REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

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:15:17, 11.04.2022
Referenčna številka:0070-2/2022/1

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

Državni zbor RS
Poslanke in poslanci

Šubičeva 4
1102 Ljubljana

E: gp@dz-rs.si

Številka: 0070-2/2022/1
Datum: 11. 4. 2021

Zadeva: **Priporočilo Zagovornika načela enakosti glede predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o volitvah v Državni zbor (EPA 2587-VIII)**

Spoštovani,

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je preučil predlog **Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalnih volitvah** (EPA 2587-VIII, v nadaljevanju: ZVDZ-E), ki ga je Državnemu zboru predložila skupina poslank in poslancev, in sicer z vidika svojih pristojnosti, ki jih določa 21. člen Zakona o varstvu pred diskriminacijo (v nadaljevanju: ZVarD).

Zagovornik načela enakosti Državnemu zboru priporoča, da v ZVDZ-E v 1. členu:

1. glede predlagane omejitve pasivne volilne pravice (pravice biti voljen) zaradi predkaznovanosti opravi celovito presojo učinkov na enakopravnost, enake možnosti in enako obravnavo (ang. *equality impact assessment*) na podlagi strogega testa sorazmernosti in zakonske rešitve po potrebi prilagodi tem izsledkom;

2. besedilo dopolni tako, da se črtata drugi in tretji odstavek veljavnega 7. člena ZVDZ; ob tem naj se omogoči uresničevanje aktivne volilne pravice (pravice voliti) na volitvah v Državni zbor vsem polnoletnim državljanom, tudi vsem ljudem, ki jim je bila odvzeta poslovna sposobnost, podaljšana roditeljska pravica ali so bili postavljeni pod skrbništvo.

S spoštovanjem,

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

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

V vednost:
- Državna volilna komisija, gp.dvk@dvk-rs.si
- Državni svet Republike Slovenije, gp@ds-rs.si
- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, gp.mddsz@gov.si
- Ministrstvo za javno upravo, gp.mju@gov.si
- Ministrstvo za notranje zadeve, gp.mnz@gov.si
- Ministrstvo za pravosodje, gp.mp@gov.si
- Sonček - zveza društev za Cerebralno Paralizo Slovenije, zveza@soncek.org
- Svet za invalide Republike Slovenije, svetzainvalide-rs.mddsz@gov.si
- Varuh človekovih pravic, info@varuh-rs.si
- Zveza sožitje - zveza društev za pomoč osebam z motnjami v duševnem razvoju Slovenije, info@zveza-sozitje.si

Priloga:
- Utemeljitev strokovne službe Zagovornika k priporočilu št. 0070-2/2022/1

UTEMELJITEV STROKOVNE SLUŽBE ZAGOVORNIKA K PRIPOROČILU ŠT. 0070-2/2022/1

1.

Zagovornik Državnemu zboru priporoča, da v ZVDZ-E glede v 1. členu predlagane omejitve pasivne volilne pravice (pravice biti voljen) zaradi predkaznovanosti opravi celovito presojo učinkov na enakopravnost, enake možnosti in enako obravnavo (ang. *equality impact assessment*) na podlagi strogega testa sorazmernosti in zakonske rešitve po potrebi prilagodi tem izsledkom.

Zagovornik opozarja, da bi se s predlaganimi rešitvami v 1. členu ZVDZ-E omejilo možnost uživanja pasivne volilne pravice (biti voljen) za poslanko oziroma poslanca v Državni zbor, in sicer z merilom (pred)kaznovanosti, kar je poseben status, ki se beleži v kazensko evidenco. Za razliko od omejevanja aktivne volilne pravice (pravice voliti) je za ta primer možnost omejitev predvidena z Ustavo RS[1].

(Pred)kaznovanost (kakršnokoli) **je mogoče šteti za eno od osebnih okoliščin**, zaradi katerih je diskriminacija prepovedana. Na to napeljuje tudi praksa Varuha človekovih pravic[2], primerjalni zgledi[3] in praksa Evropskega sodišča za človekove pravice (npr. glede uživanja aktivne volilne pravice, dostopa do zaposlitve ipd.). Kaznovanost je tako osebna okoliščina oziroma pridobljena lastnost, ki je ni mogoče zlahka spremeniti, vsaj ne, dokler je vpisana v javne evidence, pogosto pa predstavlja stigmo tudi po tem, ko je iz njih izbrisana. Glede na navedeno bi šlo lahko za primer prepovedane neposredne diskriminacije. Zaradi predkaznovanosti, razen izjemoma, niso dopustni posegi v pravice ljudi. Dopustni so le, če so izrecno utemeljeni z naravo stvari oziroma če take posege odtehta kašen posebej močan razlog, ter le, če omejevalni ukrepi **zadostijo strogemu testu sorazmernosti**.

V legitimnost razlogov, ki jih zasleduje predlagatelj, niti v njihovo primernost in potrebnost, ni mogoče dvomiti. Vprašanje pa je, ali je predlagani ukrep omejitve pasivne volilne pravice res nujno potreben in sorazmeren v ožjem smislu; ali pozitivni učinki za integriteto v najširšem smislu res pretehtajo nad posledicami slabše obravnave zaradi predkaznovanosti.

Že iz primerjalnih zgledov izhaja, da so ponekod primerljivi ukrepi predvideni ožje, npr. le kot odziv na obsodbe zaradi specifičnih kaznivih dejanj na določenih področjih, le v primeru daljše izrečene zaporne kazni ali da so predvideni tudi vzvodi za ciljno prekinitev začasne prepovedi kandidiranja (ne glede na ostale posledice kazenske obsodbe oziroma siceršnjo rehabilitacijo). Ureditve, ki velja za javne uslužbence za imenovanje v naziv, ni mogoče šteti za enak pravni položaj, kot velja za izvolitev poslanca. Vprašanje pa je, ali je položaj kandidatov na volitvah povsem primerljiv s položajem kandidatov za zaposlitev javnih uslužbencev, saj gre pri javnih uslužbencih praviloma za zaposlitve za nedoločen čas ter za neposredno izvrševanje pooblastil v okviru izvršilne veje oblasti, ki ima praviloma neposredne učinke na pravice ljudi (oblikovanje pravic in obveznosti, posegi). Izvrševanje zakonodajne oblasti ima drugačno naravo – gre za zborno, kolektivno odločanje, pri

[1] Ustava RS v drugem odstavku 82. člena pooblašča zakonodajalca, da sme z zakonom določiti, kdo ne sme biti izvoljen za poslanca, ter nezdružljivost funkcije poslanca z drugimi funkcijami in dejavnostmi. Četrti odstavek 103. člena Ustave RS določa, da je za predsednika Republike lahko izvoljen le državljan Slovenije, tretji odstavek istega člena pa omejuje možnost izvolitve v dva zaporedna mandata. Ureditev volitev v Državni svet pa 98. člen Ustave RS v celoti prepušča v urejanje zakonodajalcu in nima določb o posebnih pogojih, ki bi jih moral izpolnjevati 18-letni državljan glede volilne pravice. Za podrobnejšo analizo glej obrazložitev odločbe Ustavnega sodišča RS v zadevi U-I-346/02.

[2] Glej npr. v podobnem kontekstu primer dostopen na https://www.varuh-rs.si/sl/obravnavane-pobude/primer/diskriminacija-pri-zaposlovanju-na-tozilstvu/

[3] Najbolj znani primerjalni zgledi so v ZDA vsaj v delovnem pravu Civil Rights Act of 1964, znan je tudi zgled Kanade v Human Rights Act, v novejšem času spremembo ureditve v tej smeri predlaga irski organ za enakost. Za pregledno študijo primerov diskriminacije, povezane z delovnopravnimi položaji obsojencev v Avstraliji glej https://humanrights.gov.au/our-work/human-rights-discrimination-employment-basis-criminal-record.

čemer praviloma ni neposrednih pravnih posledic, temveč je potrebna tudi uporaba prava v konkretnem primeru.
Pri presoji sorazmernosti ukrepa je pomembno presoditi tudi o vprašanju časovnega okvira za uveljavitev novega pogoja, pa čeprav bi ta veljal le vnaprej, med drugim tudi z vidika načela zaupanja v pravo, ki izhaja iz 2. člena Ustave RS. Vprašljivo je tudi, ali je predlagano besedilo dovolj jasno; torej, ali za omejitev pasivne volilne pravice veljata kumulativno oba pogoja – obsodba za kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti, in hkrati izrečena nepogojna zaporna kazen za več kot pol leta.

Poudariti velja, da prvi odstavek 7. člena veljavnega ZVDZ izrecno ureja, kdo ima »pravico voliti in biti voljen **za poslanca**« državnega zbora, v nadaljnjih določbah pa določa izjeme, kdaj je to pravico mogoče odvzeti nekaterim ljudem z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi.

V ZVDZ ter področni zakonodaji ni jasno in nedvoumno določeno, da odvzemi učinkujejo v zvezi z volitvami predsednika republike in za volitve v državni svet. Dileme o razlagi se pojavijo tudi v zvezi s pravico zahtevati in glasovati na referendumu. Torej povsod tam, kjer drugi zakoni izrecno ne usmerjajo na uporabo določil ZVDZ glede obsega volilne pravice oz. pravice glasovati. Omejitve oziroma možnost odvzemov volilne pravice pa v povezavi z ZVDZ izrecno urejata Zakon o lokalni samoupravi in Zakon o volitvah poslancev v Evropski parlament. Tudi sedma točka drugega odstavka 4. člena Zakona o evidenci volilne pravice (ZEVP-2) ureja le upravno-izvršilne vidike vodenja evidence odvzemov volilne pravice, ne pa vsebinskih pravnih posledic zaznamkov o odvzemih.

2.

Zagovornik Državnemu zboru priporoča, da v ZVDZ-E 1. člen dopolni tako, da se črtata drugi in tretji odstavek veljavnega 7. člena ZVDZ; ob tem naj se omogoči uresničevanje aktivne volilne pravice (pravice voliti) na volitvah v Državni zbor vsem polnoletnim državljanom, tudi vsem ljudem, ki jim je bila odvzeta poslovna sposobnost, podaljšana roditeljska pravica ali so bili postavljeni pod skrbništvo.

Navedeno je mogoče doseči tako, da se 1. člen ZVDZ-E dopolni z besedilom, da se v Zakonu o volitvah v državni zbor (Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo, 54/07 – odl. US in 23/17) v 7. členu črtata drugi in tretji odstavek vsaj v delu, ki se nanaša na aktivno volilno pravico – pravico voliti. Ob tem naj se sprejmejo tudi ustrezne redakcijske rešitve oziroma preštevilčenje odstavkov. Zagovornik priporoča zakonodajalcu, da v prehodnih določbah ZVDZ-E odpravi vse učinke odvzemov volilne pravice ljudem z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi, tudi posledice sedme točke drugega odstavka 4. člena ZEVP-2, šestega odstavka 5. člena Zakona o lokalni samoupravi in drugega odstavka 10. člena Zakona o volitvah poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament, in sicer naslednji dan po objavi zakona v Uradnem listu RS.

Zagovornik je vrsto ključnih deležnikov, tudi Državni zbor, večkrat opozoril na vprašanje odvzemov volilne pravice osebam z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi.

Zagovornik je prvo poizvedbo glede tega vprašanja maja 2019 poslal Ministrstvu za notranje zadeve (MNZ), na katero se je samoiniciativno odzvalo Ministrstvo za javno uporabo v dopisu št. 040-8/2019/5 (18. 6. 2019). Zagovornik je nato avgusta 2019 (dopis št. 070-58/2019/4 z dne 19. 8. 2019) obema in drugim deležnikom ponovno natančno obrazložil pomisleke o ureditvi tega vprašanja. Hkrati je pisne poizvedbe s prošnjo, naj se izrečejo o teh in drugih posebnih vidikih, povezanih s to tematiko, spomladi 2019 posredoval Ministrstvu za pravosodje, Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti in Svetu za invalide Republike Slovenije ter v vednost ponovno tudi MNZ. Pisnih odzivov Zagovornik ni prejel. Iz zapisnika Sveta za invalide Republike Slovenije o 6. seji, ki je bila v torek 15. 10. 2019, sicer izhaja, da je ta sprejel naslednji sklep pod točko 2.1: »Svet za invalide RS odločno zastopa stališče, da je invalidom nedopustno odvzemanje volilne pravice. Država je dolžna zagotoviti varstvo volilne pravice invalidom na vseh položajih in nivojih.«[4]

Zagovornik je Državni zbor opozoril na to problematiko ob svojem rednem letnem poročilu za leto 2019.[5] Nazadnje je to storil tudi s Priporočilom Zagovornika načela enakosti glede osnutka Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalnih volitvah (EVA 2020-3130-0026) št. 0070-5/2020/1 ter s Priporočilom Zagovornika načela enakosti glede osnutka Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (EVA: 2020-3130-0017) št. 0070-7/2020/1.[6]

Ta priporočila so se nanašala na pravno stanje decembra 2020, ko so ostajali v veljavi učinki sodnih odvzemov volilne pravice, sprejetih pred uveljavitvijo Družinskega zakonika (DZ) in novega Zakona o nepravdnem postopku, ki sta se začela uporabljati 15. 4. 2019. ZVDZ tedaj sodnih odvzemov volilne pravice ni več omogočal, saj so bili možni le ob odvzemih poslovne sposobnosti in podaljšanju roditeljske pravice do navedenega datuma.

V tako ureditev je zakonodajalec konec leta 2021 ponovno posegel z ureditvijo v 1. členu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v državni zbor (ZVDZ-D).

[4] Dostopno na https://www.gov.si/zbirke/delovna-telesa/svet-za-invalide-republike-slovenije/
[5] Glej 12.4.1 Povzetek študije o odvzemih volilne pravice osebam z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi, str. 198-201. Dostopno na https://www.zagovornik.si/wp-content/uploads/2020/07/Redno-letno-porocilo-2019_splet-1.pdf
[6] Oboje dostopno na https://www.zagovornik.si/priporocila-2020/

S tem je omogočil ponovno odvzemanje volilne pravice ljudem, in sicer ob njihovi sodni postavitvi pod skrbništvo. Obrazložitev predloga ZVDZ-D[7] je rešitev razlagala kot »redakcijsko« rešitev (str. 4), v smislu da gre za uskladitev z novim DZ, postavljena pa je bila tudi trditev »da se ureditev po vsebini ne spreminja« (str. 14). Navedeno ne drži, saj odvzemi volilne pravice skladno z DZ že skoraj dve leti pred tem niso bili več pravno možni, možni pa so ponovno postali ob postavitvi pod skrbništvo šele z uveljavitvijo ZVDZ-D, torej od 16. 3. 2021 dalje.

Morebitni pomisleki, da se volilne zakonodaje ne spreminja v letu pred volitvami, v tem kontekstu niso utemeljeni. Ne gre za splošno prevladujoče pravno načelo, ki tudi ni samo sebi namen. Velja predvsem v smislu varstva načela zaupanja v pravo, torej da se ljudem njihov pravni položaj in bistvena zakonska pravila ne bi nepričakovano bistveno poslabšala oziroma spremenila, brez možnosti pravočasne prilagoditve ravnanja, npr. v tekmi za glasove volivcev. Konkretneje, v primeru te točke priporočila ne gre za spreminjanje pravil volilnega sistema, pravil volilne kampanje ipd. Morebitna odprava možnih odvzemov volilne pravice oseb z invalidnostmi pojmovno ne more poseči v pravne interese kot tudi ne v pravice drugih sodržavljanov. Primer takšne odprave nepravilnosti po pravni poti je znan iz prakse nemškega zveznega ustavnega sodišča, ki je leta 2019 zakonsko oviro odpravilo nekaj mesecev pred volitvami njihovih poslancev v Evropski parlament.[8]

Zagovornik je v svojih dosedanjih priporočilih poudaril, da so pravni okviri in merila za ocenjevanje sprejemljivosti odvzemov volilne pravice različni glede na to, za katere volitve gre. Kadar gre za volilno pravico v primeru lokalnih volitev ali volitev v Evropski parlament, te situacije neposredno varuje primarno pravo Evropske unije (EU). To v primeru volitev v državni zbor ne velja, je pa lahko pomembno zaradi rednih lokalnih volitev in volitev predsednika republike v letu 2022. Pravno nepomembno je, da se je v zadnjem letu izkazalo, da pravni standard varstva volilne pravice po Evropski konvenciji o človekovih pravicah (EKČP) ne terja t.i. strogega testa sorazmernosti za posege v aktivno in pasivno volilno pravico ljudi z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi. Strogi test presoje narekujejo Ustava RS in druge mednarodnopravne obveznosti.

Ključni mednarodnopravni standardi izhajajo iz **pravnih obveznosti** Republike Slovenije **po Konvenciji o pravicah invalidov (MKPI), ki učinkujejo** od uveljavitve zakona o ratifikaciji MKPI v letu 2008[9] **samostojno in neodvisno od pravil EKČP ali prava EU**. Po ratifikaciji MKPI morajo njene pogodbenice ravnati skladno z minimalno zagotovljeno zaščito človekovih pravic. MKPI je postala sestavni in neločljivi del pravnega reda, zakoni pa morajo biti po določilu 2. 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 MKPI. Skladno s petim odstavkom 15. člena Ustave RS so varovane tudi vse pravice, urejene z MKPI.

Namen MKPI je po prvem odstavku 1. člena »**spodbujati, varovati in osebam z invalidnostmi zagotavljati polno in enako**[10] **uživanje vseh človekovih pravic** in temeljnih svoboščin ter spodbujati **spoštovanje njihovega prirojenega dostojanstva**«.

MKPI na splošno, posebej pa v 29. členu, zahteva, da se vse človekove pravice, vključno z volilno pravico, zagotovi vsem osebam z invalidnostmi v polni meri in enako kot drugim.

[7] Predlog besedila ZVDZ-D je dostopen na https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/54c145664a50275d93cba56da85d0e08928e5e28fbb63d93bd7abe06aa409ccd.

[8] Glej sodbo nemškega zveznega ustavnega sodišča v deloma podobni zadevi 2 BvC 62/14 z 29. januarja 2019, ki je bila objavljena 21. februarja 2019, volitve v Evropski parlament pa so potekale maja.

[9] Zakon o ratifikaciji Konvencije o pravicah invalidov in Izbirnega protokola h Konvenciji o pravicah invalidov, Uradni list RS, št. 47/2008.

[10] V slovenskem prevodu MKPI v Zakonu o ratifikaciji Konvencije o pravicah invalidov in Izbirnega protokola h Konvenciji o pravicah invalidov (MKPI), Uradni list RS, št. 47/200, se angleški pojem »equal« napačno prevaja kot »enakopravno« namesto »enako«. MKPI s terminom »enako« zahteva vsebinsko, tj. dejansko, učinkovito enakost oziroma t.i. enakost rezultatov in ne le formalno enakost oziroma enakopravnost.

Da MKPI odvzeme volilne pravice prepoveduje, Odbor za pravice oseb z invalidnostmi (v nadaljevanju Odbor MKPI) nedvoumno poudarja že skoraj desetletje:

- ob obravnavi posameznih **pritožb,**[11] v katerih ugotavlja, da tudi sodni odvzemi volilne pravice v konkretnih postopkih, ne glede na morebitno konkretno ugotovljeno voljno nesposobnost, po MKPI niso dopustni,[12]
- v opozorilih posameznim državam pogodbenicam (mdr. **ob obravnavi poročila Slovenije (2018)[13] ter poročila EU (2015)**[14] in
- v svojih splošnih komentarjih, ki razlagajo konvencijske obveznosti (v Splošnem komentarju št. 1 k 12. členu MKPI o enakem priznanju pred zakonom,[15] ponovno tudi v Splošnem komentarju št. 6 o enakosti in nediskriminaciji[16]).

Odbor MKPI ugotavlja, da 29. člen MKPI 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 MKPI.

Odbor MKPI **ob obravnavi poročila Slovenije** glede obveznosti po 29. členu MKPI (»Sodelovanje v političnem in javnem življenju«) v 49. točki navaja, da »je zaskrbljen zaradi:

a) **zanikanja volilne pravice** osebam, za katere se domneva, da zaradi svoje invalidnosti ali oviranosti "niso sposobne razumeti pomena, namena in učinka volitev", ter **zaradi nedostopnega volilnega gradiva** za osebe z intelektualnimi invalidnostmi«.

V 50. točki pa »Odbor priporoča državi pogodbenici, da:

a) zagotovi volilno pravico vsem osebam, ne glede na njihovo invalidnost ali drugo oviranost, ter jim **omogoči podporno odločanje**, pri čemer vsem osebam z invalidnostmi, ne glede na njihovo oviranost, zagotovi dostop do volilnih gradiv«.

Na razlago Odbora MKPI, da odvzemi volilne pravice zaradi invalidnosti niso dopustni, se sklicuje tudi več drugih pomembnih nadzornih mehanizmov varstva človekovih pravic.

---

[11] Argumenti Odbora MKPI glede kršitev MKPI so posebej natančno obrazloženi ob obravnavi posamične pritožbe odboru MKPI v zadevi *Zsolt Bujdosó in pet drugih proti Madžarski*. Gre za zadevo CRPD/C/10/D/4/2011 (2013), dostopno na: https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/Jurisprudence.aspx.

[12] Da je odvzemanje volilne pravice prek sodišč v konkretnih postopkih (po ureditvi, ki je praktično enaka kot slovenska) pomeni kršitev MKPI, je Odbor MKPI prvič sklenil ob primeru obravnave španskega poročila. 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. Glej tudi odločitve v individualnih pritožbah npr. v zadevi *Gajcsi proti Madžarski* 62924/10 z dne 23. 9. 2014 ter *Harmati proti Madžarski*, 63012/10 z dne 21. 10. 2014. V zadevi *Gajcsi* je bila ugotovljena kršitev MKPI, ker sodišče v sodnem postopku osebi z invalidnostjo ni vrnilo poprej odvzete volilne pravice.

[13] 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**.** Dostopno na: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fSVN%2fCO%2f1. 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.

[14] Glej Concluding observations on the initial report of the European Union, CRPD/C/EU/CO/12, Oktober 2015, zlasti 69. točko, dostopno na: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FEU%2FCO%2F1.

[15] V 48. in 49. točki Splošnega komentarja države pogodbenice poziva k vključevanju oseb z invalidnostmi v volilne procese. Opozarja, da vsebina 29. člena MKPI 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. Dostopno na: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/1&Lang=en.

[16] Glej 30. točko kjer našteva primere sistemskih diskriminacij.

V **okviru mehanizmov EU** imata jasna stališča vsaj dva pomembna organa:

- **Agencija EU za temeljne pravice** (v nadaljevanju: FRA), ki je del okvirnega specializiranega mehanizma za nadzor nad izvajanjem MKPI v 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 spreminjanja volilne zakonodaje, ustavnosodnih odločitev ter pobud za večje vključevanje oseb z invalidnostmi v procese demokratičnega odločanja je FRA pripravila tik pred zadnjimi volitvami v Evropski parlament (EP) leta 2019.[18] Ti primerjalni podatki med drugim kažejo (razpredelnica 2), da je znaten del pozitivnih zakonodajnih reform posledica intervencij (ustavnih) sodišč, da gre torej za prvovrstna pravna vprašanja, po drugi strani pa je več zakonodajalcev, tudi v primerih neuspešnih prizadevanj po pravnih poti, omejitve odpravilo (npr. v Španiji).
- **Evropski ekonomsko-socialni odbor** (v nadaljevanju: EESO), posvetovalni organ EU, je v obdobju pred volitvami v EP leta 2019 izpostavil svojo dolžnost, da ustanovam držav članic in državljanom EU zagotovi izčrpen pregled dejanskega uveljavljanja volilne pravice. V ta namen je EESO 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 onemogoča, da bi se udeležili volitev v EP. 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 EP. 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 invalidnostjo. EESO je izrazil upanje, da na naslednjih volitvah v EP leta 2024 noben državljan EU zaradi invalidnosti ne bo prikrajšan za pravico voliti in biti voljen.

Ta stališča, ki se sicer nanašajo na volitve poslancev v EP, so relevantna tudi glede prepovedi diskriminacije na volitvah v državni zbor, saj gre za razlago istovrstnih obveznosti.

Po **Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin** (v nadaljevanju: EKČP) je zagotovljeno varstvo pred diskriminacijo po 14. členu EKČP v povezavi s pravico voliti v zakonodajne organe po 3. členu 1. Protokola k EKČP. Poleg tega diskriminacijo glede volitev v nezakonodajne organe ter glede odločanja na referendumih splošno prepoveduje tudi **12. Protokol k EKČP**.[20] Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) je standard EKČP v tem pogledu v letu 2021 razjasnilo ter ga postavilo nižje, tako da državam omogoča razmeroma široko polje proste presoje (ang. margin of appreciation) pri omejevanju volilne pravice.[21]

---

[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. Dostopno na: https://fra.europa.eu/en/publication/2014/right-political-participation-persons-disabilities-human-rights-indicators in na: https://fra.europa.eu/en/publication/2013/legal-capacity-persons-intellectual-disabilities-and-persons-mental-health-problems.

[18] Zadnji podatki o stanju v državah članicah iz februarja 2019 so dostopni v poročilu FRA *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.

[20] Zakon o ratifikaciji Protokola št. 12 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 8/10).

[21] Glej odločitvi v zadevi Strøbye and Rosenlind proti Danski združeni zadevi št 25802/18 in 27338/18 ter Caamaño Valle proti Španiji št. *43564/17.*

Sodni odvzemi volilne pravice zaradi invalidnosti po merilih EKČP niso kršitve, ker se za presojo ne uporabi strogi test sorazmernosti. ESČP tako ni sledilo predlogom za poenotenje skupnega razumevanja standardov varstva volilne pravice po različnih mednarodnopravnih instrumentih ter v različnih organih Sveta Evrope.

Za zagotovitev polnega uresničevanja volilne pravice vsem osebam z invalidnostmi pa se je izrekla **vrsta drugih ključnih organov Sveta Evrope**:

- Akcijski načrt za invalidnost 2006-2015[22] Sveta Evrope je zavezal države članice, naj zagotovijo, da nobena oseba z invalidnostjo zaradi svoje invalidnosti ni izključena iz pravice voliti in biti voljen.[23]
- V priporočilu CM/Rec(2011)14 je Svet ministrov 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 zaznavni sposobnosti«.[24]
- Evropska komisija za demokracijo skozi pravo pri Svetu Evrope (v nadaljevanju: Beneška komisija) je svetovalni organ, ki pomembno prispeva k skupnemu razumevanju in razširjanju evropske ustavne dediščine. **Beneška komisija je leta 2011 v referenčnem dodatku[25] 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 osebam z invalidnostmi 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.[26]
- O tem, da so odvzemi volilne pravice osebam z invalidnostmi nedopustni, se je jasno izrekel tudi **Komisar za človekove pravice Sveta Evrope** (v nadaljevanju: Komisar ČP SE). Sprva načelno, ko je ob komentarju ene od sodb Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP) izrazil mnenje, da po MKPI »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.[27]

[22] V izvirniku *Disability Action Plan 2006-2015*, dostopno na: https://www.coe.int/en/web/disability/action-plan-2006-2015. Aktualna strategija ne izpostavlja več volilne pravice, ampak to temo splošneje zajame kot cilj v okviru četrte od petih prioritet, poimenovane »enako priznanje pred zakonom« (ang. *equal recognition before the law*). SE si prizadeva, da se vsem zagotovi priznanje pravne sposobnosti imeti in polno uživati vse pravice in da se skrbništva nadomesti s podpornim odločanjem. Dokument *Council of Europe Disability Strategy 2017-2023* z naslovom *Human rights: a reality for all* je dostopen na: https://rm.coe.int/16806fe7d4.

[23] 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).

[24] Dostopno na: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805cbe4e.

[25] 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.

[26] 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.

[27] 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.

- Leta 2018 pa je Komisarka ČP SE pred ESČP intervenirala kot tretja stranka v že omenjeni zadevi *Caamaño Valle proti Španiji.*[28] Izrekla se je, da je treba slediti razvoju skupnega razumevanja standardov varstva volilne pravice oziroma razlagi EKČP v skladu z MKPI ter da gre pri sodnih odvzemih volilne pravice ljudem z intelektualnimi invalidnostmi za diskriminacijo zaradi invalidnosti. Navedla je še, da je treba opomniti države na njihove pozitivne obveznosti pri zagotavljanju učinkovitega uživanja volilne pravice ljudem z invalidnostmi.

Odvzeme volilne pravice zaradi invalidnosti 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 je v opombi št. 17 izrecno sklicevala na pravni standard MKPI. OVSE je zato RS priporočila: »Da bi zagotovili skladnost z mednarodnimi standardi in da bi zagotovili enako[29] volilno pravico, je treba odpraviti vse omejitve volilne pravice, ki temeljijo na duševnih motnjah.«[30]

Število odvzemov volilne pravice po uveljavitvi ZVDZ-D narašča. Po podatkih MNZ o stanju v evidenci volilne pravice pred volitvami v EP maja 2019, torej po začetku uporabe DZ, je bilo na volitvah v EP onemogočeno voliti 2.035 državljanom. Po podatkih, ki jih je od MNZ prek zahtevkov za dostop do informacij javnega značaja pridobila Zveza Sonček, je bilo na dan 3. 1. 2022 v Sloveniji 2929 državljanov z odvzeto volilno pravico, na dan 10. 2. 2022 pa že 3016. Glede na navedeno se je situacija o odvzemih volilne pravice torej še zaostrila.

[28] 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.

[29] Slovenski prevod poročila je sporen, saj vsebuje besedo »enakopravno« namesto »enako« volilno pravico (ang. *equal suffrage*). Enakost (aktivne) volilne pravice je ustaljen pravni standard.

[30] 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.