REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Podpisnik:Miha Lobnik
Izdajatelj certifikata:Republika Slovenija
Serijska št. certifikata:6d 0f 14 5e 00 00 00 00
Datum poteka certifikata:16.01.2022
Datum in čas podpisa:12:12, 24.12.2020
Referenčna številka:0070-7/2020/1

Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
T: 01 473 55 51
E: gp@zagovornik-rs.si

Ministrstvo za javno upravo
Tržaška cesta 21
1000 Ljubljana

E: gp.mju@gov.si

Številka: 0070-7/2020/1
Datum: 22. 12. 2020

Zadeva: **Priporočilo Zagovornika načela enakosti glede osnutka Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (EVA: 2020-3130-0017)**

Spoštovani,

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je osnutek Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (EVA: 2020-3130-0017, v nadaljevanju ZRLI-F) proučil z vidika svojih pristojnosti iz 21. člena Zakona o varstvu pred diskriminacijo (v nadaljevanju: ZVarD). Zagovornik je predlagane rešitve obravnaval zlasti z vidika njihove ustreznosti za položaj ljudi z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi.

Osnutek zakona nekaterih vprašanj spoštovanja standardov varstva pravic oseb z invalidnostmi po Konvenciji o pravicah invalidov (v nadaljevanju: MKPI) ter po 12. Protokolu k Evropski konvenciji o človekovih pravicah (EKČP) po mnenju Zagovornika ne ureja.

Zagovornik načela enakosti pripravljavcu ZRLI-F priporoča:

1. **da s spremembo ZRLI-F omogoči uresničevanje pravice do zakonodajnega in ustavodajnega referenduma in pravice do ljudske zakonodajne in ustavodajne iniciative osebam, ki jim je bila ob odvzeti poslovni sposobnosti ali podaljšani roditeljski pravici odvzeta volilna pravica;**

2. **posodobitev volilnih postopkov in gradiv na način, da bo že z zakonskimi jamstvi zagotovljena polna dostopnost volilnih postopkov in gradiv ter informiranje oziroma opolnomočenje vseh volivcev, tudi ljudi z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi.**

3. **da se z ali vzporedno z ZRLI-F zagotovi sistem podpornega odločanja ljudem, ki imajo motnje v duševnem zdravju, ter ljudem z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi ali imajo druge oblike oviranosti, ki jih lahko ovirajo pri polnem in enakem uživanju pravice do zakonodajnega in ustavodajnega referenduma in pravice do ljudske zakonodajne in ustavodajne iniciative.**

4. **da v zvezi s predlaganimi zaostritvami pogojev za vlaganje pravnih sredstev zaradi napak v volilnih postopkih (obvezno zastopanje po odvetniku in elektronsko vlaganje vlog) preuči skladnost predlaganih rešitev z Mednarodno konvencijo o pravicah invalidov. Napovedana rešitev bi lahko nesorazmerno omejila ali onemogočila dostop do učinkovitega pravnega sredstva in sodnega varstva nekaterim ljudem, zlasti osebam z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi, in tistim, ki živijo v institucijah, kot so tudi domovi za starejše in drugi zavodi.**

Zagovornik zaproša Ministrstvo za javno upravo za pisni odziv na njegova priporočila v roku 20 dni od prejema priporočila.

S spoštovanjem,

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

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

V vednost:
- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti gp.mddsz@gov.si
- Ministrstvo za notranje zadeve, gp.mnz@gov.si
- Ministrstvo za pravosodje, gp.mp@gov.si
- Svet za invalide Republike Slovenije, Štukljeva cesta 44, 1000 Ljubljana, gp.mddsz@gov.si
- Varuh človekovih pravic, info@varuh-rs.si

Priloga:
- Utemeljitev strokovne službe Zagovornika

UTEMELJITEV STROKOVNE SLUŽBE ZAGOVORNIKA K PRIPOROČILU ŠT. 0070-7/2020/1

1.

Zagovornik priporoča, da se s spremembo ZRLI-F omogoči uresničevanje pravice do zakonodajnega in ustavodajnega referenduma in pravice do ljudske zakonodajne in ustavodajne iniciative osebam, ki jim je bila ob odvzeti poslovni sposobnosti ali podaljšani roditeljski pravici odvzeta volilna pravica.

To je mogoče doseči na način, da se v predlogu ZRLI-F doda nov »1. člen: V Zakonu o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo in 41/13 – UZ90,97,99 in 6/18 – odl. US in 52/20) se v 1. členu doda nov tretji odstavek, ki se glasi: »Vsaka državljanka in državljan, ki je dopolnil 18 let, ima pravico glasovati na referendumu o spremembi ustave, zahtevati zakonodajni referendum in glasovati na njem, glasovati na referendumu o mednarodnih povezavah in na posvetovalnem referendum o vprašanjih iz pristojnosti državnega zbora ter izvrševati ljudsko iniciativo za spremembo ustave in za sprejem zakona.« Zagovornik hkrati predlaga, da se v 20. členu ZRLI-K doda nov prvi odstavek, ki se glasi: »V 35. členu se prvi odstavek spremeni tako da se glasi: »Pravico glasovanja na referendumu imajo državljani, ki dopolnijo18 let.« Zagovornik predlaga, da se ustrezno preuči tudi vse druge nomotehnične rešitve, ki določajo volivke in volivce, tako da se jim zaradi nekdanjih odvzemov volilne pravice ne bi kratilo njihove enake pravice do zakonodajnega in ustavodajnega referenduma in pravice do ljudske zakonodajne in ustavodajne iniciative.

Zagovornik priporočilo daje, da se odstrani dvom o pravilni razlagi veljavnega prava, pa tudi z namenom odprave morebitnih neustavnosti, zlasti neskladja s 5.,12. in 29. členom MKPI ter 12. protokolom k Evropski konvenciji o človekovih pravicah. Opozarja na vprašljivo razlago in (posredni) učinek odvzemov volilne pravice po drugem in tretjem odstavku 7. člena Zakona o volitvah v državni zbor (ZVDZ) ter sedme točke drugega odstavka 4. člena Zakona o evidenci volilne pravice (ZEVP-2), ki naj bi vplivali tudi na uresničevanje pravic po ZRLI. V prvem odstavku 7. člen ZVDZ ureja »le«, 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. Da naj bi določbe drugega in tretjega člena ZVDZ merile na splošno omejitev vseh vidikov splošne in enake volilne pravice, ki je varovana s 43. členom Ustave RS, ni nesporno. Temu nasprotuje tudi načelo *in favorem libertatis*, tj. v prid pravici, saj je volilni pravici prijaznejša razlaga ZVDZ možna (npr. glede učinkovanja v zvezi z volitvami predsednika republike in za volitve v državni svet). Pravice ne gre razlagati zožujoče v luči učinka MKPI in tudi ne, ker je splošnost in enakost volilne pravice kot poseben vidik zapovedi enakega obravnavanja del jedra vsebine pravice do svobodnih in poštenih volitev. Zagovornik opozarja, da se te dileme pojavijo tudi v zvezi s predmetom urejanja ZRLI.

Ustava RS v 90. členu daje 40.000 volivcem pravico **zahtevati razpis zakonodajnega referenduma**. V tretjem odstavku 90. člena Ustave RS je določeno: »Pravico glasovanja na referendumu imajo vsi državljani, ki imajo volilno pravico.*«* Zagovornik opozarja, da na tem mestu zakonodajalcu z Ustavo RS **ni dan zakonski pridržek** za omejevanje pravice zahtevati referendum ali pravice glasovati na referendumu. V prvem in drugem odstavku 43. člena Ustava RS določa: »Volilna pravica je splošna in enaka. Vsak državljan, ki je dopolnil 18 let, ima pravico voliti in biti voljen.« Ustava RS, razen v primeru pasivne volilne pravice (pravice biti voljen) za poslance v Državni zbor (drugi odstavek 82. člena), nikjer ne določa zakonskega pridržka in torej ne zapoveduje in ne predvideva omejevanja, kot tudi ne odvzemov volilne pravice. ZRLI **ne določa podrobneje, kdo so volivci, ki lahko zahtevajo razpis referenduma ali imajo pravico do ljudske iniciative**. Zato po mnenju Zagovornika na to vprašanje odgovarja neposredno Ustava RS. Kdo so in kdaj postanejo volivke in volivci ter imajo

pravico glasovati na referendumu, ureja 43. člen Ustave RS. Volivci so vsi polnoletni državljani. Ti imajo splošno in enako volilno pravico.
Obseg vseh volivcev oziroma tistih, ki smejo uresničevati volilno pravico v vseh njenih razsežnostih, ni jasno in izrecno podrobneje urejen v ZVDZ (ki omogoča odvzeme volilne pravice za volitve v DZ) ter v Zakonu o evidenci volilne pravice (ZEVP-2), ki določa, da se zaznamek o odvzemu volilne pravice za volitve v državni zbor zabeleži v evidenci volilne pravice. Z odvzemi volilne pravice za volitve v državni zbor državljani z intelektualnimi ali s psihosocialnimi invalidnostmi ne prenehajo samodejno biti volivci v primeru upravičencev zahtevati razpis referenduma. Glede pravice zahtevati razpis referenduma je torej možna pravici prijazna razlaga.

ZRLI pa vsebuje določbo, kdo ima **pravico glasovati na referendumu**. V 35. členu določa: »*Pravico glasovanja na referendumu imajo državljani, ki imajo pravico voliti v državni zbor*.« V praksi odločitve o tem, kdo ima pravico glasovati na referendumu, temeljijo na razlagi 7. člena ZVDZ, ki omogoča odvzeme volilne pravice za volitve v državni zbor, torej se nekaterim osebam z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi tudi to pravico krati. V primeru razpisa referenduma se jih ne vpiše v volilne imenike in se jim onemogoči glasovanje. Ker pa se ZRLI izrecno ne sklicuje na ZVDZ, ko določa, kdo ima pravico glasovati na referendumu, Zagovornik opozarja, da bi bila možna tudi ustavi prijaznejša razlaga ZRLI po načelu *in favorem libertatis* (v prid pravicam), in sicer, da krog upravičencev pravice voliti v državni zbor prek pogojev za volilno pravico nasploh določa že zakonom nadrejena Ustava RS. Dodati velja, da sta tako pravica zahtevati zakonodajni referendum kot pravica glasovati na takem referendumu varovani tudi s pravico do neposrednega sodelovanja pri upravljanju javnih zadev po 44. členu Ustave RS.

Tudi če bi bila uporaba določb ZVDZ in s tem omejitev glasovanja v tem primeru neizbežna, bi lahko nastala pravna situacija, ko ima državljan pravico zahtevati razpis referenduma (glej možno razlago zgoraj), ne pa tudi sodelovati pri glasovanju na njem, kar bi predstavljalo položaj, ko gre za veliko nekonsistentnost oziroma arbitrarnost pri pravnem urejanju. Zagovornik z istega vidika opozarja tudi na časovno komponento odvzemov volilne pravice. Družinski zakonik in novi Zakon o nepravdnem postopku od 15. 4. 2019 ne predvidevata več odvzemov poslovne sposobnosti ali podaljšanja roditeljske pravice. To po mnenju Zagovornika pomeni, da ni več nujno potrebnega materialnega in procesnega pogoja za nove odvzeme volilne pravice.

Zagovornik ocenjuje, da je treba ustavi prijazno razlagati tudi, kdo so volivke in volivci, ki jim gre **pravica do ljudske iniciative**. Gre za pravico sodelovati pri vložitvi **predloga zakona** po 88. členu Ustave RS ali **predloga za začetek postopka za spremembo ustave** po 168. členu Ustave RS. Enako velja za vprašanje **pravice glasovanja na ustavno revizijskem referendumu, pa tudi referendumu o mednarodnih povezavah** po 3a členu Ustave RS. Tudi to v temelju ureja že Ustava RS, določbe ZRLI in ZVDZ pa ne. Sklepati je, da je praksa (enako kot v primerih volitev predsednika republike in v državni svet, kjer je) omejevalna. Zagovornik poudarja, da pravic, varovanih po Ustavi RS, v situaciji, ki omogoča tudi širšo, pravici prijaznejšo razlago, ni dopustno razlagati na zožujoč način. Torej tako, da se prek možnosti odvzemanja volilne pravice za volitve v državni zbor po ZVDZ posredno zoži še kakšno drugo pravico ali pravice. Toliko bolj, če pri tem prihaja do diskriminacije zaradi invalidnosti.

Zagovornik opozarja, da **je odvzemanje političnih in drugih človekovih pravic in temeljnih svoboščin ljudem z invalidnostmi po pravu MKPI prepovedano. MKPI** Slovenijo obvezuje od uveljavitve zakona o ratifikaciji MKPI 24. maja 2008. Po ratifikaciji MKPI morajo njene pogodbenice pri vsem svojem ravnanju ravnati skladno z minimalno zagotovljeno zaščito človekovih pravic. MKPI je postala sestavni in neločljivi del pravnega reda, zato slednje prevzema pravne standarde varstva pravic po MKPI. Ustave ali drugih mednarodnih pogodbe ter zakonov ni dopustno razlagati tako, da bi utegnili neposredno kršiti MKPI, prav tako so nedopustne neposredne kršitve MKPI.

Namen MKPI je po prvem odstavku 1. člena »**spodbujati, varovati in osebam z invalidnostmi zagotavljati polno in enako**[1] **uživanje vseh človekovih pravic** in temeljnih svoboščin ter spodbujati spoštovanje njihovega prirojenega dostojanstva«. MKPI torej že splošno, posebej pa v 29. členu izrecno zahteva, da se vse človekove pravice, vključno z volilno pravico in pravico neposredno sodelovati v političnem in javnem življenju, zagotovi vsem osebam z invalidnostmi v polni meri in enako kot drugim. MKPI v 29. členu 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**, med drugim tako, da:

(…) i) zagotavljajo, da so volilni postopki, sredstva in gradivo ustrezni, dostopni, lahko razumljivi in uporabni; (…) iii) osebam z invalidnostmi kot volivcem zagotavljajo svobodno izražanje volje in jim v ta namen po potrebi in na njihovo zahtevo pri izražanju volje na volitvah omogočajo pomoč osebe po njihovi izbiri;

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 (…)«.

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,**[2] v katerih ugotavlja, da tudi sodni odvzemi volilne pravice v konkretnih postopkih, ne glede na morebitno konkretno ugotovljeno voljno nesposobnost, po MKPI niso dopustni[3],
- v opozorilih posameznim državam pogodbenicam (mdr. **ob obravnavi poročila Slovenije (2018)[4] ter poročila EU (2015)**[5] in
- v svojih splošnih komentarjih, ki razlagajo konvencijske obveznosti (v Splošnem komentarju št. 1 k 12. členu MKPI o enakem priznanju pred zakonom,[6] ponovno tudi v Splošnem komentarju št. 6 o enakosti in nediskriminaciji[7]).

---

[1] 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, ne pa le formalno enakost oziroma enakopravnost.

[2] 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.

[3] 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.

[4] 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.

[5] 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.

[6] 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.

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.

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

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[8] 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 zadnjimi volitvami v Evropski parlament (EP) leta 2019.[9]

- **Evropski ekonomsko-socialni odbor** (v nadaljevanju: EESO), posvetovalni organ EU, je v obdobju pred volitvami v EP v letu 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«.[10] 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.

Po **Evropski konvenciji o človekovih pravicah** (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. O tem, da je treba vsem osebam z invalidnostmi tudi po pravu Sveta Evrope zagotoviti polno uresničevanje volilne pravice se je načelno izrekla tudi **vrsta ključnih organov Sveta Evrope**:

---

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

[8] 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.

[9] 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.

[10] 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.

- Akcijski načrt za invalidnost 2006-2015[11] Sveta Evrope je zavezal države članice, naj zagotovijo, da nobena oseba z invalidnostjo zaradi svoje invalidnosti ni izključena iz pravice voliti in biti voljen.[12]

- 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«[13].

- 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[14] 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.[15]

- 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, saj 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.[16]

- Leta 2018 pa je Komisarka ČP SE pred ESČP intervenirala kot tretja stranka v zadevi *María del Mar Caamaño Valle proti Španiji*.[17] Izrekla se je, da je treba slediti razvoju skupnega razumevanja standardov varstva volilne pravice oziroma razlagi EKČP v skladu z MKPI, da 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. Komisarka ČP SE je poudarila tudi, da MKPI med državami Sveta Evrope ni ratificiral zgolj Liechtenstein.

---

[11] 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.

[12] 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).

[13] Dostopno na: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000016805cbe4e.

[14] 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.

[15] 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.

[16] 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.

[17] 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.

Nekatere države, tudi Slovenija, so ratificirale tudi **12. Protokol k EKČP**,[18] 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,[19] v organe lokalne samouprave ter pri uživanju različnih političnih pravic, kot je **pravica zahtevati referendum in glasovati na referendumu ter pravica do ljudske iniciative, tako glede zakonodajnih, kot ustavodajnih postopkov**. Standarda varstva pred diskriminacijo po 14. členu EKČP in po 12. Protokolu k EKČP sta v celoti primerljiva, razen v tem, kje vse velja prepoved neupravičenega razlikovanja.

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 v opombi št. 17 izrecno sklicuje na pravni standard MKPI. OVSE je zato RS pozvala oziroma ji priporočila: »Da bi zagotovili skladnost z mednarodnimi standardi in da bi zagotovili enako[20] volilno pravico, je treba odpraviti vse omejitve volilne pravice, ki temeljijo na duševnih motnjah.«[21]

Po podatkih MNZ o stanju v evidenci volilne pravice pred volitvami v EP maja 2019 je bilo na volitvah v EP onemogočeno voliti 2.035 državljanom. To število je znatno, zato sistemska pomanjkljivost lahko ogroža tudi javni interes oziroma širše ustavnopravne in demokratične vrednote, kot so pošten volilni postopek, v katerem so spoštovana volilna pravila, verodostojnost volilnega izida in zaupanje državljanov v pošteno izvedbo volitev. Zaradi odvzemov volilne pravice **bi morebitna uporaba pravnih sredstev zoper volilni izid lahko ogrozila volilne izide na posameznih volitvah.** Obseg odvzemov volilne pravice je tolikšen, da lahko vpliva na volilni izid. Iz uradnih podatkov o izidih volitev v EP maja 2019,[22] denimo, izhaja, da bi 2.035 glasov državljanov, ki jim je bila na teh volitvah onemogočena pravica voliti, lahko spremenilo volilni izid pri izvolitvi enega poslanca s preferenčnimi glasovi. **Problem je lahko bistveno podoben ob morebitnem tesnem referendumskem izidu, pa tudi ob vprašanju (ne)izpolnitve kvoruma za veljavno odločitev.**

Na probleme, povezane z odvzemi volilne pravice, je Zagovornik opozoril že v poizvedbi Ministrstvu za notranje zadeve (MNZ) maja 2019, na katero se je pripravljavec ZRLI-F samoiniciativno odzval v dopisu št. 040-8/2019/5 (18. 6. 2019), Zagovornik pa je nato avgusta 2019 (dopis št. 070-58/2019/4 z dne 19. 8. 2019) pripravljavcu in drugim deležnikom ponovno natančno obrazložil pomisleke o trenutni ureditvi tega vprašanja. Hkrati je Zagovornik pisne poizvedbe s prošnjo, naj se izrečejo o teh in drugih posebnih vidikih, povezanih s to tematiko spomladi 2019 posredoval Ministrstvu za pravosodje,

[18] Zakon o ratifikaciji Protokola št. 12 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 8/10).
[19] V zadevi *Sejdić in Finci proti Bosni in Herzegovini* je bila ugotovljena diskriminacija glede volilne pravice za volitve tripartitnega predsedstva države.
[20] Slovenski prevod poročila je sporen, saj vsebuje besedo »enakopravno« namesto »enako« volilno pravico (ang. *equal suffrage*). Enakost (aktivne) volilne pravice je ustaljen pravni standard.
[21] 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.
[22] Podatki Državne volilne komisije o preferenčnih glasovih so dostopni na https://dvk-rs.si/arhivi/ep2019/#/rezultati.

Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti in Svetu za invalide Republike Slovenije.
V vednost jih je ponovno posredoval tudi MNZ. Pisnih odzivov Zagovornik ni prejel. Zagovornik je smiselno podobna opozorila dal tudi ob nedavnem Priporočilu Zagovornika glede osnutka Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalnih volitvah (EVA 2020-3130-0026) št. 0070-5/2020/1 z dne 17. 12. 2020.

2.

Zagovornik priporoča posodobitev volilnih postopkov in gradiv na način, da bo že z zakonskimi jamstvi zagotovljena polna dostopnost volilnih postopkov in gradiv ter informiranje oziroma opolnomočenje vseh volivcev, tudi ljudi z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi.

V 9. členu ZRLI-F izrecno ureja situacije, ki bi preprečile nastanek digitalne ločnice, ki bi nastala, če bi bilo podporo zahtevam za razpis referenduma ali ljudsko iniciativo mogoče dajati le elektronsko (ostali bodo fizični obrazci podpore). Daje tudi možnost osebne podpore na domu močno gibalno oviranim itd. Zagovornik pozdravlja, da ZRLI-F predvideva nekatere pozitivne rešitve, ki lahko služijo tudi temu cilju. Predlog 19. člena ZRLI-F predvideva, da se bo besedilo akta, o katerem se bo odločalo na referendumu, objavilo tudi na spletnih straneh državnega zbora. Če je akt, o katerem se odloča na referendumu, zakon o spremembah oziroma dopolnitvah zakona, se na spletnih straneh državnega zbora objavi tudi prečiščeno besedilo zakona z vidno označenimi spremembami in dopolnitvami, ki ga pripravi pristojna služba državnega zbora. Vseeno pa nekatere druge rešitve nekoliko ožijo dosedanjo dostopnost volilnih gradiv, npr. 22. člen ZRLI-F opušča rešitev, po kateri se na volišču objavi vsebino zakonskega predloga oziroma predloga za spremembo ustave, o katerem se odloča. Tudi objava odločitev DVK v Uradnem listu RS lahko predstavlja oviro z vidika digitalne ločnice (zato bi veljalo proučiti možnost drugih oblik javnega naznanila).

ZRLI se glede vrste vprašanj izvedbe volitev splošno sklicuje na ureditev v ZVDZ. Zagovornik opozarja na potrebo po **enotnem in usklajenem zagotavljanju standardov dostopnosti** pri izvedbi dajanja podpor in glasovanj. Zahtevnost vsebinskih vprašanj, ključnih za sprejemanje zakonodaje, o katerih se izrekajo volivke in volivci ob uresničevanju pravice do referenduma do ljudske iniciative, to vprašanje še zaostruje. Zato Zagovornik priporoča, da se ta vprašanja natančneje preuči in po možnosti jasneje normativno uredi.

Vsebinsko Zagovornik opozarja na problem **(ne)dostopnosti volilnih postopkov in volilnih gradiv za ljudi z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi in druge ljudi z invalidnostmi**. Opozarja torej na pravice tistih, ki volilno pravico oziroma pravico do referenduma in do ljudske iniciative sicer imajo, a je ne morejo enako učinkovito in obveščeno uresničevati. To so ljudje z motnjami v duševnem zdravju in ljudje z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi (na primer ljudje z demenco, ljudje z začasnimi kognitivnimi ovirami, npr. zaradi rabe zdravil, možganske kapi ali poškodbe glave). Zagovornik ocenjuje, da je treba več pozornosti nameniti zlasti **zagotavljanju informacij** za tiste, ki težje berejo in razumejo besedila. MKPI z ustrezno razlago terja zagotovitev **informacij v lahkem branju**,[23] kar v Sloveniji v praksi ni zagotovljeno. Informacije v lahkem branju bi bile še posebno dragocene prav pri referendumskem odločanju, ki lahko terja morda še bolj kompleksen razmislek kot je odločitev o tem, komu dati glas za izvolitev v predstavniške organe. Informacije v lahkem branju (npr. o vsebini posameznega zakona ali predloga za spremembo ustave, ki je predmet odločanja na referendumu) bi bile lahko zelo pomemben prispevek k bolj obveščenemu

[23] »Lahko branje« je ustaljen izraz za prirejena besedila, zapisana na način, ki omogoča kar najlažje branje in razumevanje in s tem dostopnost za osebe, ki težje berejo, zlasti tudi osebe z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi. Običajno lahko branje poleg teksta vsebuje tudi slikovno gradivo, ki sočinkujeta za lažje razumevanje. Referenca v besedilu je točka d.) 2. odstavka 9. člena MKPI, ki ureja dostopnost kot presečno načelo MKPI.

odločanju vseh volivcev, ne le k preprečevanju diskriminacije tistih, ki imajo določene intelektualne ali psihosocialne invalidnosti.

Prilagojene oblike komunikacije deloma (npr. za dostop do pisanj za ljudi s senzornimi ovirami) na splošno urejata Zakon o izenačevanju možnosti invalidov in Zakon o slovenskem znakovnem jeziku, vendar bi veljalo obveznosti volilnih organov z namenom zagotavljanja večje jasnosti in določnosti pri zagotavljanju dostopnosti volilnih postopkov določneje urediti. Urediti bi bilo treba tudi možnost **rabe ojačevalne in alternativne komunikacije**. Zlasti akutna je potreba po ureditvi komunikacije za **gluhoslepe** osebe. Takšno varstvo pravic oseb z invalidnostmi poleg preprečevanja diskriminacije terja tudi 9. člen (dostopnost) in 29. člen (sodelovanje v političnem in javnem življenju) MKPI. Zagovornik opozarja, da bi bilo treba urediti tudi **storitve podpornega odločanja** (saj gre osebna podpora volivcu po veljavni ureditvi le senzorno oviranim, nepismenim in osebam s telesnimi hibami). O tem sicer daje posebno priporočilo v naslednji točki. Zagovornik se ob tem zavzema tudi za uvedbo potrebnih varovalk za preprečevanje možnih zlorab, ki ne smejo biti le kazenskopravne.

Zagovornik opozarja na izrecne ugotovitve Odbora MKPI o Sloveniji. Opozarja zlasti na poudarke ob izvajanju obveznosti po 29. členu MKPI (Sodelovanje v političnem in javnem življenju). V 49. točki Odbor 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;
b) nizke politične participacije oseb z invalidnostmi in njihove nizke udeležbe v javnem življenju, zlasti žensk z 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;
b) omogoči osebam, zlasti ženskam, z invalidnostmi, da uresničujejo svoje politične pravice, vključno s pravico do kandidature za javno funkcijo in do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev.

Zagovornik je na ta vprašanja opozoril in dal podobna priporočila tudi v javni razpravi o Zakonu o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalnih volitvah.

3.

Zagovornik priporoča, da se z ali vzporedno z ZRLI-F zagotovi sistem podpornega odločanja ljudem, ki imajo motnje v duševnem zdravju, ter ljudem z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi ali imajo druge oblike oviranosti, ki jih lahko ovirajo pri polnem in enakem uživanju pravice do zakonodajnega in ustavodajnega referenduma in pravice do ljudske zakonodajne in ustavodajne iniciative.

Četrti odstavek 71. člena ZVDZ ureja situacije na volišču za tiste, ki se ustrezno legitimirajo in so vpisani v volilni imenik:

> »Volivcu se izroči glasovnica tudi, če se ne more ali noče podpisati. Če se ne more podpisati zaradi telesne hibe ali drugega razloga ali če se noče podpisati, volilni odbor to posebej označi v volilnem imeniku. Predsednik ali član volilnega odbora volivcu na njegovo zahtevo da pojasnilo o tehničnih vidikih glasovanja.«

Tudi 79. člen ZVDZ se osredotoča zgolj na tehnični vidik glasovanja na volitvah:

»Če volivec zaradi telesne hibe ali zato, ker je nepismen, ne bi mogel glasovati tako, kot je določeno v tem zakonu, ima pravico pripeljati s seboj osebo, ki mu pomaga izpolniti oziroma oddati glasovnico. O tem odloči volilni odbor in vpiše to v zapisnik.«

Vprašljivo je, ali in v kakšni meri je dopustna osebna podpora druge osebe na volišču tistemu volivcu, ki je sicer pismen, a je kognitivno ali komunikacijsko oviran zaradi intelektualnih ali psihosocialnih invalidnosti in zato morda enako upravičeno potrebuje dodatno osebno podporo pri prenosu informacij ter izražanju oziroma razbiranju svoje politične volje. O tem je zabeležen odmeven sodni spor.[24]

Čeprav takšna ureditev lahko volivcu omogoči oddati glas, volivcem z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi ta pojasnila ne pomagajo razumeti razlik med kandidati in strankami – po MKPI pa bi morali tem volivcem zagotoviti prav pojasnila o vsebinski razliki med možnimi izbirami, ne samo pojasnila o tem, kako se voli. ZVDZ tako ne upošteva, da ima po MKPI volivec po potrebi pravico do podpore osebe, ki jo sam izbere, pri prenosu informacij ter izražanju oziroma razbiranju svoje politične volje.

Po 12. členu MKPI so nedopustne vse sistemske in konkretne ureditve, ki predpostavljajo, da so osebe z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi lahko poslovno oziroma kako drugače nesposobne odločati. Gre za zasuk v, zgodovinsko gledano, trdno zakoreninjenem načinu razumevanja in pojmovanja, zato bi morale države dosedanje sisteme nadomestnega odločanja (ko volja skrbnikov nadomesti voljo osebe z intelektualnimi ali psihosocialnimi invalidnostmi) nadomestiti s konceptom **podpornega odločanja**. Pri podpornem odločanju oseba z invalidnostjo ohranja svojo polno avtonomijo in neodvisnost, pri tem pa je deležna podpore tretjega zato, da lažje razume kontekst odločitve, da lažje izrazi svoje želje, potrebe in voljo, oziroma je te lažje razbrati. O podpornem odločanju se je izčrpno izrekel Odbor MKPI v Splošnem komentarju št. 1 k 12. členu MKPI o enakem priznanju pred zakonom.[25]
Zagovornik opozarja, da je podporno odločanje treba zagotoviti tudi zaradi preprečevanja možnih zlorab volje teh ljudi.

Zagovornik sicer pozdravlja določen napredek, ki ga predstavlja spremenjena ureditev v Družinskem zakoniku (DZ) in Zakonu o nepravdnem postopku (ZNP-1), ki omogoča le še postavljanje odraslih oseb pod delno skrbništvo (a hkrati ohranja v veljavi nekatere primere popolnega skrbništva). Veljalo pa bi storiti nadaljnje korake v smeri zagotavljanja podpornega odločanja.

Zagovornik v nadaljevanju predstavlja nekatera ključna izhodišča ter primerjalne zglede za tako urejanje in prakso, pri tem pa se v veliki meri opira na novejšo publikacijo *Implementing supported decision-making: Developments across Europe and the role od National Human Rights Institutions*, ki jo je pripravilo Evropsko združenje nacionalnih institucij za človekove pravice (European network of National Human Rights Institutions) v sodelovanju z organizacijo MentalHealthEurope. [26]

Čeprav še ni univerzalno sprejetega modela podpornega odločanja, so se postopoma oblikovala naslednja **temeljna načela in vodila podpornega odločanja**:

- spoštovanje mednarodnega prava človekovih pravic, vključno s pravico do zasebnosti;
- vsaka nudena podpora mora spoštovati osebo z invalidnostmi kot avtonomno nosilko pravic in primarno upoštevati njene želje in preference;

[24] Ob izvedbi volitev župana v Občini Šmarješke toplice leta 2019 je tudi zaradi dajanja takšne podpore volivcu z intelektualno invalidnostjo neuspešni kandidat za župana celo izpodbijal volilni izid.
[25] 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.
[26] Dostopno na: http://ennhri.org/news-and-blog/implementing-supported-decision-making-for-people-with-disabilities-new-report-shows-developments-in-europe-and-the-role-of-nhris/

- spoštovanje svobodne izbire obsega tudi možnost, da oseba z invalidnostjo podporno odločanje kadarkoli zavrne ali režim tega spremeni;
- pogoj za svobodno odločanje je, da oseba z invalidnostmi prejme pravilne informacije, ki so podane na njej razumljiv in dostopen način ter vsebujejo namen, obseg in praktične podrobnosti o načinu podpore po načelu »poštenosti in jasnosti«;
- sistemi podpornega odločanja morajo biti dovolj prilagodljivi, da lahko zagotovijo rešitve, prilagojene potrebam vsakega posameznika;
- država naj zagotavlja, da je sistem podpornega odločanja brezplačen ali po simbolični ceni dostopen vsem, ki ga potrebujejo, ne glede na obseg njihove potrebe;
- za zagotavljanje ustrezne podpore je ključno, da ni neupravičenega vpliva na osebo z invalidnostmi ali navzkrižja interesov. Pri tem mora biti tretji stranki omogočeno preverjanje identitete podporne osebe in morebitno oporekanje njeni podpori, če ta ne deluje v skladu z željami osebe z invalidnostjo;
- države naj spodbujajo pristope, ki temeljijo na življenju v skupnosti in hkrati omogočijo družinam, prijateljem, sosedom, sovrstnikom in drugim zainteresiranim, da igrajo pomembno vlogo pri podpori osebam z invalidnostjo;
- podporni sistemi naj bodo predmet rednih pregledov (nadzora), ki jih izvaja za to kompetentno, neodvisno in nepristransko telo ali sodstvo;
- podporno odločanje predstavlja tudi možnost tvegati; MKPI zahteva, da se doseže občutljivo ravnotežje med zadostno podporo in spoštovanjem človeškega dostojanstva, ki daje prostor za izražanje posameznikovih želja in osebnostnih značilnosti, koncept »največje skrbi« za osebe z invalidnostjo pa se umika. To pomeni, da je treba sprejeti tudi t. i. »dostojanstvo v tveganju« (ang. *dignity of risk*), ki pripoznava večji pomen posameznikove pravice do samoodločanja, tudi ko se sprejete odločitve ostalim zdijo nerazumljive ali tvegane.

Zagovornik daje v nadaljevanju podrobnejšo predstavitev **pravnih trendov urejanja sistemov podpornega odločanja in primerov dobrih praks.** Ti so pozitivni, saj so v Evropi vzniknile mnoge prakse, katerih cilj je uvedba podpornega odločanja in sovpadajo z nekaterimi zgoraj navedenimi smernicami. Odražajo se tako na ravni spremembe pravnih okvirov kot na ravni socialno-varstvenih storitev, ki niso nujno vselej le predmet javnih storitev, ampak so lahko storitve v skupnosti.[27] Ti dve ravni se medsebojno dopolnjujeta.

Zagovornik v nadaljevanju predstavlja nekatere poudarke o doseženem razvoju v Evropi, čeprav so dobre prakse opazne tudi v drugih državah po svetu, npr. Kanadi, Kostariki, Peruju in Kolumbiji. V slovenskem pravu so nekatere podobne rešitve že zagotovljene za varstvo **pravic** otrok **do izjave.**[28]

V **Avstriji** je 1. julija 2018 stopil v veljavo poseben zakon (*2. Erwachsenenschutz-Gesetz – 2. ErwSchG*),[29] ki temelji na načelih samoodločanja, avtonomije in svetovanja pri odločanju. Če ima oseba omejene zmožnosti odločanja, zakon predvideva uporabo štirih različic mehanizmov, ki pa ne pomenijo izgube poslovne sposobnosti. Med njimi je poleg pooblastila (nem. *Vorsorgevollmacht*) pretežno za premoženjska vprašanja pomembna novost dogovor o učinkovitem zastopanju (nem. *Gewählte Erwachsenenvertretung*) z različicami, kot so:

[27] Primerjaj s konceptom socialnovarstvenih storitev invalidskih organizacij v Sloveniji.
[28] Glej vlogo zagovornikov otrokovih pravic po II.a poglavju Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP). V drugem odstavku 25.a člena ZVarCP določa: »Namen zagovorništva je, da zagovornik nudi strokovno pomoč otroku, da izrazi svoje mnenje v vseh postopkih in zadevah, v katerih je udeležen, ter mnenje otroka posreduje pristojnim organom in institucijam, ki odločajo o njegovih pravicah in koristih. Zagovornik ni njegov zakoniti zastopnik. Strokovna pomoč vključuje psihosocialno podporo otroku, pogovore o njegovih željah, počutju in mnenju, seznanjanje otroka s postopki in dejavnostmi na njemu primeren način, iskanje najbolj primerne rešitve skupaj z otrokom ter spremljanje otroka pred organi in institucijami, ki odločajo o njegovih pravicah in koristih.«
[29] Podrobneje je v angleškem jeziku predstavljen v posebni brošuri, dostopni na: https://www.justiz.gv.at/file/2c94848a60c1583801614709bca3434b.de.0/justiz_kurzbroschuere_erwschg_en_v2.pdf?forcedownload=true.

- neformalna podpora,
- so-odločanje ter predstavnikov veto,
- zakonito zastopanje (nem. *Gesetzliche Erwachsenenvertretung*, po bližnjih sorodnikih).

Le v skrajnem primeru lahko odredi zastopanje sodišče (nem. *Gerichtliche Erwachsenenvertretung*, ki ne pomeni skrbništva). Ocenjuje se, da bi lahko tak sistem na dolgi rok pomenil celo prihranke za državno blagajno, ker ne bo toliko bremen odločanja o skrbništvih v sodnih postopkih.

Na **Češkem** zagotavlja Civilni zakonik iz leta 2012, ki je stopil v veljavo leta 2014, podporo pri sprejemanju odločitev osebam z zmanjšano sposobnostjo odločanja, ki lahko izberejo enega ali več t.i. podpornikov. Ti spremljajo osebo v pravnih in upravnih postopkih ter jim nudijo potrebne informacije in nasvete. Sodelujejo lahko tudi v postopku prisilne hospitalizacije ali pridržanja v zavodih za socialno varstvo. Ob tem obstaja še možnost zastopanja s strani bližnjih, skrbništvo ter vnaprejšnje usmeritve (odločitve).

V **Gruziji** so z amandmajem Civilnega zakonika iz leta 2015 opustilipopolno skrbništvo in vzpostavili podporno odločanje.

V **Nemčiji** so na zvezni ravni leta 1992 odpravili popolno skrbništvo za odrasle, ki je dovoljevalo odvzem poslovne sposobnosti. Danes ljudem z invalidnostmi ob njihovem strinjanju sodišča imenujejo skrbnike. Ključno je, da le sodišča presojajo, ali je oseba sposobna svobodnega odločanja ali ne, iz česar sledi, da je odločitev o zmožnosti bistvena. Skrbnik je imenovan za določena področja, kot so finančne zadeve, zdravje ali osebno blagostanje. Posameznik lahko že vnaprej izrazi svojo usmeritev glede skrbstva (nem. *Betreuungsverfügung*) v določeni stvari, sodišče pa bo to nadziralo. Da bi se izognila skrbništvu, lahko oseba podeli pooblastilo za zastopanje (nem. *Vorsorgevollmacht*). Tudi glede zdravstvenih postopkov lahko oseba vnaprej izrazi svojo voljo in želje (nem. *Patientenverfügung*) za primer, če bi postala omejeno zmožna odločanja.

Na **Irskem** je bil leta 2015 sprejet zakon (*Assisted Decision Making (Capacity) Act*), ki zaobjema tri oblike podpore pri sprejemanju odločitev, in sicer:

- asistirano sprejemanje odločitev,
- soodločanje pri sprejemanju odločitev in
- predstavnike pri sprejemanju odločitev.

Asistirano sprejemanje odločitev temelji na sporazumu med osebo, ki potrebuje podporo in eno ali več osebami po njeni izbiri. Ti asistenti nudijo podporo v obliki pridobivanja ustreznih informacij, svetovanja in obrazložitve pridobljenih informacij ter podporo osebam z invalidnostjo pri nadaljnjem sporočanju sprejetih odločitev.

Na **Škotskem** zakon o duševnem zdravju vzpostavlja mehanizem podpornega odločanja, imenovan »neodvisno zagovorništvo«, ki ga izvajajo posamezniki ali skupine zagovornikov. Zakon zagotavlja, da ima vsaka oseba z intelektualno ali psihosocialno oviranostjo pravico do neodvisnega zagovorništva, če je zadržana v bolnišnici, od katere mora biti zagovornik neodvisen. Po podatkih združenja je po takšnem neodvisnem zagovorništvu (ang. *Scottish independent advocacy alliance*) je v obdobju 2015 - 2016 poseglo približno 30.500 oseb.

V **Kataloniji** (Španija) je reforma katalonskega civilnega zakonika vsebovala tudi rekonceptualizacijo pravnih mehanizmov, ki so na voljo posameznikom z invalidnostjo ali posebnimi potrebami. Reforma vsebuje tudi prilagodljiv instrument, imenovan »mehanizem asistence«, katerega najpomembnejša lastnost je, da ne pomeni izgube ali omejitve poslovne sposobnosti in je lahko uveden le na pobudo

same osebe, tej pa lahko nudi podporo pri odločanju na zgolj enem (npr. zdravstvo) ali pri več področjih (npr. zdravstvo, finančno upravljanje).

Zagovornik je na ta vprašanja opozoril in dal podobna priporočila tudi v javni razpravi o novem Zakonu o duševnem zdravju, pa tudi ob nedavnem Priporočilu Zagovornika glede osnutka Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalnih volitvah.

4.

Zagovornik priporoča, da pripravljavec v zvezi s predlaganimi zaostritvami pogojev za vlaganje pravnih sredstev zaradi napak v volilnih postopkih (obvezno zastopanje po odvetniku in elektronsko vlaganje vlog) preuči skladnost predlaganih rešitev z Mednarodno konvencijo o pravicah invalidov. Napovedana rešitev bi lahko nesorazmerno omejila ali onemogočila dostop do učinkovitega pravnega sredstva in sodnega varstva nekaterim ljudem, zlasti osebam z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi, in tistim, ki živijo v institucijah, kot so tudi domovi za starejše in drugi zavodi.

Zagovornik opozarja, da bi predlagano urejanje strogih obličnostih pogojev za uveljavljanje pravnih sredstev (10. in 11. člen ZRLI-F za upravni spor terjata obvezno zastopanje po odvetniku in elektronsko vlaganje vlog) lahko pomenilo nesorazmerno breme ali celo onemogočilo dostop do učinkovitega pravnega sredstva in sodnega varstva nekaterim ljudem, zlasti osebam z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi, in tistim, ki živijo v institucijah, kot so tudi domovi za starejše in drugi zavodi. Pri tem Zagovornik opozarja na izrecne ugotovitve Odbora MKPI iz leta 2018 pri obravnavi poročila Slovenije glede izvajanja obveznosti po **13. členu MKPI (dostop do sodnega varstva):**

»20. Odbor je zaskrbljen zaradi:

a) pomanjkanja informacij o posebnih postopkovnih ter spolu in starosti primernih prilagoditvah za osebe z invalidnostmi v sodnih postopkih, zlasti za gluhoslepe osebe;
b) pomanjkljive dostopnosti zgradb organov pregona in sodnih zgradb;
c) oviranega dostopa do sodnega varstva za osebe s psihosocialnimi in/ali intelektualnimi invalidnostmi, zlasti za osebe v nameščene v institucijah in/ali osebe, ki jim je odvzeta njihova pravna sposobnost;
d) dejstva, da država pogodbenica še ni oblikovala politik, ki bi omogočile opolnomočenje osebam z invalidnostmi, da kot neposredni ali posredni udeleženci postanejo del pravosodnega sistema kot odvetniki, sodni uradniki in uslužbenci organov pregona.

21. Odbor priporoča državi pogodbenici, da osebam z invalidnostmi zagotovi popoln dostop do pravnega varstva, kar vključuje tudi:

a) sprejetje ustrezne zakonodaje in strategije, ki bi zagotovili odpravo vseh ovir za dostop oseb z invalidnostmi do sodnega varstva, razvoj smernic in protokolov, ki bi omogočili postopkovne ter spolu in starosti primerne prilagoditve, temelječe na svobodni izbiri in željah oseb z invalidnostmi, vključno z zagotavljanjem informacij in komunikacijskih sredstev tem osebam v dostopnih oblikah;
b) okrepitev njenih prizadevanj za zagotovitev dostopnosti zgradb organov pregona in sodnih zgradb vsem osebam z invalidnostmi;

c) izvajanje postopkovnih prilagoditev in alternativnih oblik sporazumevanja, pri čemer naj se pozornost namenja položaju gluhoslepih oseb in oseb s psihosocialnimi in/ali intelektualnimi invalidnostmi, vključno s tistimi, ki živijo v institucijah, ter povečanje njihove pravne ozaveščenosti;

d) povečanje njenih prizadevanj, ki bi omogočila osebam z invalidnostmi, da postanejo del sodnega sistema kot neposredni in posredni udeleženci, na primer kot odvetniki, sodni uradniki ali uslužbenci organov pregona;
e) delovanje v skladu s 13. členom konvencije pri izvajanju podcilja 16.3 Agende za trajnostni razvoj.«

Zagovornik meni, da je potrebno, da se glede na vsebino zakona pripravljavec do navedenih opozoril opredeli ter zagotovi polno usklajenost s standardi varstva pravic z invalidnostmi po MKPI tudi pri varstvu pravice do referenduma in do ljudske iniciative. To je še posebej akutno glede na opozorila v priporočilih št. 1, 2 in 3. Zagovornik je taka priporočila dal tudi v javni razpravi o Zakonu o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalnih volitvah.