



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

Ministrstvo za javno upravo
Gospod mag. Franc Props, minister

Tržaška cesta 21
1000 Ljubljana

E: gp.mju@gov.si

Številka: 0700-11/2024/6
Datum: 8. 5. 2024

Zadeva: **Priporočili Zagovornika načela enakosti glede dostopnosti informacij in volilnih postopkov**

Spoštovani,

Zagovornik načela enakosti (Zagovornik) na podlagi druge alineje 21. člena Zakona o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD) izdaja priporočilo Ministrstvu za javno upravo (MJU) z namenom preprečevanja in odpravljanja diskriminacije. Priporočili se smiselno nanašata tudi na priprave in izvedbo volitev v Evropski parlament 9. junija 2024, kot tudi na napovedane referendumne (in vse naslednje).

Zagovornik priporoča Ministrstvu za javno upravo, da:

1. zagotovi vse informacije o volilni pravici in volilnih postopkih tako, da bodo skladne z zakonodajo, dostopne in lahko razumljive za vse, tudi za volivce z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi.

2. z ustreznimi navodili, usmeritvami in izobraževanji zagotovi pravilno delo javnih uslužbencev v zvezi z informiranjem o izvajanju volitev in vodenjem upravnih in drugih postopkov, da bo zagotovljeno uresničevanje pravic ljudem s psihosocialnimi in intelektualnimi invalidnostmi; da bodo lahko v vseh postopkih nastopali s podporo osebe po lastni izbiri in da bodo, ne glede na različne oblike skrbništva, praviloma sami sodelovali v postopkih varstva volilne pravice.

Zagovornik zaproša MJU za odgovor v 15 dneh od prejema tega priporočila.

S spoštovanjem,

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslano:

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

V vednost:

- Ministrstvo za notranje zadeve, gp.mnz@gov.si
- Vlada Republike Slovenije, gp.gs@gov.si
- Predsednica Republike Slovenije, gp.uprs@predsednica-slo.si
- Državni zbor Republike Slovenije gp@dz-rs.si
- Državni svet Republike Slovenije, gp@ds-rs.si
- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, gp.mddsz@gov.si
- Ministrstvo za pravosodje, gp.mp@gov.si
- Državna volilna komisija, gp.dvk@dvk-rs.si
- Varuh človekovih pravic, info@varuh-rs.si
- Svet za invalide Republike Slovenije, svetzainvalide-rs.mddsz@gov.si
- Predstavništvo Evropske komisije v Republiki Sloveniji, COMM-REP-LJU@ec.europa.eu
- Predstavništvo Evropskega parlamenta v Republiki Sloveniji, epljubljana@europarl.europa.eu
- 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
- Zveza društev slepih in slabovidnih Slovenije, info@zveza-slepih.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)

Prilogi:

- Utemeljitev strokovne službe Zagovornika k priporočilu št. 0700-11/2024/4
- Priporočila Zagovornika načela enakosti Državni volilni komisiji glede dostopnosti volilnih gradiv, postopkov in glede usmeritev volilnim organom
- Priporočila Zagovornika načela enakosti Ministrstvu za notranje zadeve glede dostopnosti informacij in volilnih postopkov

UTEMELJITEV STROKOVNE SLUŽBE ZAGOVORNIKA K PRIPOROČILU 0700-11/2024/4

Uvod

Z namenom preprečevanja in odpravljanja diskriminacije je Zagovornik Vladi RS,¹ nato pa Državnemu zboru RS (državni zbor)² dal priporočila glede vrnitve volilne pravice ljudem z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi s predlogom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v državni zbor (EPA: 1210 – IX, ZVDZ-E). Državnemu zboru je priporočil, da spremeni vse zakone, 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. Priporočil je tudi, da se 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 pri volitvah, s čimer bodo lahko polno in enako uživali volilno pravico. Državni zbor je ti dve priporočili upošteval z rešitvami v veljavnem ZVDZ-E.

Državni zbor ni črtal določbe šestega odstavka 5. člena Zakona o lokalnih volitvah (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*«. Ta določba je postala brezpredmetna, saj odvzemov volilne pravice ni več. A je to razvidno šele s pravno razlago, informacije države o tem za volivce pa so zavajajoče. Na portalu e-uprava je pri informacijah o lokalnih volitev še vedno navedeno: »*Omejitev izvrševanja volilne pravice na lokalnih volitvah velja za osebe z odvzeto poslovno sposobnostjo ali podaljšano roditeljsko pravico po določbah zakona, ki ureja volilno pravico za volitve v Državni zbor.*«³

Državni zbor pa ni upošteval Zagovornikovega priporočila, naj z ustreznimi zakonskimi jamstvi posodobi in zagotovi tudi dostopnost volilnih postopkov (priporočilo št. 2). Zagovornik je to priporočilo zakonodajalcu izdal, da bi se zagotovila kar največja pravna varnost ter na podlagi izkušenj v preteklosti, ko se je zaradi ne dovolj jasnega urejanja v zakonodaji v praksi preozko razlagalo obveznosti Zakona o volitvah v državni zbor (ZVDZ) glede dostopnosti volišč, možnosti glasovanja po pošti ipd. Smiselno podobno priporočilo je Zagovornik MJU (priporočilo št. 2) izdal že glede osnutka Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalnih volitvah (EVA 2020-3130-0026, ZLV) v letu 2020.⁴

¹ Dostopno na <https://zagovornik.si/izdelki/priporocilo-zagovornika-nacela-enakosti-glede-vrnitve-volilne-pravice-ljudem-z-intelektualnimi-in-psihosocialnimi-invalidnostmi/>.

² Dostopno na <https://zagovornik.si/izdelki/priporocila-zagovornika-nacela-enakosti-glede-vrnitve-volilne-pravice-ljudem-z-intelektualnimi-in-psihosocialnimi-invalidnostmi-s-predlogom-zakona-o-spremembah-in-dopolnitvah-zakona-o-volitvah-v-drzav/>.

³ Dostopno na <https://e-uprava.gov.si/si/podrocja/drzava-druzba/volitve-referendumi/lokalne-volitve.html>.

⁴ Dostopno na <https://zagovornik.si/izdelki/priporocilo-zagovornika-nacela-enakosti-glede-osnutka-zakona-o-spremembah-in-dopolnitvah-zakona-o-lokalnih-volitvah-17-12-2020/>.

Večino težav zaradi nedostopnosti volilnih postopkov in gradiv ter informacij o njih je možno rešiti z ustrežnejšo prakso volilnih organov. Pri tem ima Državna volilna komisija (DVK) posebno vlogo, saj vodi in usmerja delovanje volilnih organov z namenom enotnega izvajanja ZVDZ, podobne naloge pa ima tudi po 40. členu ZLV.

Zato je 22. 3. 2024 Zagovornik izdal priporočila Državni volilni komisiji (DVK),⁵ s čimer ste seznanjeni. V njih je opozoril na konkretne pomanjkljivosti pri informiranju, zagotavljanju dostopnih volilnih gradiv in nejasnosti glede načinov udeležbe oseb pod skrbništvom v postopkih izvrševanja in varstva volilne pravice.

Doslej je DVK opravila nekaj, a ne vseh potrebnih izboljšav. V teku so volilna opravila za volitve poslank in poslancev v Evropski parlament (EP), zato so ta vprašanja zelo pomembna.

Zaradi zaznanih pomanjkljivosti pri informiranju Zagovornik priporočila izdaja tudi MJU. Ta je sistemski skrbnik zakonodaje s področja referendumov in volitev. Poleg tega ima pomembne naloge zagotavljanja enotnega poslovanja državne uprave, mdr. v upravnih postopkih, pristojno je za področje lokalne samouprave in tudi sicer skrbi za vprašanja obveščenosti o poslovanju javne uprave ter spremlja uresničevanje pravice do dostopa do informacij javnega značaja. MJU na svojih spletnih straneh informira volivce o načinih uresničevanja volilne pravice na posameznih volitvah.

⁵ Dostopno na <https://zagovornik.si/izdelki/priporocila-zagovornika-nacela-enakosti-glede-dostopnosti-volilnih-gradiv-postopkov-in-glede-usmeritev-volilnim-organom/>.

1.

Zagovornik načela enakosti priporoča Ministrstvu za javno upravo, da zagotovi vse informacije o volilni pravici in volilnih postopkih tako, da bodo skladne z zakonodajo, dostopne in lahko razumljive za vse, tudi za volivce z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi.

Zahteve po dostopnosti so zavarovane že v okviru prepovedi diskriminacije. Ustavno sodišče RS je že večkrat ugotovilo (posredno) diskriminacijo, tj. kršitev po prvem odstavku 14. člena Ustave RS, na primer zaradi nedostopnosti komunikacije pri sojenju ter zaradi arhitekturne nedostopnosti prostorov, v katerih se uresničujejo človekove pravice.⁶ V priporočilu DVK je natančno predstavljen kontekst vseh ključnih pravnih obveznosti, tudi po primarnem pravu EU. V izogib ponavljanju se na to vsebino sklicujemo (glej priporočilo št. 1 DVK, str. 5-9).

Nedostopnost informacij že sama zase pomeni diskriminacijo z vidika ZVarD. Tudi po 14. členu Zakona o izenačevanju možnosti invalidov (ZIMI) 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. ZIMI (5. člen) in ZVarD (tretji odstavek 2. člena) vsebujeta določbe, ki onemogočajo poseganje v njun minimalni standard zaščite ljudi z invalidnostmi pred diskriminacijo. Uporabljata se vselej, ko je to za osebo ugodnejše. Ureditev v ZVDZ torej glede dostopnosti ne moremo šteti za specialnejšo, zlasti če bi njegove ozke razlage lahko povzročale diskriminacijo.

Že v priporočilu DVK je analizirana ustreznost informacij o možnem uresničevanju volilne pravice (na volitvah v EP, pa tudi na splošno). Te informacije na spletnih straneh DVK so bile 22. 3. 2024 in so tudi po priporočilih zagovornika DVK deloma še vedno neustrezne ali pomanjkljive.⁷ Popravkov je bilo malo, razen, da se je pretežno (a ne povsod, glej opombo 3) črtalo vsebine, ki so omenjale odvzeme volilne pravice. V nadaljevanju sledi opis primerov nepravilnosti, ki ostajajo:

Na spletni strani DVK je prišlo do nekaj popravkov. V zavihku pogosta vprašanja, v rubriki »invalidi«⁸ je pod vprašanjem »Kako lahko glasujejo invalidi, razen glasovanja na volišču?« dodano zakonsko besedilo o možnosti glasovati na domu zaradi bolezni (in da je treba v ta namen predložiti zdravniško potrdilo).

Ni vsebinskega pojasnila, da je glasovanje na domu (volilni odbor ali leteči volilni odbor) po 83. členu ZVDZ skladno z odločbo odločbe Ustavnega sodišča RS v zadevi U-I-168/16 zajamčeno tudi zaradi invalidnosti, in to tudi kadar ta ni pogojena z boleznijo (in je torej trajno stanje, ki ni bolezen).

⁶ V zadevi U-I-146/07 zaradi nedostopnosti pisanj (nezmožnosti uporabe brajice) za slepe v sodnih postopkih. V zadevi U-I-156/11 pa je za diskriminacijo spoznalo ureditev delne namesto polne dostopnosti grajenega okolja oz. kot kršitev ugotovilo nezadovoljiv standard minimalne (grajene) dostopnosti volišč.

⁷ Za podrobnosti glej priporočilo št. 1 (str. 10 in 11) in priporočilo št. 3 (str. 16 in 17) ter priporočilo št. 3 (str. 17 do 19). Dostopno na <https://zagovornik.si/izdelki/priporocila-zagovornika-nacela-enakosti-glede-dostopnosti-volilnih-gradiv-postopkov-in-glede-usmeritev-volilnim-organom/>

⁸ Dostopno na <https://www.dvk-rs.si/pogosta-vprasanja/>

Podstran posvečena volitvam v EP 2024 pod »Drugi načini glasovanja« še vedno vsebuje informacijo, ki neupravičeno zožuje in nedosledno povzema celo veljavno zakonsko besedilo: »Glasovanje na domu je namenjeno izključno tistim volivkam in volivcem, ki se zaradi bolezni ne morejo osebno zglasiti na volišču.« Informacija očitno nasprotuje ustavno skladni razlagi ZVDZ glede obsega upravičencev na domu za ljudi z invalidnostmi iz, ki terja široko, namensko razlago določbe.

Tega vprašanja, še vedno ne omenjajo *Navodilo volilnim komisijam za izvedbo volitev v EP*⁹ in druga gradiva v zavihku »izobraževanje o volitvah«. Velja poudariti, da celo MNZ v postopkih dajanja podpor posameznemu kandidatu za poslanko ali poslanca v EP jamči možnost obiska volivca na domu tako zaradi bolezni, kot zaradi invalidnosti, in to brez dokazovanja teh stanj.¹⁰ Tudi teh informacij o takem načinu dajanja podpore kandidaturi za poslanko ali poslanca (in drugih, npr. oddaja podpore pooblaščenim osebam v institucionalnem varstvu) na spletni strani DVK ni.

Na dveh mestih na spletni strani DVK¹¹ so sedaj sicer omenjene, a še vedno manjkajo zadostne informacije o spremenjeni možnosti voliti s podporno osebo, tj. volilnim pomočnikom, zlasti takšne ki bi bile pomembne v kontekstu ljudi z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi.

Tudi najbolj aktualne informacije o možnih načinih dajanja podpor listam kandidat in kandidatov so neustrezne. Dano je le pojasnilo o vsebini prvega odstavka 47. člena ZVDZ, t.j. da lahko volivci oddajo podpise podpore listam kandidatov osebno na upravnih enotah ali na krajevnih uradih (ne glede na stalno prebivališče) na predpisanem obrazcu. Volivec obrazec podpiše osebno pred pristojnim organom, ki vodi evidenco volilne pravice. Ni pa pojasnila glede četrtega, petega in šestega odstavka tega člena.¹²

Torej DVK ne informira, da je ta možnost na voljo tudi pred pooblaščenim osebo v bolnišnicah, domovih za starejše, zavodih za osebe z invalidnostmi in podobnih zavodih ter osebe na prestajanju zaporne kazni, na domu ter v tujini na diplomatsko-konzularnem predstavništvu Republike Slovenije v tujini ali pred osebo, ki jo za potrjevanje identitete volivcev določi ministrstvo, pristojno za zunanje zadeve.

⁹ Dostopno na <https://www.dvk-rs.si/volitve-in-referendumi/evropski-parlament/volitve-evropskega-parlamenta/volitve-v-evropski-parlament/>.

¹⁰ Glej tudi na <https://e-uprava.gov.si/si/e-uprava/oglasnadeska/podrobnosti-objave.html?id=9389165>.

¹¹ Pod vprašanjem »Kdo lahko glasuje s pomočjo osebe po svoji izbiri?« sta brez razloga hkrati navedeni besedili nekdanje in veljavne zakonodaje. V zavihku »izobraževanje o volitvah« je še bolj poenostavljena predstavitev. Dostopno na <https://www.dvk-rs.si/izobrazevanje-o-volitvah/>. Nobenega pojasnila ni o tem kako se to pravico izvršuje (npr. nujno pojasnilo volilnim organom, da bo naravno v primeru volivca s psihosocialno ali intelektualno invalidnostjo na volišču med pomočnikom in volivcem zelo verjetno potekal intenziven pogovor, da to dodatno odpira tudi vprašanja zagotavljanja tajnosti glasovanja ipd...), niti da so možnosti zavrnitve take podpore s strani volilnega odbora glede na zavezujočo razlago (nosilni razlogi zgoraj navedene sodbe) ustavnega sodišča zelo ozke.

¹² Ti se glasijo:

(4) »Osebe, ki so med potekom roka, določenega za predložitev list kandidatov, v bolnišnicah, domovih za starejše občane, zavodih za invalidne osebe in podobnih zavodih, in osebe na prestajanju zaporne kazni, lahko svojo podporo izrazijo tako, da njihov podpis na obrazcu potrdi posebej za to pooblaščen oseba organa oziroma pravne osebe.

(5) Osebe, ki med potekom roka za zbiranje podpisov stalno ali začasno prebivajo v tujini, lahko svojo podporo izrazijo tako, da njihov podpis na obrazcu potrdi uradna oseba diplomatsko-konzularnega predstavništva Republike Slovenije v tujini ali oseba, ki jo za potrjevanje identitete volivcev določi ministrstvo, pristojno za zunanje zadeve.

(6) Osebe, ki imajo v Republiki Sloveniji prijavljeno stalno ali začasno prebivališče, vendar zaradi bolezni ali invalidnosti ne morejo pred pristojni organ osebno in se ne nahajajo v zavodih iz četrtega odstavka tega člena, lahko svojo podporo kandidatu ali listi kandidatov dajo pred uradno osebo pristojnega organa, ki takšno osebo obišče na domu najpozneje šest dni pred iztekom roka za predložitev list kandidatov.«

Na portalu e-uprava je glede volitev v EP zavajajoča informacija, da je v nekaterih primerih, ki jih določa zakon, »možno glasovati tudi:

- po pošti (volivci, ki so na zdravljenju v bolnišnicah, oskrbovanci domov za starejše - če to sporočijo okrajni volilni komisiji ali volilni komisiji enote najkasneje deset dni pred dnevom glasovanja);
- na domu (volivci, ki se zaradi bolezni ne morejo osebno zglasiti na volišču, v katerem so vpisani v volilni imenik - o tem morajo obvestiti okrajno volilno komisijo najkasneje tri dni pred dnevom glasovanja).«¹³

To ne drži. Povzema se besedilo ZVDZ pred spremembo (z ZVDZ-C) v letu 2017. Ne omenja se, da so v letu 2017 skladno s spremenjenim 81. členom ZVDZ dobili možnost glasovanja po pošti tudi ljudje »v socialnovarstvenem zavodu za institucionalno varstvo«, kot tudi (trajno ali enkratno) »invalidi, ki to ... sporočijo okrajni volilni komisiji in o tem predložijo odločbo pristojnega organa o priznanju statusa invalida«.

Prav tako se sploh ne omenja situacij iz tretjega odstavka 81. člena, da je v primerih specifičnih namestitev v institucije tik pred glasovanjem¹⁴ glasovanje po pošti možno zahtevati tudi zgolj 5 dni pred dnevom splošnega glasovanja. Glede glasovanja na domu informacija tudi tu ne upošteva pravilne, ustavi prijazne razlage, da so upravičenci do glasovanja na domu tudi ljudje z invalidnostmi.

O tem se je nedvoumno izreklo Ustavno sodišče v zadevi U-I-168/16 v 32. točki obrazložitve:

»Zakonsko besedilo po argumentu analogije (argumentum a simili ad simile) omogoča razlago, da je ta možnost glasovanja namenjena tudi invalidom; taka razlaga ni nemogoča, ker ni v nasprotju z zakonskim besedilom (contra legem). Še več, taka razlaga je ustavnoskladna, ker zagotavlja še en ukrep pozitivne diskriminacije, ki invalidom omogoča lažje uresničevanje samostojnega, osebne in tajnega glasovanja, ki se zelo približa glasovanju na volišču. To je pomembno še toliko bolj, ker lahko glasovanje pred t. i. mobilnim volilnim odborom poteka tudi s prilagojenimi glasovnicami (oziroma šablonami in drugimi pripomočki za slepe in slabovidne) oziroma s pomočjo druge osebe, če volivec tako želi. Navsezadnje tudi iz zakonodajnega gradiva ob sprejemanju ZVDZ-C izhaja, da se zakonska določba lahko uporablja tudi za invalide in jim omogoča glasovanje pred volilnim odborom na domu. To kaže tudi na namen zakonodajalca, kako je treba ustavno skladno razumeti 83. člen ZVDZ.«

Iz informacij na e-upravi bi lahko volivci sklepali, da jim takšne oblike glasovanja v primeru invalidnosti niso na voljo in po njih ne bi niti povpraševali (odvrčalen učinek).

¹³ Dostopno na <https://e-uprava.gov.si/si/podrocja/drzava-druzba/volitve-referendumi/volitve-v-evropski-parlament.html>.

¹⁴ Ta se glasi: »Volivci, ki jim je bila nepredvideno odvzeta prostost oziroma so nepredvideno sprejeti na zdravljenje v bolnišnico ali pa v institucionalno varstvo socialnovarstvenega zavoda ali so prejeli odločbo o invalidnosti po roku iz prejšnjega odstavka, lahko glasujejo po pošti, če to sporočijo okrajni volilni komisiji, na območju katere so vpisani v volilni imenik, najkasneje pet dni pred dnevom glasovanja in o tem priložijo ustrezno dokazilo (npr. potrdilo ali odločbo).«

Na drugem mestu so informacije o posebnih oblikah glasovanja vsaj glede glasovanja po pošti (ne pa tudi na domu) ustrežnejše.¹⁵ Ne upoštevajo pa možne še širše razlage upravičencev. ZVDZ za glasovanje po pošti v drugem odstavku 81. člena od upravičencev zahteva, da kot dokazilo predložijo odločbo pristojnega organa o priznanju statusa invalida. Vendar je treba to določbo razlagati široko, sedanje usmeritve pa pomenijo tveganje, da bo razlaga napačna. Navodilo volilnim komisijam za izvedbo volitev v EP¹⁶ v tč. 7.4.2 ne vsebuje niti nekaterih možnih statusov invalida, npr. po Zakonu o socialnem vključevanju invalidov, Zakonu o visokem šolstvu (status študenta s posebnimi potrebami) ter zlasti tistih, ki so izdane po predpisih drugih držav članic Evropske unije.

Odločba Ustavnega sodišča v zadevi U-I-168/16 posebej poudarja da je treba krog upravičencev do razumnih prilagoditev volilnih postopkov tolmačiti široko. Invalidi v smislu ZVDZ (in Ustave RS) niso le osebe z odločbo o statusu invalida (kot to na različne načine ureja notranje pravo). Kot odločbe o statusu invalida (s smislu opredelitve Ustave, MKPI in ZIMI o tem, kdo so »invalidi«) je zato treba šteti tudi druge odločbe, iz katerih je razvidno priznanje obstoja invalidnosti. Ozka razlaga ZVDZ, komu gre pravica glasovati po pošti, je zato ustavno sporna. Določbo ZVDZ o volitvah po pošti je treba zato razlagati po namenu, nikakor ne ozko in le dobesedno.

Prilagojen način glasovanja po pošti je treba zagotoviti vsem tistim, ki težko pridejo na volišče, ker ne živijo v kraju stalnega prebivališča, a imajo odločbe, ki dokazujejo invalidnost. Takšne tipične odločbe z ugotovljeno invalidnostjo so odločba o dodatku za pomoč in postrežbo, o morebitni pravici do družinskega oskrbovalca ali pomočnika, odločba o dodeljeni osebni asistenci ipd. Taka razlaga bi bila posebej pomembna za starejše in tiste ljudi z invalidnostmi, ki ne živijo v institucionalnem varstvu in morda ne bivajo na svojem stalnem naslovu. Zakaj bi bile za uporabo pred volilnimi organi za potrebe glasovanja po pošti take odločbe uporabne manj, kot pa opredelitve statusov otrok s posebnimi potrebami v kontekstu šolstva, ni razumno utemeljeno.¹⁷

Praksa široke, pravici prijazne razlage pravice ljudi z invalidnostmi glasovati po pošti je znana. DVK je večkrat premostila pravne praznine z Ustavi RS prijazno razlago prava (tudi preater legem), ki je omogočila učinkovito varstvo pravic.¹⁸ DVK je z uporabo razlagalne tehnike »reading-in« še pred širšo spremembo možnosti glasovanja po pošti omogočala glasovanje po pošti osebam v zdraviliščih, verskih ustanovah zaprtega tipa, zaporih in priporih (ki jih ni mogoče označiti za bolnišnice ali domove za ostarele). Tudi zdaj v različnih informacijah o tem, kdo je upravičenec, izrecno navaja, da je ta možnost na voljo tudi za »osebe v izolaciji zaradi okužbe s koronavirusom«, pa tega zakon ne ureja.

¹⁵ Na spletni strani <https://e-uprava.gov.si/si/podrocja/drzava-druzba/volitve-referendumi/posebne-oblike-glasovanja.html> se navaja da so do drugih oblik glasovanja upravičeni le »volivci, ki se zaradi **bolezni** ne morejo osebno zglasiti na volišču in želijo glasovati na svojem domu;«, torej je poudarjeno da gre zgolj za bolezen.

¹⁶ Dostopno na <https://www.dvk-rs.si/volitve-in-referendumi/evropski-parlament/volitve-evropskega-parlamenta/volitve-v-evropski-parlament/>.

¹⁷ Ti statusi otrok so vsebinsko zelo široki in se lahko nanašajo na težave (učne težave, vedenjske motnje itd.), ki nimajo nobene stvarne povezave z ovirami za glasovanje na volišču oz. razlogi za možnost volitve po pošti.

¹⁸ Tako je npr. brez posebne zakonske podlage objavljala t.i. nacionalne liste, da so bile te dostopne volivcem in so si ti lahko ustvarili predstavo o tem kakšen bo učinek volilnega sistema, kar terja načelo neposrednosti volilne pravice. Ustavno sodišče je neustavno pravno praznino ugotovilo z odločbo št. U-I-106/95 v letu 1996. Prav tako je DVK volilne izide za glasovanje po pošti vse do uskladitve neustavne zakonodaje z Ustavo RS večkrat - tudi za primer volitev v Državni zbor - ugotavljala kar na podlagi smiselne uporabe 2. izvršitvene točke odločbe Ustavnega sodišča v zadevi št. U-I-353/96, ki se je nanašala le na volitve predsednika Republike leta 1997.

Takšna razlaga je pomembna toliko bolj, ker je argument za to tudi znotraj sistemski. Skladno z 82. členom ZVDZ ima pravico na zahtevo voliti po pošti vsakdo tudi v tujini, brez vsakih dokazil (ker je npr. na počitnicah), prav tako brez vsakih dokazil oseba lahko na volišču zahteva prilagojeno glasovanje na primer z volilnim pomočnikom ali volitve s prilagojeno glasovnico.

Na portalu e-uprava se že oddaja konkretne zahtevke za prilagojene načine glasovanja na volitvah v EP (*»Glasovanje na volitvah poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament, ki bodo 9. 6. 2024«*). Tudi te informacije o zahtevkih vsebujejo le ozke, ustavno neskladne opredelitve upravičencev glasovati doma.¹⁹ To izhaja tudi iz podrobnih obrazložitvev navodil za oddajo konkretne spletne vloge za glasovanje na domu.²⁰

Še vedno ni najti informacij o spremenjeni možnosti volitev s podporno osebo, tj. po volilnem pomočniku.

Informacije o kandidacijskih postopkih (bodisi za uresničevanje pasivne volilne pravice bodisi dajanje podpore posameznemu kandidatu) glede volitev v EP je težko najti. Osrednja podstran z informacijami o volitvah v EP le napotuje na spletno stran DVK o volitvah v EP 2024 (ki pa je pomanjkljiva, glej zgoraj).²¹ Celó na posebnem mestu ni neposredne povezave do obrazca za dajanje podpore za poslance v EP.²²

Na spletni strani gov.si so informacije o spremembi volilne zakonodaje z ZVDZ-E le pri informiranju o aktualnih postopkih volitev v EP. Pojasnjeno, da je bila volilna pravica ljudem vrnjena in da bo možno njeno uresničevanje že na volitvah v EP.²³ Drugod je bilo (po danem priporočilu zagovornika DVK) zgolj črtano omenjanje odvzemov volilne pravice (a ne povod, glej opombo 3 glede lokalnih volitev).

Ni informacij o tem, kako lahko ljudje, ki jim je bila vrnjena volilna pravica, to pravico uresničujejo (različne možnosti); o obliki, ki bi bil zanje dostopna (npr. lahko branje), prav tako ne o možnosti podpore volilnega pomočnika pri uresničevanju volilne pravice (glasovanje). Podrobnosti o vsebini ZVDZ-E niso predstavljene, čeprav se je volivce izčrpneje informiralo o novostih v času sprejema ZVDZ-D.²⁴

¹⁹ Dostopno na <https://e-uprava.gov.si/si/podrocja/vloge/vloga.html?id=7506>.

²⁰ Dostopno na prav tam, besedilo se pojavi, če se označi to možnost.

²¹ Dostopno na <https://e-uprava.gov.si/si/podrocja/drzava-druzba/volitve-referendumi/volitve-v-evropski-parlament.html>.

²² Dostopno na <https://e-uprava.gov.si/si/podrocja/drzava-druzba/volitve-referendumi/kandidatura-za-poslanca-iz-republike-slovenije-v-evropskem-parlamentu.html>. Mesto je povezano z podstranjo o volitvah v EP, ni pa tudi obratno.

²³ Glej Volitve v Evropski parlament pod volilna pravica: »Državni zbor je 30. januarja 2024 je soglasno sprejel novelo Zakona o volitvah v državni zbor, ki odpravlja odvzem volilne pravice. V skladu z novo ureditvijo sodišče ob postavitvi osebe pod skrbništvo ne bo več odločalo o odvzemu pravice voliti in biti voljen. Volilno pravico imajo tako vsi polnoletni državljani Republike Slovenije. Nova ureditev bo veljala že na letošnjih volitvah v Evropski parlament.« Dostopno na <https://www.gov.si teme/volitve-v-evropski-parlament/>.

²⁴ Glej relativno kratek, a informativen opis novosti ZVDZ-D, dostopno na <https://www.gov.si teme/volitve-v-drzavni-zbor/>.

Informacije o možnih načinih glasovanja oziroma uresničevanja volilne pravice (sploh za ljudi z invalidnostmi) so opisane skopo, pomanjkljivo ter nesistematično (večinoma pod temami za posamezne volitve). Tako je na spletni podstrani, ki opisujeta volitve v Državni zbor (glej povezavo zgoraj) ter volitve v EP (glej povezavo zgoraj) dokument iz septembra 2020 »*Na kakšen način lahko glasujem na referendumu in volitvah na državni ravni?*«. Vendar ne vsebuje nobenih informacij o možnih načinih glasovanja po pošti in na domu. Ustreznejše, ne pa tudi ustrezne informacije vsebuje le sklop informacij o lokalnih volitvah.²⁵ A se tudi tu glede razlage upravičencev za volitve na domu ne upošteva nosilnih razlogov sodbe Ustavnega sodišča RS v zadevi U-I-168/16, ki to možnost jasno tolmači tudi v prid pravicam ljudi z invalidnostmi.

Vse navedene informacije bi morale biti dostopne tudi v **ustrezni obliki** oziroma načinu, ki bi jamčil obveščenenost oziroma bi bil te lahko razumljive. Že v priporočilu DVK so opisani pomisleki glede dostopnosti določenih gradiv in obrazcev²⁶ za slepe in slabovidne, glede zagotovljene možnosti rabe brajice v vseh postopkih (priporočilo št. 1), posebej izčrpno pa je obrazloženo tudi kaj pomeni zagotavljanje dostopnih in lahko razumljivih informacij v **lahkem branju**. Slednje bi morale biti na voljo zlasti tudi v smislu navodil za uresničevanje pravic. Te obveznosti izhajajo že iz 8. člena ZIMI (priporočilo št. 2). Zagovornik je v teh priporočilih in v priporočilih DVK predstavil ključne pomanjkljivosti in jih navedel kot primer. Potreben je skrben pregled vseh informacij tudi na portalu e-uprava in gov.si glede vsebine (pravilno in celostno informiranje na enem mestu) in dostopnosti. V izogib ponavljanju veljajo obrazložitve priporočil, izdanih DVK (glej priporočila št. 1, 2, 3 in 5).

V vseh postopkih, tudi tistih v zvezi z uresničevanjem volilne pravice mora biti jasno, da so zagotovljene možnosti za prilagojeno komunikacijo, kar urejata ZIMI (npr. pravica do rabe svojega jezika in pisave, tj. **brajice** iz 7. člena) ter Zakon o slovenskem znakovnem jeziku.

Zagotoviti je treba tudi možnost rabe dopolnilne in alternativne (nadmestne) komunikacije, tudi za gluhoslepe osebe. Možnost **tolmačenja** v jezik gluhoslepih so organi dolžni dopustiti, v razmerju do razbiranja pisanj pa zagotoviti, zato je treba v tem duhu razumeti tudi, kdo je podporna oseba. Tudi MJU bi lahko že v splošnih informacijah na spletnih straneh navedlo, da imajo te pravice ljudje v vseh, tudi v postopkih v zvezi z volitvami in drugimi glasovanji. Z ustreznimi navodili naj se to zagotoviti tudi v praksi dela upravnih organov (priporočilo tč. 2).

²⁵ Dostopno na <https://www.gov.si/teme/lokalne-volitve/>.

²⁶ Npr. za dajanje podpore kandidaturi za poslanko ali poslanca v EP, tudi obrazec MNZ za vpisovanje volilne pravice drugih državljanov za volitve v EP. Dostopno na https://www.dvk-rs.si/fileadmin/user_upload/Brosura_MNZ_za_drzavljan_e_tujih_drzav_clanic_EU_volitve_v_EP_2024_slo.pdf. Dostopen je tudi na <https://www.gov.si/zbirke/storitve/vpis-v-evidenco-volilne-pravice-za-volitve-v-evropski-parlament/>.

Pomanjkljivosti so tudi glede informacij in gradiv o postopkih v zvezi z vodenjem **evidence** volilne pravice. Zanje je verjetno odgovorno Ministrstvo za notranje zadeve (MNZ), ki po Zakonu o evidenci volilne pravice (Z EVP-2) vodi evidenco volilne pravice in vodi postopke povezane s tem, zato je Zagovornik izdal tudi priporočilo MNZ.

Takšno informiranje volivcev je nesprejemljivo, saj volivci niti z navzkrižnim preverjanjem informacij hkrati na spletni strani DVK, na portalu e-uprava ter na spletnih straneh gov.si ne morejo najti ustreznih, pravih in zadostnih informacij. Takih, ki bi jim omogočale, da zlahka uresničujejo svojo volilno pravico, če to želijo in imajo pri tem na voljo izbiro možnih načinov njenega uresničevanja. To prizadene vse volivce, zlasti pa tiste z invalidnostmi in v njihovem okviru, ljudi z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi.

Ni jasno, kakšna je razmejitev odgovornosti za informiranje na spletnih straneh DVK, e-uprava ter gov.si. Trenutno informiranje ni celovito in medsebojno usklajeno. MJU naj zato pravilno informiranje in dostopnost gradiv čim prej zagotovi v sodelovanju z MNZ, DVK ter nevladnimi organizacijami in strokovnjaki.

2.

Zagovornik načela enakosti priporoča Ministrstvu za javno upravo, da z ustreznimi navodili, usmeritvami in izobraževanji zagotovi pravilno delo javnih uslužbencev v zvezi z informiranjem o izvajanju volitev in vodenjem upravnih in drugih postopkov, da bo zagotovljeno uresničevanje pravic ljudem s psihosocialnimi in intelektualnimi invalidnostmi; da bodo lahko v vseh postopkih nastopali s podporo osebe po lastni izbiri in da bodo, ne glede na različne oblike skrbništva, praviloma sami sodelovali v postopkih varstva volilne pravice.

MJU je sistemski skrbnik volilne zakonodaje, zato ima ne glede na položaj DVK soodgovornost za to, da se ta izvaja ustrezno. Skrbi pa tudi splošneje za ustrezno izvajanje upravnih postopkov, pristojno je za lokalno samoupravo, skrbi pa tudi za izobraževanje javnih uslužbencev. ZVDZ ureja oz. spodbuja sodelovanje posameznih javnih uslužbencev v volilnih organih, zlasti kot tajnikov volilnih komisij (torej sodelujejo pri najbolj na operativnih nalogah izvajanja volilnih opravil). Uradniki zaposleni v organih državne uprave ali upravi lokalne skupnosti so že po ZVDZ (lahko) tudi člani volilnih odborov.

Kljub priporočilu Zagovornika zakonodajalec ni črtal določbe šestega odstavka 5. člena Zakona o lokalnih volitvah (v nadaljevanju ZLV), glede omejitve izvrševanja volilne pravice na lokalnih volitvah. Vendar je to razvidno šele s pravno razlago. MJU naj z ustreznimi usmeritvami in informiranjem pa tudi usposabljanji zagotovi, da bo to jasno vsem lokalnim volilnim komisijam in organom lokalne samouprave. Pri naslednji spremembi ZLV naj pripravi redakcijski predlog, da se določbo črta.

MJU naj z ustreznimi usmeritvami, navodili in izobraževanji zagotovi tudi, da bo pri izvajanju volilnih opravil zagotovljeno enako varstvo pravic ljudem z invalidnostmi, sodelovati v postopkih. To je posebej pomembno za ljudi z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi. V odnosu ljudi do njih je precej predsodkov. Organi oblasti in javni uslužbenci morajo biti sposobni zagotoviti vse, da se jim omogoči vključenost v državljsko skupnost. Ne le, da tega ne smejo ovirati sami (spoštovanje pravic), ampak, da znajo ustrezno ravnati tudi v primerih nerazumevanja med strani drugih.

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. Zato bi morale države dosedanje sisteme nadomestnega odločanja (ko volja skrbnikov ali drugih oseb nadomesti voljo osebe z intelektualnimi ali psihosocialnimi invalidnostmi) nadomestiti s podpornim odločanjem. Pri tem 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 te lažje razbere.

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.²⁷

²⁷ Prav tam.

O tem vprašanju je WHO v kontekstu duševnega zdravja izdala tudi izčrpne priročnike za poglobljeno razumevanje ter usposabljanje o tem, kako zagotoviti to podporo.²⁸ Prav tako so na voljo orodja za razumevanje težav, povezanih z odvzemom oziroma omejevanjem poslovne sposobnosti.²⁹

Zagovornik je že večkrat dal priporočila, da se čim prej zagotovi sistem podpornega odločanja ter podrobneje uredi zahteve po razumni prilagoditvi splošno³⁰ ali v posameznih zakonih.³¹ Možnost sodelovanja podporne osebe osebi z invalidnostmi v različnih upravnih in sodnih postopkih pa lahko že zdaj zagotavlja zahteva po razumni prilagoditvi.³²

Razumna prilagoditev po 2. členu MKPI pomeni potrebne in ustrezne spremembe ter prilagoditve, ki ne nalagajo nesorazmernega ali nepotrebne bremena, kadar so v posameznem primeru potrebne, da se osebam z invalidnostmi, na izenačeni osnovi kot drugim, zagotovi uživanje ali uresničevanje vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Če se takih ukrepov na zahtevo osebe ne zagotovi, gre po 5. členu MKPI za diskriminacijo. Te določbe MKPI je možno neposredno uporabljati in zavezujejo vse državne organe, organe lokalne samouprave in nosilce javnih pooblastil.

²⁸ Dostopno na <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/329609/9789241516761-eng.pdf>.

²⁹ Dostopno na [9789241516761-eng.pdf \(who.int\)](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/329609/9789241516761-eng.pdf).

³⁰ Glej priporočila glede Akcijskega programa za invalide 2022–2026 Dostopno na: <https://zagovornik.si/izdelki/priporocilo-glede-priprave-akcijskega-programa-za-invalide-2022-2026/>.

³¹ Npr. v Priporočila Zagovornika načela enakosti glede Zakona o javnih uslužbencih. Dostopno na: <https://zagovornik.si/izdelki/priporocila-zagovornika-nacela-enakosti-glede-osnutka-predloga-zakona-o-javnih-usluzbencih/>.

³² Glej priporočila glede Zakona o sodiščih in razlago glede učinkovanja MKPI glede na določbe 223. člena Sodnega reda. Dostopno na: <https://zagovornik.si/izdelki/priporocila-zagovornika-nacela-enakosti-glede-osnutka-predloga-novega-zakona-o-sodiscih/>.