosežne posege v volilno pravico oziroma za njene omejitve, kakršen je odvzem volilne pravice. Volilna pravica državljanom ne omogoča le vsakokratne izbire predstavnikov v državnih organih, ampak je temeljna ustavna in politična pravica, prek katere se zagotavlja tudi varstvo ostalih pravic. Njeni odvzemi so ponižujoči, saj gre za pravico, ki državljana

spremeni iz objekta v subjekt politike, zato je nujno povezana z dostojanstvom svobodnega človeka.[36] To je varovano tudi s 34. členom Ustave RS.

KPI v preambuli izrecno navaja, da kršitev prepovedi diskriminacije pri uživanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin pomeni kršitev pravice do spoštovanja človekovega osebnega dostojanstva ter zanikanje njegove enake vrednosti. Da KPI odvzeme volilne pravice prepoveduje, Odbor KPI nedvoumno poudarja že več kot desetletje. Zato Zagovornik ocenjuje, da KPI, pravo Sveta Evrope (EKČP)[37] in primarno pravo EU[38] varujejo vse ljudi pred diskriminacijo pri uživanju volilne pravice v enaki meri. To bi morali spoštovati tudi v Sloveniji.

Število odvzemov volilne pravice po uveljavitvi ZVDZ-D narašča. Po podatkih Ministrstva za notranje zadeve (v nadaljevanju MNZ) o stanju v evidenci volilne pravice pred volitvami v EP maja 2019, torej po začetku uporabe DZ, je bilo na volitvah v Evropski parlament onemogočeno voliti 2.035 slovenskim državljanom. Po podatkih, ki jih je od MNZ prek zahtevkov za dostop do informacij javnega značaja pridobil predlagatelj, je bilo na dan 3. 1. 2022 v Sloveniji 2929 državljanov z odvzeto volilno pravico, na dan 10. 2. 2022 pa že 3016.

Upoštevaje vse navedeno, bo Zagovornik v luči ocenjene diskriminatornosti predpisa primarno pripravil priporočilo za MJU, v katerem ga bo pozval k ustrezni spremembi zakonodaje oziroma odpravi diskriminacije (druga alineja 21. člena ZVarD). Zagovornik bo na podlagi izvedenih aktivnosti ministrstva naknadno presodil, ali bo v zadevi pred ustavnim sodiščem vložil tudi zahtevo za začetek postopka ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa. O predmetni oceni diskriminatornosti predpisa oziroma izvedenih aktivnostih v konkretni zadevi se obvesti predlagatelja.

Pripravila:
mag. Eva Cankar Farkaš
Svetovalka Zagovornika I

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

[36] Tako Ustavno sodišče RS v zadevi U-I-156/11 povzema J. Sovdat, Volilni spor, GV Založba, Ljubljana 2013, str. 30.

[37] V Okviru Sveta Evrope so stališča o tem, da gre volilna pravica tudi vsem osebam z invalidnostmi, zavzeta v Akcijskem načrtu za invalidnost 2006-2015 Sveta Evrope, o tem pa so se izrekli tudi svet ministrov Sveta Evrope, Evropska komisija za demokracijo skozi pravo pri Svetu Evrope, Parlamentarna skupščina Sveta Evrope ter Komisar za človekove pravice Sveta Evrope. Več o tem na str. 7.

[38] V okviru EU ima stališče o tem, da gre volilna pravica tudi vsem osebam z invalidnostmi, Agencija EU za temeljne pravice in Evropski ekonomsko-socialni odbor. Več o tem na str. 6.