



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

Vlada Republike Slovenije
Gregorčičeva 20, 25
1000 Ljubljana

E: gp.gs@gov.si

Številka: 0070-15/2023/1
Datum: 22. 9. 2023

Zadeva: **Priporočila Zagovornika načela enakosti glede vrnitve volilne pravice ljudem z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi**

Zagovornik načela enakosti (Zagovornik) na podlagi 21. člena Zakona o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD) izdaja priporočilo Vladi Republike Slovenije (Vladi) z namenom preprečevanja in odpravljanja diskriminacije.

Zagovornik načela enakosti Vladi priporoča, da:

- 1. pripravi in v Državni zbor RS vloži predlog za spremembo vseh zakonov, ki urejajo volilno pravico, da se odpravi možnost odvzema volilne pravice ter da se odpravi učinke dosedanjih sodnih odvzemov volilne pravice ljudem z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi;**
- 2. posodobi vse volilne postopke in že z zakonskimi jamstvi zagotovi, da bodo volilni postopki, sredstva in gradivo ustrezni, dostopni, lahko razumljivi in uporabni ter da bo zagotovljeno informiranje in opolnomočenje vseh volivcev, tudi ljudi z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi;**
- 3. omogoči ljudem s težavami v duševnem zdravju, ljudem z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi ter ljudem z drugimi oblikami oviranosti možnost podpore osebe po lastni izbiri, s čimer bodo lahko polno in enako uživali volilno pravico.**

Zagovornik zaproša Vlado Republike Slovenije za odgovor v 30 dneh od prejema tega priporočila.

S spoštovanjem,

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslano:

- naslovníku (po e-pošti),
- zbirka dok. gradiva.

V vednost:

- Ministrstvo za javno upravo, gp.mju@gov.si
- Državni zbor Republike Slovenije, gp@dz-rs.si
- Predsednica Republike Slovenije, gp.uprs@predsednica-slo.si
- Državni svet Republike Slovenije, gp@ds-rs.si
- Državna volilna komisija, gp.dvk@dvk-rs.si
- Svet za invalide Republike Slovenije, svetzainvalide-rs.mddsz@gov.si
- 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
- Varuh človekovih pravic, info@varuh-rs.si
- Združenje občin Slovenije, [info\(at\)zdruzenjeobcin.si](mailto:info(at)zdruzenjeobcin.si)
- Skupnost občin Slovenije, info@skupnostobcin.si
- Združenje mestnih občin Slovenije, zmos@koper.si
- Nacionalni svet invalidskih organizacij Slovenije, info@nsios.si
- Sonček - zveza društev za cerebralno paralizo Slovenije, zveza@soncek.org
- Zveza sožitje - zveza društev za pomoč osebam z motnjami v duševnem razvoju Slovenije, info@zveza-sozitie.si
- YHD – Društvo za teorijo in kulturo hendikepa, yhd-drustvo@yhd-drustvo.si
- Zavod Risa, info@risa.si
- Društvo za kulturo inkluzije, drustvo.zakulturoinkluzije@gmail.com
- ALTRA – odbor za novosti v duševnem zdravju (info@altra.si)
- Ozara Slovenije, Nacionalno združenje za kakovost življenja (info@ozara.org)
- SPOMINČICA – Alzheimer Slovenija – Slovensko združenje za pomoč pri demenci (info@spomincica.si)
- ŠENT - Slovensko združenje za duševno zdravje (info@sent.si)
- Inštitut RS za socialno varstvo (irssv@siol.net)

Priloga:

- Utemeljitev strokovne službe Zagovornika k priporočilu št. 0070-15/2023/1

UTEMELJITEV STROKOVNE SLUŽBE ZAGOVORNIKA K PRIPOROČILU ŠT. 0070-15/2023/1

1.

Z namenom preprečevanja in odpravljanja diskriminacije Zagovornik skladno z 21. členom ZVarD priporoča Vladi, da pripravi in v Državni zbor RS vloži predlog za spremembo vseh zakonov, ki urejajo volilno pravico, da se odpravi možnost odvzema volilne pravice ter da se odpravi učinke dosedanjih sodnih odvzemov volilne pravice ljudem z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi.

Vsem osebam z invalidnostmi je treba zagotoviti, da uživajo volilno pravico v polni meri in enako kot drugi. Zagovornik priporoča naslednje spremembe zakonov:

- Črtata se drugi in tretji odstavek 7. člena Zakona o volitvah v državni zbor (v nadaljevanju ZVDZ), ki določa: »Pravice voliti ali biti voljen nima državljan Republike Slovenije, ki je dopolnil osemnajst let starosti, pa je sodišče ob njegovi postavitvi pod skrbništvo odločilo, da ni sposoben razumeti pomena, namena in učinkov volitev. Sodišče ob njegovi postavitvi pod skrbništvo posebej odloči o odvzemu pravice voliti in biti voljen.« Dosedanji četrti in peti odstavek naj postaneta drugi in tretji odstavek.
- Črta se drugi odstavek 2. člena Zakona o državnem svetu (v nadaljevanju ZDSve). Ta določa: »Ne glede na določbo prejšnjega odstavka pravice voliti ali biti voljen nima državljan Republike Slovenije, ki je dopolnil osemnajst let starosti, pa je sodišče ob njegovi postavitvi pod skrbništvo odločilo, da ni sposoben razumeti pomena, namena in učinkov volitev. Sodišče ob njegovi postavitvi pod skrbništvo posebej odloči o odvzemu pravice voliti in biti voljen.« Dosedanji tretji in četrti odstavek naj postaneta drugi in tretji odstavek.
- Črta se del besedila drugega odstavka 10. člena Zakona o volitvah poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament (v nadaljevanju ZVPEP), ki se glasi: »da mu ni bila odvzeta volilna pravica, in pod pogojem«.
- Črta se šesti odstavek 5. člena Zakona o lokalnih volitvah (v nadaljevanju ZLV), ki se glasi: »Glede omejitve izvrševanja volilne pravice na lokalnih volitvah oseb, ki jim je odvzeta poslovna sposobnost ali podaljšana roditeljska pravica, se uporabljajo določbe zakona, ki ureja volilno pravico za volitve v Državni zbor«.
- Črta se sedma točka drugega odstavka 4. člena Zakona o evidenci volilne pravice (v nadaljevanju ZEVP-2), ki določa, da se v evidenci obdelujejo tudi podatki o »odvzemu volilne pravice oziroma omejitvah pri uresničevanju volilne pravice«. Točke od dosedanje osme naprej naj se ustrezno preštevilčijo.

Zagovornik priporoča, naj se natančno prouči in po potrebi ustrezno spremeni tudi druge določbe zakonov in podzakonskih predpisov, ki bi lahko vplivali na omejevanje ali oviranje volilne pravice ljudem z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi.

S prehodnimi določbami v zakonodaji je treba vzpostaviti sistemski način vrnitve volilne pravice tistim, ki jim je bila odvzeta, ne da bi to zanje pomenilo kakršnokoli breme ali da bi od njih terjalo kako konkretno ravnanje. V ta namen bi bilo smiselno po samem zakonu (ex lege) razveljaviti vse posamezne točke izrekov veljavnih sodnih odločb (sklepov) v delu, ki so volivkam in volivcem doslej odvzemali volilno pravico. Tako jim bo ta vrnjena.

Zagovornik v 2. in 3. točki priporočil opozarja, da to ni dovolj, ampak je treba poleg ukrepov za preprečitev novih odvzemov in za vrnitev volilne pravice sprejeti še dodatne normativne in druge ukrepe za zagotavljanja dostopnosti volitev in podpirne storitve vsem ljudem z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi. Ni dovolj, da se jim volilno pravico prizna le načelno in formalno, ampak je treba zagotoviti, jo da bodo lahko učinkovito uresničevali tudi v praksi.

Vladi je problem odvzema volilne pravice znan. Na ustavnopravno obveznost odpraviti odvzeme in vrniti volilno pravico ljudem z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi opozarjajo Zagovornik (podrobneje v nadaljevanju), Svet za invalide Republike Slovenije¹, reprezentativne invalidske organizacije in druga združenja za varstvo človekovih pravic ljudi z invalidnostmi.² To potrebo javno poudarja vrsta pomembnih političnih predstavnikov, med drugim predsednica Državnega zbora, predsednik Državnega sveta in posamezne poslanke in poslanci Državnega zbora in Evropskega parlamenta. O resnosti tega problema so se pred volitvami v letu 2022 izrekli tudi posamezni predstavniki političnih strank.

Gre tudi za nespoštovanje prevzetih mednarodnih pravnih obveznosti. To tako načelno kot tudi v konkretnih primerih nadzora nad obveznostmi Slovenije izhaja iz ugotovitev in priporočil več specializiranih mednarodnih mehanizmov za nadzor nad spoštovanjem standardov varstva človekovih pravic. Prizadevanja za vrnitev odvzete volilne pravice so ob razvoju standardov varstva pravic ljudi z invalidnostmi postala globalno gibanje. V njem sodelujejo ključne multilateralne globalne in regionalne mednarodne organizacije in njihovi organi, tudi organi Evropske unije. Primerjalni zgledi kažejo, da vse več držav odvzeme odpravlja, bodisi z zakonodajnimi ukrepi bodisi prek ustavnosodne kontrole.

Po 29. členu Konvencije o pravicah invalidov (MKPI) se države pogodbenice zavezujejo, da:

»a) ljudem 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;

ii) varujejo pravico ljudi z invalidnostmi, da na volitvah in referendumih volijo tajno in brez zastraševanja, kandidirajo na volitvah in učinkovito opravljajo naloge in javne funkcije na vseh ravneh oblasti ter jim po potrebi omogočajo uporabo podpornih in novih tehnologij;
iii) ljudem 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 podporo osebe po njihovi izbiri.«

¹ Svet za invalide Republike Slovenije je na 6. seji 15. 10. 2019 sprejel 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.« ¹ Dostopno na <https://www.gov.si/zbirke/delovna-telesa/svet-za-invalide-republike-slovenije/>.

² Glej dvoje senčnih poročil o izvajanju MKPI: »Alternative report on the implementation of the provisions of the Convention on the rights of persons with disabilities in the Republic of Slovenia (2008 – 2017)«, str 22; ter »Shadow report of the group of non-governmental organisations from Slovenia on implementation of CRPD in Slovenia (2008 – 2017)«, str. 5-7 in 11-14. Oboje dostopno v angleškem jeziku na: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1204&Lang=en. V zadnjem času je s svojimi dejavnostmi posebej aktivno gibanje »Volilna pravica ni kaprica«, Gibanje za odpravo odvzema volilne pravice osebam z invalidnostjo pod pokroviteljstvom Zveze Sonček, Zavoda Risa in Društva za kulturo inkluzije. Nacionalni svet invalidskih organizacij in druge nevladne organizacije na problem v več intervencijah ponovno opozarjajo Odbor za pravice ljudi z invalidnostmi, ki bo v kratkem izoblikoval t.i. listo vprašanj Vladi za naslednji krog poročanja Slovenije po MKPI, dostopno na https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=2623&Lang=en.

Zagovornik ob tem opozarja na izrecne ugotovitve in priporočila Odbora za pravice ljudi z invalidnostmi, ki nadzira izvajanje MKPI (Odbor MKPI). Ta je podal stališča o nesprejemljivosti odvzemov volilne pravice, tudi sodnih, pri razlagi MKPI v svojih splošnih komentarjih, ki razlagajo konvencijske obveznosti, ob obravnavi posameznih pritožb po Protokolu k MKPI ter ob nadzoru izpolnjevanja obveznosti posameznih pogodbenic, tudi ob obravnavi poročila Slovenije (2018)³ ter poročila Evropske unije (2015).⁴

Glede obveznosti Slovenije po 29. členu MKPI (Sodelovanje v političnem in javnem življenju) v 49. točki Odbor MKPI 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.«

Tudi Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi je ob svojem nadzoru izvedbe predčasnih volitev v državni zbor leta 2018 opozorila Slovenijo, da je njena pravna ureditev odvzemov volilne pravice »v nasprotju z mednarodnimi standardi«, ter ji priporočila, da »je treba odpraviti vse omejitve volilne pravice, ki temeljijo na duševnih motnjah.«⁵

Zagovornik je od maja 2019 dalje večkrat opozoril vrsto ključnih deležnikov, tudi Državni zbor, na diskriminatornost odvzema volilne pravice osebam z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi.⁶ Nazadnje je Zagovornik priporočil Vladi odpravo odvzema volilne pravice v priporočilu glede uresničevanja priporočil Odbora za pravice invalidov v zvezi s Konvencijo o pravicah invalidov (glej problem v tč. 18, ki se nanaša na priporočila Odbora MKPI k 29. členu)⁷.

³ 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 <https://zagovornik.si/wp-content/uploads/2022/08/Redno-letno-porocilo-2018.pdf>.

⁴ 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%2f12.

⁵ 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/slo/odihr/elections/slovenia/400523?download=true>.

⁶ Za izčrpno kronologijo Zagovornikovih poizvedb in priporočil glej priporočilo v opombi 9.

⁷ Priporočilo Zagovornika je dostopno na <https://zagovornik.si/zagovornik-vladi-priporoca-da-zagotovi-uresnicevanje-konvencije-o-pravicah-invalidov/>.

Vlada se je na to Zagovornikovo priporočilo odzvala v odgovoru Vlade z dne 20. 7. 2023 (št. zadeve 07000-8/2023/5, št. zadeve Zagovornika 0070-11/2023/1), kjer je navedeno, da bo Ministrstvo za javno upravo (MJU) »v skladu s priporočilom Odbora MKPI glede 29. člena Konvencije o pravicah invalidov ter ob upoštevanju priporočil Zagovornika iz leta 2022 ... ob pripravi novele Zakona o volitvah v državni zbor ustrezno naslovilo tudi problematiko sodnega odvzema volilne pravice intelektualnim invalidom, ki so postavljeni pod skrbništvo.«

Zagovornik je že prej dal MJU kot sistemskemu resorju priporočilo za spremembo 7. člena Zakona o volitvah v državni zbor (ZVDZ).⁸ Tega je dal v povezavi z izdano oceno diskriminatornosti te določbe, v kateri je ocenil, da je 7. člen Zakona o volitvah v državni zbor diskriminatoren do oseb z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi. Ureditev neupravičeno omogoča odvzem volilne pravice osebam s temi osebnimi okoliščinami. Izključno zanje predvideva možnost odvzema volilne pravice glede na izvedensko oceno njihove zmožnosti razumeti namen, pomen in učinek volitev, medtem ko se pri ostalih državljanih teh zmožnosti niti ne ocenjuje. Odvzem volilne pravice se tako kaže kot sistemska neposredna diskriminacija oseb z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi. Zagovornik je ocenil, da takšna različna obravnava ni upravičena, in da ne more biti upravičena izjema od prepovedi diskriminacije, saj ne prestane strogega testa sorazmernosti. Ukrep namreč ni ne ustrezen ne edini mogoč (torej ni nujno potreben) in ni sorazmeren način doseganja ciljev zagotavljanja legitimnosti volitev in preprečevanja zlorab pri oddaji glasov. Zlasti ne, ker se ljudem z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi pri odločanju ne ponudi nobenih podpornih storitev, kot je podporno odločanje (glej priporočilo št. 3). V priporočilu in oceni diskriminatornosti Zagovornik izčrpno navaja tudi kronologijo urejanja, razlago mednarodnopравnih standardov, ki so jo podali številni deležniki iz mehanizmov nadzora in najvišjih političnih teles OZN, Sveta Evrope in EU. MJU je v odgovoru 15. julija 2022 (št. zadeve 041-55/2022-4, št. zadeve Zagovornika: 050-2/2022/15) navedlo, da bo pri spremembi Zakona o volitvah v državni zbor pripravilo spremembe tudi v smeri uveljavitve priporočila Zagovornika. S pripravami naj bi začeli že v letu 2022, spremembe pa da bodo uveljavljene do konca leta 2023.

Čeprav so bila torej podana zagotovila, napredka ni.

V domačem pravnem sistemu so od leta 2019 spremembe celo regresivne (podrobneje glej opombo 9). Kljub vnovičnim priporočilom Zagovornika glede predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državnem svetu⁹ je bil odvzem volilne pravice v letu 2023 na novo vpeljan tudi za volitve v Državni svet. Tudi dejanski trendi oziroma podatki iz evidence volilne pravice v preteklih letih kažejo, da v praksi število odvzemov volilne pravice ljudem z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi raste in je vse bolj znatno. Problem je torej vse bolj pereč. Zlasti tudi zato, ker bodo v juniju 2024 potekale volitve poslank in poslancev v Evropski parlament. V tem kontekstu se ponovno zastavlja tudi vprašanje spoštovanja pravice do enakega obravnavanja pri uživanju volilne pravice, brez diskriminacije zaradi invalidnosti, z vidika spoštovanja primarnega prava EU.

Ukrepati je treba čimprej, smiselno pa je, da se k temu pristopi celostno. Zagovornik zato priporoča Vladi kot organu, ki je soodgovoren za spoštovanje in varovanje človekovih pravic, in kot pooblaščenemu predlagatelju zakonskih predlogov, da takoj sprejme politično odločitev za normativno ukrepanje, kot to izhaja iz vseh treh točk priporočil.

⁸ Ocena in priporočilo sta dostopna na <https://zagovornik.si/izdelki/moznost-odvzema-volilne-pravice-osebam-z-intelektualnimi-in-psihosocialnimi-invalidnostmi-je-diskriminacija/>

⁹ Dostopno na <https://zagovornik.si/izdelki/priporocilo-zagovornika-nacela-enakosti-glede-predloga-zakona-o-spremembah-in-dopolnitvah-zakona-o-drzavnem-svetu/>

Ne le na prihajajočih volitvah poslank in poslancev v Evropski parlament, ampak na sploh je treba storiti vse, da se zagotovi ustavno skladno izvedbo volitev, spoštovanje prevzetih mednarodnih pravnih standardov in primarnega prava Evropske unije, brez vsake diskriminacije zaradi invalidnosti. Vsem polnoletnim državljanom, tudi vsem ljudem z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi je treba zagotoviti polno in enako uresničevanje volilne pravice, ne glede na odvzeto poslovno sposobnost, podaljšano roditeljsko pravico ali postavitev pod skrbništvo. V primeru lokalnih volitev ter volitev v Evropski parlament je to treba zagotoviti tudi nekaterim tujcem, ki živijo v Sloveniji in jim je bila v matični državi odvzeta volilna pravica.

Ključni pravni standardi, ki terjajo vrnitev volilne pravice, so štirje: Ustava RS, Konvencija o pravicah invalidov (MKPI), najboljši standard varstva volilne pravice po pravu Sveta Evrope, ki ga razkriva revidirani Kodeks dobre prakse pri volilnih zadevah iz leta 2002 (ki upošteva referenčni dodatek iz leta 2011), ter primarno pravo EU v delu, ki prepoveduje vsakršno diskriminacijo zaradi invalidnosti.

Vsi ti pravni viri so samostojni in neodvisni od drugih pravil znotraj Organizacije združenih narodov, Sveta Evrope ali prava EU. Niso vsi viri (na primer pravo EU) relevantni za vsako uresničevanje volilne pravice na posameznih volitvah in referendumih. Vseeno pa je na mestu dobroverno prizadevanje za razlago, ki je konvergentna, torej za skupno razumevanje varstva pravice do enakega obravnavanja pri uživanju volilne pravice po različnih mednarodnopravnih instrumentih.

43. člen Ustave RS določa, da je volilna pravica splošna, enaka in jo ima vsak polnoleten državljan. 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.

Peti odstavek 15. člena Ustave RS zapoveduje ustavno varstvo vseh pravic, ne glede na to, kje so urejene: »Nobene človekove pravice ali temeljne svoboščine, urejene v pravnih aktih, ki veljajo v Sloveniji, ni dopustno omejevati z izgovorom, da je ta ustava ne priznava ali da jo priznava v manjši meri.« Ta določba je izraz načela prijazne razlage človekovih pravic v prid pravicam, ne v njihovo škodo (in favorem libertatis). Podobno določbo vsebuje tudi četrti odstavek 4. člena MKPI. Pomembno je torej, da se vsako pravico vselej varuje po najstrožjem pravnem standardu, razvidnem iz kateregakoli obvezujočega pravnega vira. Zato je pravno nepomembno, če so nekateri starejši minimalni mednarodni pravni standardi varstva človekovih glede zaščite pred diskriminacijo pri uživanju volilne pravice manj strogi. Tako na primer Evropska konvencija o človekovih pravicah za presojo omejitev ne terja strogega testa sorazmernosti (kakor v primerih Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevah Strøbye in Rosenlind proti Danski ter Caamaña Valleja proti Španiji). Takšni posegi po starejši razlagi Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah sami zase niso nedopustni (glej Odbor za človekove pravice, Splošni komentar št. 25 v letu 1996).

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. MKPI obvezuje Slovenijo od uveljavitve zakona o ratifikaciji MKPI 24. maja 2008. Kako njene določbe razlaga praksa Odbora MKPI, je obširno obrazloženo v priporočilu glede predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o državnem svetu (glej opombo 9).

Evropska komisija za demokracijo skozi pravo pri Svetu Evrope (Beneška komisija) je leta 2011 v referenčnem dodatku 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 sodnega odvzema volilne pravice osebam z invalidnostmi v konkretnem primeru je bila torej leta 2011 črtana¹⁰. Da izrecno podpirajo vrnitev volilne pravice, so se sicer izrekli vsi ključni organi Sveta Evrope, ta cilj pa vsebujejo tudi ključni strateški dokumenti¹¹.

Volilno pravico za lokalne volitve ter za volitve poslancev v Evropski parlament dodatno in neposredno varuje primarno pravo Evropske unije (EU). Za razlago v tem primeru pa je ključno, da primarno pravo EU varuje tudi pred diskriminacijo. Zagovornik navaja določbe 21. (prepoved diskriminacije), 26. (vključitev oseb z invalidnostmi) in 40. člena (pravica voliti na občinskih volitvah) Listine EU o temeljnih pravicah. Neposredno učinkujejo tudi določbe 2. in 10. člena (načelo enakega obravnavanja, prepoved diskriminacije, zapoved spodbujanja načela enakega obravnavanja) v zvezi z 20.(2)(b) in 22. členom (pravica voliti in biti voljen na volitvah v EP in na občinskih volitvah) Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju: PDEU).

Primarno pravo EU prevlada nad določbami nacionalnih zakonov, če so z njim v neskladju, ker ima neposreden učinek. Odvzem volilne pravice ljudem z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi je neposredna diskriminacija na podlagi osebne okoliščine invalidnosti. Zagovornik zato ocenjuje, da bi morali imeti ljudje z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi možnost voliti (in biti voljeni) na volitvah v Evropski parlament in na lokalnih volitvah, saj mora biti izvajanje pravic, varovanih s primarnim pravom, zagotovljeno brez vsake diskriminacije. Pri izvajanju prava EU in v evropskih politikah tako organe EU kot tudi države članice EU neposredno obvezuje MKPI, in sicer od 22. 1. 2011 dalje, ko je začel učinkovati pristop EU k MKPI. Po ratifikaciji MKPI morajo njene pogodbenice pri vsem svojem ravnanju, torej tudi pri izvajanju prava EU, ravnati skladno z minimalno zagotovljeno zaščito človekovih pravic. MKPI je s pristopom EU postala sestavni in neločljivi del prava EU, zato slednje prevzema pravne standarde varstva pravic po MKPI. Primarnega prava EU ni dopustno razlagati tako, da bi utegnilo neposredno kršiti MKPI, prav tako so nedopustne neposredne kršitve MKPI.

Na možnost neposredne uporabe primarnega prava EU za zaščito pred diskriminacijo pri uživanju volilne pravice zagovornik opozarja od maja 2019. To in morebitne posledice kršitev je Zagovornik podrobneje predstavil med drugim v Priporočilu Zagovornika načela enakosti glede osnutka Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalnih volitvah.¹²

Razvoj oziroma trend razumevanja v okviru prava in politik EU je nedvoumen. Namen temeljnega strateškega dokumenta »Unija enakosti: strategija o pravicah ljudi z invalidnostmi za obdobje 2021–2030« je zagotoviti enake politične pravice. Zatem je bilo podanih nekaj pomembnih zakonodajnih predlogov.

Evropska komisija je novembra 2021 vložila predloga prenove Direktive Sveta o podrobni ureditvi uresničevanja aktivne in pasivne volilne pravice na volitvah v Evropski parlament za državljane Unije, ki prebivajo v državi članici, niso pa njeni državljani, ter Direktive Sveta o določitvi podrobne ureditve za uresničevanje volilne pravice in pravice do kandidiranja na lokalnih volitvah državljanov Unije, ki prebivajo v državi članici, v kateri nimajo državljanstva.

¹⁰ Dostopno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)045-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)045-e).

¹¹ Za več o tem glej priporočilo, navedeno v opombi 9.

¹² Dostopno na: <https://zagovornik.si/wp-content/uploads/2022/08/Priporocilo-Zagovornika-nacela-enakosti-glede-osnutka-Zakona-o-spremembah-in.pdf>

Pobuda v 12. členu določa tudi minimalno poenotene (harmonizacija) zahteve glede dostopnosti informacij o volitvah, ki se zagotavljajo ljudem z invalidnostmi in starejšim z uporabo ustreznih sredstev, načinov in oblik komunikacije, kot podlaga za ukrepanje pa so navedene tudi določbe 21. člena MKPI. Podani so bili predlogi za druge spremembe, na primer, da države članice, drugače kot doslej, pri razbiranju, kdo od tujcev ima pravico glasovati na lokalnih volitvah ter volitvah v evropski parlament, ne bi bile dolžne upoštevati učinke odvzema volilne pravice v državi, katere državljani so in ki takšen odzvem (še) pozna.

Evropski parlament je maja 2022 glede urejanja volilne pravice v EU sprejel dvoje poročil ter podal konkretne predloge za zakonodajno reformo ureditve volitev, in sicer, da naj se to vprašanje uredi z uredbo Sveta (poenotenje). V tč. 17 preambule predloga je izhodišče Evropskega parlamenta: »Ne glede na njihovo pravno sposobnost bi morali vsi invalidi uživati politične pravice enako kot drugi.« To se nato normativno izpeljuje v prvem odstavku 4. člena predloga z navedbo »Vsak državljan Unije, starejši od 16 let, vključno z ljudmi z invalidnostmi, ne glede na svojo pravno sposobnost, ima pravico voliti na volitvah v Evropski parlament.« Predlog v naslednjih členih ne omenja omejitev pasivne volilne pravice, podrobno ureja vprašanja dostopnosti volilnih gradiv, načinov glasovanja (tudi na spletu) ter volišč, zagotavlja podporno odločanje po tretji osebi ter predvideva tudi možnost volitev po pooblaščenca (proxy voting). Tudi ta dokument se sklicuje na obveznosti po MKPI.¹³

Problem pa ustavnopravno ni le kršitev pravic državljanov in drugih upravičencev oziroma njihovo izključevanje iz javnega življenja. Splošnost in enakost volilne pravice kot poseben vidik zapovedi enakega obravnavanja je del jedra vsebine pravice do svobodnih in poštenih volitev. Zato lahko problem odvzemov volilne pravice kot sistemska pomanjkljivost ogrozi 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 odvzema volilne pravice bi morebitna uporaba pravnih sredstev zoper volilni izid lahko ogrozila volilne izide. Obseg odvzemov volilne pravice je tako znaten, da lahko vpliva na volilni izid, v zadnjem času pa se je število odvzemov volilne pravice le še povečalo. Iz uradnih podatkov o izidih volitev v Evropski parlament maja 2019 izhaja, da bi lahko 2.035 glasov državljanov, ki jim je bila na teh volitvah onemogočena pravica voliti, spremenilo volilni izid pri izvolitvi enega od poslancev s preferenčnimi glasovi. To pomeni, da je ne le teoretično, ampak tudi v praksi že nastala situacija, ko bi lahko onemogočanje volilne pravice določnemu številu državljanov povzročilo dvom o zakonitosti postopka volitev v Evropski parlament.

Volilna pravica državljanom ne omogoča le vsakokratne izbire predstavnikov v državnih organih, ampak je temeljna ustavna in politična pravica, s katero se zagotavlja tudi varstvo ostalih pravic. Njen odzvem je lahko ponižujoč. Volilna pravica je pravica, ki spremeni državljana iz objekta v subjekt politike, zato je nujno povezana z dostojanstvom svobodnega človeka¹⁴. To je varovano tudi s 34. členom Ustave RS. Tudi MKPI v preambuli izrecno navaja, da kršitev prepovedi diskriminacije pri uživanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin pomeni kršitev pravice do spoštovanja človekovega osebnega dostojanstva ter zanikanje njegove enake vrednosti.

¹³ Glej Report on the proposal for a Council Regulation on the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage, repealing Council Decision (76/787/ECSC, EEC, Euratom) and the Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage annexed to that decision, dostopno na https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0083_EN.html#_section1.

¹⁴ Tako Ustavno sodišče RS v zadevi U-I-156/11 povzema J. Sovdat, Volilni spor, GV Založba, Ljubljana 2013, str. 30.

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 lahko uporaba takih ukrepov vodi v odvzem pravice velikemu številu oseb z invalidnostmi, torej v odvzem kot pravilo, ne pa kot izjemo, s tem da se odvzem volilne pravice izvaja le pri osebah z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi. 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 z zahtevki za dostop do informacij javnega značaja pridobil predlagatelj, je bilo na dan 3. 1. 2022 v Sloveniji 2.929 državljanov z odvzeto volilno pravico, na dan 10. 2. 2022 pa že 3.016.

Od 6. do 9. junija 2024 bodo nove volitve poslancev Republike Slovenije v Evropski parlament, zato je treba ta vidik uresničevanja volilne pravice urediti še v tem letu, da bo z naslednjimi volitvami uresničeno enakopravno uveljavljanje volilnih upravičenj tudi ljudem z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi.

Hkrati pa je treba odpraviti še druge pravne praznine, da se zagotovi učinkovito uživanje teh pravic v praksi (priporočili št. 2 in 3).

2.

Zagovornik priporoča Vladi, da posodobi vse volilne postopke in že z zakonskimi jamstvi zagotovi, da bodo volilni postopki, sredstva in gradivo ustrezni, dostopni, lahko razumljivi in uporabni ter da bo zagotovljeno informiranje in opolnomočenje vseh volivcev, tudi ljudi z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi

V priporočilu št. 1 so izrecno navedene obveznosti po 29. členu MKPI pa tudi ugotovitve in priporočila odbora MKPI, ki se nanašajo na vprašljivo izvajanje dolžnosti zagotoviti, da so volilni postopki, sredstva in gradivo ustrezni, dostopni, razumljivi in uporabni.

Nimajo vsi člani družbe – tudi zaradi svojih osebnih okoliščin – pri možnostih širjenja in sprejemanja informacij enakih potreb, izbir, izhodiščnih možnosti in tudi ne enakih nezmožnosti oziroma oviranosti. Zato je treba posvetiti posebno pozornost vprašanju, kako vsem ne le formalno, ampak tudi dejansko zagotoviti dostopne informacije in obveščenost v njim razumljivi obliki, jezikih in tehnologijah. To je nujno, da so izpolnjene predpostavke za uresničevanje volilne pravice.

Nedostopnost informacij že sama zase pomeni diskriminacijo z vidika Zakona o varstvu pred diskriminacijo in Zakona o izenačevanju možnosti invalidov. Slednji v 14. členu določa: »Diskriminacija zaradi invalidnosti vključuje tudi onemogočanje sprotnega in enakovrednega dostopa do informacij, namenjenih javnosti, brez dodatnih stroškov za invalida, upoštevajoč pri tem načelo primerne oziroma razumne prilagoditve v invalidom dostopnih oblikah zapisov, jezikov in tehnologij, ki ustrezajo različnim vrstam invalidnosti.«

Zaradi nedostopnosti ali premajhne dostopnosti volilnih postopkov in volilnih gradiv za ljudi z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi in druge ljudi se lahko posega v pravice tistih, ki volilno pravico sicer imajo, a je ne morejo enako učinkovito in obveščeno uresničevati. To so poleg ljudi z motnjami v duševnem razvoju tudi ljudje s psihosocialnimi invalidnostmi, na primer ljudje z demenco, ljudje z motnjami v duševnem zdravju, ljudje z začasnimi kognitivnimi ovirami (npr. zaradi rabe zdravil) in drugi. Z ukrepi za dostopnost informacij bi lahko tudi močno vplivali, da se odpravijo vse tiste družbeno pogojene ovire, ki v povezavi z invalidnostjo osebe povzročajo prikrajšanost. To velja tudi za okoliščine, ki naj bi povzročale, da osebe niso sposobne razumeti pomena, namena in učinkov volitev, na kar prav gotovo vpliva tudi ustreznost, dostopnost, razumljivost in uporabnost informacij pa tudi možnost dodatnih podpornih storitev.

Sistemske je potrebno posodobiti volilne postopke in gradiva na način, da bodo zagotovljene informacije tudi za tiste, ki težje berejo, se težje učijo, ki ne znajo tako dobro slovenskega jezika ali imajo drugečasne in trajne oviranosti, ki jim pešajo kognitivne sposobnosti ali imajo intelektualne in psihosocialne invalidnosti ali motnje v duševnem zdravju.

MKPI z ustrežno razlago terja zagotovitev lahko razumljivih informacij v preprostem jeziku¹⁵ ter v lahkem branju,¹⁶ česar v Sloveniji volilni organi v praksi ne zagotavljajo dovolj, čeprav je napredek pri informiranju, tudi o volitvah, sicer znaten¹⁷.

Prilagojene oblike komunikacije deloma (npr. za dostop do pisanj za tiste s senzornimi ovirami) 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 določeneje urediti. Urediti bi bilo treba tudi možnost rabe dopolnilne (ojačevalne, v uradnem prevodu MKPI besedo prevaja kot povečevalne) in alternativne (nadomestne) komunikacije. Zlasti akutna je potreba po ureditvi komunikacije za gluhoslepe osebe, saj sama dopolnitev Ustave RS z 62.a členom še ni prinesla napredka. Takšno varstvo pravic oseb z invalidnostmi poleg preprečevanja diskriminacije terja tudi 9. člen (dostopnost) MKPI.

Vsem pa niti posebne oblike informacij ne zadostujejo. Da se zagotovi pravico do obveščeniosti pa tudi možnost, da učinkovito izrazijo svojo voljo, nekateri ljudje potrebujejo storitve podpornega odločanja s pomočjo tretje osebe, kot to določa alineja iii tč. (a) 29. člena MKPI (glej priporočilo št. 3).

¹⁵ Za izraz »plain-language« slovenski prevod MKPI uporablja neustrezen izraz običajni jezik, v strokovni literaturi pa je v rabi tudi izraz »navadni« jezik. To je oblika izražanja, zapisa, ki je osredotočena na bistvo sporočila. V nekaterih primerjalnih ureditvah (npr. ZDA, Nova Zelandija) je bila pravno urejena oblika komuniciranja že pred uveljavitvijo MKPI. Za nekaj splošnih pravil preprostega jezika glej na <https://www.plainlanguage.gov/about/definitions/> ali na https://en.wikipedia.org/wiki/Plain_language.

¹⁶ »Lahko branje« je ustaljen izraz za prirejeno obliko besedila, zapisanega 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 součinkujeta za lažje razumevanje. Referenca za pravno obveznost zagotoviti to obliko besedil je točka d.) 2. odstavka 9. člena MKPI (»easy to read«), ki ureja dostopnost. V Sloveniji so sprejete poenotene smernice za zagotavljanje lahkega branja: Lahko je brati: Nasveti za lahko branje v slovenščini, 2. zvezek Pravila, 2019, dostopno na www.lahkobranje.si. Te so prilagojene za slovenščino in so nadgradile evropska pravila »Informacije za vse« (v izvirniku »Information for all«) 2012, ki so v slovenščini dostopna na www.zveza-sozitie.si/lahko-branje.3.html

¹⁷ Na primer bistveni napredek pri informiranju v lahkem branju na RTV Slovenija na portalu Dostopno, izstopa tudi časopis 20 minut Zavoda Risa.

3.

Zagovornik načela enakosti priporoča Vladi, da omogoči ljudem s težavami v duševnem zdravju, ljudem z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi ter ljudem z drugimi oblikami oviranosti možnost podpore osebe po lastni izbiri, s čimer bodo lahko polno in enako uživali volilno pravico.

Veljavna zakonodaja je pomanjkljiva. 71. člen ZVDZ v tretjem odstavku ureja situacije na volišču za tiste, ki se ustrezno legitimirajo in so vpisani v volilni imenik, a niso pismeni: »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 tehnično plat 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.«

Ureditev torej volivcu omogoča oddati glas, volivcem z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi pa so na voljo le tehnična pojasnila volilnega odbora. Vendar ta pojasnila niso vsebinska in volivcu ne pomagajo (ne smejo pomagati) pri vsebinski odločitvi, komu dati svoj glas oziroma kako izbirati med možnimi odločitvami. ZVDZ ne upošteva, da ima pri prenosu informacij ter pri izražanju oziroma razbiranju svoje politične volje volivec po 29. členu MKPI po potrebi pravico do podpore osebe, ki jo sam izbere. Tako podporo bi rabil za lažje razumevanje ter izražanje svoje politične volje. Vprašljivo je, ali in koliko je v praksi res dopuščena (kaj šele zagotovljena) osebna podpora druge osebe na volišču volivcu, ki je sicer pismen, a je kognitivno ali komunikacijsko oviran zaradi intelektualnih ali psihosocialnih invalidnosti ali iz drugih razlogov 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, ob katerem so se razvnele celo razprave o tem, da nekaterim ljudem ne bi smeli dovoliti voliti.¹⁸

Po 12. členu MKPI so nedopustne vse sistemske in konkretne ureditve, ki predpostavljajo, da so osebe z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi poslovno oziroma kako drugače nesposobne odločati. Zgodovinsko gledano, gre za zasuk v trdno zakoreninjenem načinu razumevanja in pojmovanja, zato bi morale države dosedanje sisteme nadomestnega odločanja (ko volja skrbnikov ali drugih oseb nadomesti voljo osebe z intelektualnimi ali psihosocialnimi invalidnostmi) nadomestiti s konceptom podpornega odločanja. Pri podpornem odločanju oseba z invalidnostjo ohranja polno avtonomijo in neodvisnost, podpore tretjega pa je deležna zato, da lažje razume kontekst odločitve, da lažje izrazi svoje želje, potrebe in voljo oziroma da je te lažje razbrati. O tem vprašanju se je Odbor MKPI izrekel v Splošnem komentarju št. 1 k 12. členu MKPI o enakem priznanju pred zakonom.¹⁹

Odbor MKPI in Posebni poročevalec OZN za pravice ljudi z invalidnostmi Gerard Quinn²⁰ ob tem ne navajata le pravnih argumentov.

¹⁸ Ob izvedbi volitev župana v Občini Šmarješke toplice leta 2019 je tudi zaradi dajanja takšne podpore volivcu z intelektualno invalidnostjo neuspešni kandidat za župana izpodbijal celo volilni izid.

¹⁹ 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.

²⁰ V odzivu na zgoraj navedene odločitvah Evropskega sodišča za človekove pravice, ki sodnih odvzemov volilne pravice ljudem s psihosocialnimi ni štelo za kršitev Evropske konvencije o človekovih pravicah. Glej tiskovno sporočilo »UN experts urge European Court of Human Rights to rethink vote ban for those with cognitive

Veliko pozornosti posvečata utvari o tem, da procesi odločanja pri človeku potekajo strogo racionalno in da naj bi bile za to za odločanje ključne razumske sposobnosti. Tako navajajo, da že bežen pogled na pionirsko poročilo Svetovne banke iz leta 2015 z naslovom "Um, družba in vedenje" (Mind, Society and Behavior)²¹ zadostuje, da pokaže, da večina odločanja pri človeku ne temelji na izvajanju razumskih sposobnosti. V izsledkih poročilo trdi, da je večina sprejemanja odločitev »samodejna«, nekatera so »družbena« (posnemajo zaželene rezultate odločitve znotraj cenjene družbene skupine, torej sledijo pričakovanjem) ali »kulturna« (odražajo kulturno ozadje osebe). To seveda ne pomeni, da je racionalnost odveč. Vendar na tej podlagi ugotavljajo, da na splošno pri odločanju ni v središču racionalnost. Zato posedovanje določenega praga kognitivnih sposobnosti ni ključni faktor za odločanje. To ne pomeni zanikanja šibkosti procesa odločanja pri nekaterih ljudeh. Vendar taka šibkost nikoli ne bi smela upravičiti odvzema sposobnosti odločanja. Nasprotno, to bi moralo biti povod za širšo proučitev potrebnih podpornih ukrepov, da se osebi omogoči izrekanje, vključno z dostopnostjo informacij, potrebnih za obveščeno odločitev.

Podporno odločanje kot enega od temeljnih transformativnih elementov zagotavljanja opolnomočenja oseb z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi ter zagotavljanja vključujočega okolja za življenje v skupnosti poudarja tudi Svetovna zdravstvena organizacija (v nadaljevanju: WHO) v najnovjšem Svetovnem poročilu o duševnem zdravju.²² Pri podpornem odločanju gre za podporo, s katero ljudje uveljavljajo svoje odločitve o svojem življenju, vključno s skrbjo za svoje duševno zdravje. Pri podpornem odločanju oseba s slabšim duševnim zdravjem izbere človeka ali mrežo ljudi, ki jim zaupa, da bodo delovali kot njen podpornik. Odloča vedno sama oseba; podpornik je na voljo za razpravo o vprašanih, možnostih ali izbirah, kadar je to potrebno, in sporoča voljo in želje osebe, če tega ne zmore sama.²³ O tem vprašanju je WHO v kontekstu duševnega zdravja izdala tudi izčrpne priročnike za poglobljeno razumevanje ter usposabljanje o tem, kako zagotoviti to podporo.²⁴ Prav tako so na voljo orodja za razumevanje težav, povezanih z odvzemom oziroma omejevanjem poslovne sposobnosti.²⁵

MKPI na več mestih to potrebo izrecno izpeljuje in določa, da naj bo za učinkovito uživanje določenih pravic na voljo osebna podpora (podpora določene osebe²⁶). Tudi v alineji iii točke (a) 29. člena MKPI je izrecno določeno, da so države dolžne zagotoviti »ljudem z invalidnostmi kot volivcem svobodno izražanje volje in jim v ta namen po potrebi in na njihovo zahtevo pri izražanju volje na volitvah omogočajo podporo osebe po njihovi izbiri.«

Gre tudi za izpeljavo razumne prilagoditve, ki izhaja iz prepovedi diskriminacije (5. člen MKPI, primerjaj z rešitvami v 8. členu Zakona o izenačevanju možnosti invalidov (ZIMI)). Oseba sama z namenom doseči polno in enako uživanje pravic opredeli, kaj dodatno potrebuje v smislu prilagoditve načina uresničevanja pravic. Država na tem mestu nima širokega polja proste presoje o tej potrebi. O potrebi se odloči vsak volivec sam zase, mora jo znati le izraziti oz. zahtevati. Država sme prilagoditev, kadar je primerna in potrebna, zavrniti le, če bi bilo to zanjo nesorazmerno breme. Neupravičena odklonitev razumne prilagoditve je diskriminacija.

disabilities« dostopno na <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/03/un-experts-urge-european-court-human-rights-rethink-vote-ban-those-cognitive>.

²¹ Dostopno na <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Publications/WDR/WDR%202015/WDR-2015-Full-Report.pdf>.

²² World mental health report: Transforming mental health for all, 4.2.3 Autonomy in health decision-making, str. 88 in naslednje, dostopno na <https://www.who.int/publications/i/item/9789240049338>

²³ Prav tam.

²⁴ Dostopno na <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/329609/9789241516761-eng.pdf>.

²⁵ Dostopno na [9789241516716-eng.pdf \(who.int\)](https://www.who.int/publications/i/item/9789241516716-eng.pdf).

²⁶ Marsikje uradni prevod MKPI to opredeli kot »pomoč«.

MKPI vsebuje jasno, nepogojno in določno normo o zahtevi po razumni prilagoditvi volivcem, ki bi na volišču potrebovali osebno podporo, in pri tem v ničemer ne ločuje med vrstami invalidnosti ali njihovo (ne)pismenostjo. Glede na navedeno bi jim morali volilni organi dopustiti osebno podporo, enako kot ljudem s telesnimi hibami ter nepismenim, s tem da bi morala biti tem volivcem zagotovljena tudi vsebinska pojasnila o razliki med možnimi izbirami, na primer da laže izberejo svojega kandidata oziroma kandidatko, ne samo pojasnila o tem, kako se voli, saj je prav v tem bistvo njihove kognitivne oviranosti. To velja toliko bolj, kolikor manj je država (in drugi akterji, npr. politične stranke) poskrbela za dostopnost volilnih postopkov in volilnega materiala, npr. v lahkem branju. Iz ZVDZ ali ustreznih vodil volilnih organov bi moralo biti dovolj jasno, da ima po MKPI volivec z invalidnostmi pri prenosu in razumevanju informacij ter izražanju oziroma razbiranju svoje politične volje po potrebi pravico do podpore osebe, ki si jo sam izbere.

Podporno odločanje je treba ustrezneje urediti ne le zaradi izvrševanja aktivne volilne pravice, temveč zlasti tudi pasivne volilne pravice, širših vprašanj sodelovanja pri upravljanju javnih zadev ter vseh drugih pravic, torej zaradi uresničevanja pravice do neodvisnega življenja, dostojanstva in osebne celovitosti nasploh. Zagovornik je podal različnim deležnikom številna priporočila, naj se zagotovi sistem podpornega odločanja osebam, ki imajo težave v duševnem zdravju, ter osebam z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi ali drugimi ovirami pri polnem in enakem uživanju pravic.²⁷ V njih so predstavljena načelna izhodišča ter nekatere dobre prakse. Podporno odločanje bi bilo skupaj z zagotavljanjem dostopnosti in razumljivosti volilnih postopkov in gradiv zagotovo primernejše (učinkovitejše) sredstvo za doseganje ciljev varstva posameznih volivcev pred zlorabami in tudi javnega interesa zagotavljanja legitimnosti volitev.

Čeprav še ni univerzalno sprejetega modela podpornega odločanja, so se postopoma oblikovala njegova temeljna načela, ki so lahko vodilo pri urejanju in v praksi²⁸:

- Spoštovanje mednarodnega prava človekovih pravic, vključno s pravico do zasebnosti.
- Vsaka ponujena podpora mora spoštovati osebo z invalidnostmi kot avtonomno nosilko pravic in primarno upoštevati njene želje in preference.
- Spoštovanje svobodne izbire obsega tudi možnost, da oseba z invalidnostjo kadarkoli zavrne podporno odločanje ali spremeni njegov režim.
- 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, prilagajene potrebam vsakega posameznika.
- Država naj zagotovi, da je sistem podpornega odločanja brezplačen ali po simbolični ceni dostopen vsem, ki ga potrebujejo, ne glede na obseg potrebe.

²⁷ Med drugim so bila dana v javni razpravi glede Predloga novega Zakona o duševnem zdravju, glede Predloga novega Zakona o nalezljivih boleznih, ob predlogu Zakona o dolgotrajni oskrbi, ob pripravi Akcijskega programa za invalide, ob novelah volilne zakonodaje, noveli Zakona o osebni asistenci ter Zakona o državnem tožilstvu, nazadnje ob noveli Zakona o duševnem zdravju. Vsa priporočila Zagovornika so dostopna na <https://zagovornik.si/izdelki-zagovornika/priporocila/>.

²⁸ Povzeto po publikaciji Implementing supported decision-making: Developments across Europe and the role of 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. 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/>

- 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 ni 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 prinaša osebi tudi možnost, da tvega. MKPI zahteva, da dosežemo občutljivo ravnotežje med zadostno podporo in spoštovanjem človeškega dostojanstva, ki daje prostor za izražanje posameznikovih želja in osebnih značilnosti. Koncept »največje skrbi« za osebe z invalidnostjo se umika. To pomeni, da je treba sprejeti tudi »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. Spoštovati je treba tveganja, za katere se odloča oseba z invalidnostjo.

Zagovornik se ob tem zavzema tudi za uvedbo potrebnih varovalk za preprečevanje možnih zlorab (na primer za volitve po pošti), ki ne smejo biti le kazenskopravne.