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:15:56, 13.06.2022
Referenčna številka:050-2/2022/13

Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
T: 080 81 80
E: gp@zagovornik-rs.si

Ministrstvo za javno upravo
Tržaška cesta 21
1000 Ljubljana
E: gp.mju@gov.si

Številka: 050-2/2022/13
Datum: 24. 5. 2022

Zadeva: **Priporočilo Zagovornika načela enakosti glede spremembe 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)**

Spoštovani,

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je skladno z 38. členom Zakona o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD) izvedel oceno diskriminatornosti 7. člena Zakona o volitvah v državni zbor (v nadaljevanju ZVDZ), ki v drugem odstavku 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. Ocenil je, da je zakonodajalec s tem, ko je odvzel volilno pravico tem osebam, posegel v njihovo temeljno ustavno in politično pravico voliti in biti voljen. 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 pravic, kot je to storil v drugem odstavku 7. člena ZVDZ.

Predlagatelj zakona se je skliceval na sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice ESČP), ni pa izkazal skladnosti sedanje ureditve z zahtevami Konvencije OZN o pravicah invalidov (KPI) ter stališči Odbora KPI, ki so diametralno nasprotni stališčem ESČP.

Zato je po oceni Zagovornika ureditev iz drugega in tretjega odstavka 7. člena ZVDZ neskladna s prepovedjo neposredne diskriminacije iz prvega odstavka 4. člena ZVarD (v povezavi s prvim odstavkom 6. člena ZVarD), poleg tega pa ne prestane presoje niti test sorazmernosti. Zato v zadevi ne gre za ureditev, ki bi temeljila na eni od dovoljenih izjem od prepovedi diskriminacije po ZVarD.

Z namenom preprečevanja in odpravljanja diskriminacije Zagovornik Ministrstvu za javno upravo skladno z 21. členom ZVarD priporoča, da pripravi in na Vlado RS vloži predlog spremembe 7. člena Zakona o volitvah v državni zbor na način, da se njegov drugi in tretji odstavek črtata v delu, ki se nanaša na aktivno volilno pravico – pravico voliti, ter dopolnitve prehodnih določb na način, da se odpravi učinke odvzemov volilne pravice ljudem z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi v drugih zakonih.

Oceno diskriminatornosti predpisa št. 050-2/2022/12 z dne 10. 6. 2022, s katero se je postopek pri Zagovorniku zaključil, vam posredujemo v seznanitev v prilogi tega dopisa.

Vljudno vas naprošamo, da nas v 30 dneh od prejema tega dopisa obvestite o upoštevanju priporočila.

S spoštovanjem,

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Priloga:
- Utemeljitev strokovne službe Zagovornika k priporočilu št. 050-2/2022/13
- Ocena diskriminatornosti št. 050-2/2022/12 z dne 10. 6. 2022

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

V vednost:
- Urad Predsednika republike (po e-pošti: gp.uprs@predsednik.si)
- Državni zbor (po e-pošti: gp@dz-rs.si)
- Državni svet (po e-pošti: gp@ds-rs.si)
- Vlada Republike Slovenije (po e-pošti: gp.gs@gov.si)
- Varuh človekovih pravic (po e-pošti: info@varuh-rs.si)

UTEMELJITEV STROKOVNE SLUŽBE ZAGOVORNIKA K PRIPOROČILU ŠT. 050-2/2022/13

Z namenom preprečevanja in odpravljanja diskriminacije Zagovornik Ministrstvu za javno upravo skladno z 21. členom ZVarD priporoča, da pripravi in na Vlado RS vloži predlog spremembe 7. člena Zakona o volitvah v državni zbor na način, da se njegov drugi in tretji odstavek črtata v delu, ki se nanaša na aktivno volilno pravico – pravico voliti, ter dopolnitve prehodnih določb na način, da se odpravi učinke odvzemov volilne pravice ljudem z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi v drugih zakonih.

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je prejel predlog za obravnavo domnevno diskriminatorne določbe 7. člena Zakona o volitvah v državni zbor (ZVDZ) v delu, ki 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.

Iz predloga izhaja, da sta določbi drugega in tretjega 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 KPI in Izbirnemu protokolu k tej konvenciji. Navedena določba ZVDZ po mnenju predlagatelja postopka pri Zagovorniku krši 29. člen KPI. Predlagatelj se sklicuje na zadevo *Zsolt Bujdosó in ostali proti Madžarski* iz leta 2013[1] ter zatrjuje neposredno diskriminacijo.

Zagovornik je na podlagi 38. člena ZVarD v zadevi pričel s postopkom ocene diskriminatornosti 7. člena zakona, v katerem je ocenjeval, ali je ZVDZ skladen z načelom enakega obravnavanja oziroma ali je kršena prepoved diskriminacije.

Ugotovil je, da 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. Glede na to, da so KPI ratificirale vse države članice EU, razen Lichtensteina, predvsem pa tudi sama EU, to pomeni, da je glede tega vprašanja podano soglasje vseh držav članic (vsaj na deklaratorni ravni). KPI namreč učinkuje samostojno in neodvisno od pravil Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (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.

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 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.

O tem, da gre pri sodnih odvzemih volilne pravice ljudem z intelektualnimi invalidnostmi za diskriminacijo zaradi invalidnosti, ter da ni prostora za postopke, v katerih bi sodniki ali zdravniki ocenjevali volilno sposobnost ljudi in zanjo dajali zeleno luč, sta se izrekla že dva komisarja za človekove pravice Sveta Evrope, Odbor KPI pa to nedvoumno poudarja že več kot desetletje. Najbolj očitno v mnenju k pritožbi 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.

[1] Gre za zadevo CRPD/C/10/D/4/2011 (2013).

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. V Sloveniji to število narašča. Po podatkih Ministrstva za notranje zadeve (MNZ) o stanju v evidenci volilne pravice je bilo maja 2019 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.

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.

Z navedeno zakonsko ureditvijo naj bi se zasledovalo legitimen cilj skrbi za legitimne in zakonite volitve. Po mnenju Zagovornika je to sicer moč opredeliti kot legitimen cilj, pri čemer pa noben legitimen cilj sam po sebi ne more nadomestiti konkretne presoje o primernosti, nujnosti in sorazmernosti nekega ukrepa v ožjem smislu (tehtanje vrednot).

Zagovornik je to presojo opravil in ugotovil, da po trenutni ureditvi 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. To pomeni, da je slovenski zakonodajalec 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. Glede na to, 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 pa 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.

Zato je Zagovornik ocenil, da gre za neposredno obliko diskriminacije na podlagi osebne okoliščine invalidnosti. Ministrstvu za javno upravo kot predlagatelju zakona priporoča, da pristopi k pripravi spremembe 7. člena ZVDZ na način, da se njegov drugi in tretji odstavek črtata vsaj v delu, ki se nanaša na aktivno volilno pravico – pravico voliti. Ob tem Zagovornik zakonodajalcu še priporoča, naj v prehodnih določbah odpravi tudi vse učinke odvzemov volilne pravice ljudem z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi v drugih zakonih, ki se na ureditev v 7. členu ZVDZ smiselno nanašajo ali sklicujejo.