



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Številka: 004-01-1/2023/3
Ljubljana, 18. 1. 2023

Državni svet Republike Slovenije je na 2. seji 18. 1. 2023, v skladu z 98. členom Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15, 55/20, 123/20 in 67/22), obravnaval Pobudo državnega svetnika Danijela Kastelica za pripravo sprememb volilne zakonodaje z namenom preprečevanja in odpravljanja diskriminacije ter zagotavljanja aktivne in pasivne volilne pravice osebam z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi pri vseh volitvah in odločanju ter na podlagi prvega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - UPB1 in 95/09-odl. US, 21/13-ZFDO-F in 81/18-odl. US) sprejel naslednji

S K L E P:

Državni svet Republike Slovenije podpira pobudo državnega svetnika Danijela Kastelica in Ministrstvu za javno upravo predlaga, da pobudo prouči in nanjo odgovori.

Pobuda državnega svetnika Danijela Kastelica se glasi:

Ministrstvo za javno upravo naj pripravi spremembe volilne zakonodaje z namenom preprečevanja in odpravljanja diskriminacije ter zagotavljanja aktivne in pasivne volilne pravice osebam z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi pri vseh volitvah in odločanju.

Obrazložitev:

Načelo demokratične ustavne ureditve iz 1. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a; v nadaljevanju: Ustava) pomeni, da oblast v državi izvršuje ljudstvo, in sicer neposredno ali posredno – prek izvoljenih predstavnikov (3. člen Ustave). Iz načela demokratičnosti so glede posredne (predstavniške) demokracije na področju volitev izpeljana načela svobode, splošnosti in enakosti volilne pravice ter neposrednosti in tajnosti volitev. Če volilni sistem ustreza navedenim načelom in če je zakonsko zagotovljena periodičnost volitev ter enaka kompetitivna možnost vseh v državi, so volitve demokratične (glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-106/95). Gre za pet ustavnih načel, ki predstavljajo temelj pristne demokratične družbe.

Volilna pravica je ena temeljnih človekovih političnih pravic. Je pravica posamezne osebe, da voli (aktivna volilna pravica) in da je voljena (pasivna volilna pravica). Prvi odstavek 43. člena Ustave določa, da je volilna pravica splošna in enaka. Načelo splošne volilne pravice pomeni, da ima to pravico vsak in da ni omejena s pogoji, ki izhajajo iz osebnih okoliščin posameznika. Drugi odstavek 43. člena Ustave določa, da ima pravico voliti in biti voljen vsak državljan, ki je dopolnil 18 let. S tem Ustava opredeljuje "splošnost" volilne pravice oziroma določa krog oseb, ki imajo volilno pravico. To so osebe, ki izpolnjujejo pogoj državljanstva in določene starosti. Ustava drugih pogojev za izvrševanja aktivne volilne pravice (npr. poslovna sposobnost, nekaznovanost, stalno prebivališče) ne določa niti izrecno ne nalaga oziroma pooblašča zakonodajalca, da sme ali mora, če oceni za potrebno, take pogoje predpisati z zakonom (t. i. zakonski pridržek). To pomeni, da ima na podlagi drugega odstavka 43. člena Ustave aktivno

volilno pravico vsak, ki je državljan Republike Slovenije in ki je do volitev dopolnil 18 let. To velja za volitve v Državni zbor, Državni svet, za volitve predsednika republike in za volitve v organe lokalnih skupnosti.

Konvencija o pravicah invalidov (v nadaljevanju: KPI), h kateri je Slovenija pristopila leta 2008, EU pa leta 2011, tematiko odvzemov volilne pravice jasno opredeljuje kot nedopustno kljub individualiziranemu pristopu, enako stališče pa ves čas pri obravnavi posameznih primerov zastopa tudi Odbor KPI. 29. člen KPI ob sistematični razlagi ne dopušča nobene 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 KPI. Sodni odvzemi volilne pravice v konkretnih postopkih, ne glede na morebitno konkretno ugotovljeno voljno nesposobnost, po KPI niso dopustni.

KPI so ratificirale vse države članice EU (z izjemo Lichtensteina), predvsem pa tudi sama EU, to pomeni, da je glede vprašanja pravic invalidov vsaj na deklaratorni ravni podano soglasje vseh držav članic EU. KPI namreč učinkuje samostojno in neodvisno od pravil Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP) ali prava EU. Po ratifikaciji KPI morajo njene pogodbenice ravnati skladno z minimalno zagotovljeno zaščito človekovih pravic, saj je z ratifikacijo postala sestavni in neločljivi del pravnega reda posamezne države podpisnice, torej tudi pravnega reda Republike Slovenije, zakoni pa morajo biti po določbi 8. člena in drugega odstavka 153. člena Ustave skladni s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral Državni zbor, torej tudi s pravnimi standardi varstva človekovih pravic po KPI. Skladno s petim odstavkom 15. člena Ustave so varovane tudi vse pravice, urejene s KPI.

Zakonodajalec je v Republiki Sloveniji individualno sodno presojo vprašanja omejitve volilne pravice z namenom zagotavljanja legitimnih in zakonitih volitev predvidel zgolj in izključno za ljudi s psihosocialnimi in intelektualnimi invalidnostmi, postavljenimi pod skrbništvo, kar samo po sebi nakazuje na diskriminacijo, predvsem pa kaže na neustreznost ukrepa. Glede na to, da je odvzem volilne pravice najbolj drastičen ukrep, ki učinkuje za vse volitve v Republiki Sloveniji, bi morali biti ukrepi za doseg morebitnega legitimnega cilja bistveno drugačni oziroma milejši. Država bi predvsem morala namesto odvzemov volilne pravice zagotavljati ukrepe, namenjene zaščiti pravic oseb z invalidnostmi, ne pa njihovem omejevanju. To so t. i. ukrepi za podporno odločanje, ki bi morali biti izrecno in dovolj podrobno urejeni z namenom preprečevanja zlorab, pred tem pa tudi ukrepi zagotavljanja dostopnosti postopkov glasovanja, opolnomočenosti volivca in dostopnosti volilnega gradiva. Vsekakor pa volilne pravice ne gre razlagati zožujoče v luči učinka Ustave RS in mednarodnih obveznosti tudi zato, ker je splošnost in enakost volilne pravice kot poseben vidik zapovedi enakega obravnavanja v jedru vsebine pravice do svobodnih in poštenih volitev.

Veljavni, vendar sporni odvzemi volilne pravice za volitve v Državni zbor, Državni svet, za lokalne volitve županov in občinskih svetnikov ter volitve poslank in poslancev v Evropski parlament povzročajo, da ljudem z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi ni zagamčeno njihovo predstavnštvo in s tem sodelovanje pri upravljanju javnih zadev.

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je v svojem priporočilu št.: 050-2/2022/13 z dne 24. 5. 2022 glede 7. člena Zakona o volitvah v državni zbor (Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo, 54/07 – odl. US, 23/17 in 29/21; v nadaljevanju: ZVDZ), ki v drugem odstavku omogoča odvzem pravice voliti in biti voljen osebam, ki jih sodišče postavi pod skrbništvo in ugotovi, da niso sposobne razumeti pomena, namena in učinkov volitev ocenil, da je zakonodajalec s tem, ko je odvzel volilno pravico tem osebam, posegel v njihovo temeljno ustavno in politično pravico voliti in biti voljen. Zagovornik ocenjuje, da v Ustavi ni najti potrebnega in zadostnega pooblastila zakonodajalcu, da bi del državljanov zaradi svojih invalidnosti tako omejil, pravzaprav onemogočil, pri enakem in polnem uživanju

svojih temeljnih državljskih in političnih pravic, kot je to storil v drugem odstavku 7. člena ZVDZ. V svojem Priporočilu glede predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o Državnem svetu (EPA 113 - IX) št.: 0070-13/2022/1 z dne 8. 12. 2022 pa Zagovornik ocenjuje, da bo rešitev, ki je vsebovana v predlogu zakona in je vsebinsko enaka že obstoječi rešitvi, povzročila neposredno diskriminacijo zaradi invalidnosti pri uživanju volilne pravice (43. člen Ustave RS). Zagovornik šteje, da preprečevanje sodelovati osebam z intelektualnimi ali psihosocialnimi invalidnostmi v postopkih volitev bodisi kot volivcev bodisi kot kandidatov ni dopustno. Zagovornik je Državni zbor opozoril na to problematiko že ob svojem rednem letnem poročilu za leto 2019.¹

Svet za invalide Republike Slovenije je na svoji 6. seji, dne 15. 10. 2019, sprejel naslednji sklep pod točko 2.1: »Svet za invalide Republike Slovenije odločno zastopa stališče, da je invalidom nedopustno odvzemanje volilne pravice. Država je dolžna zagotoviti varstvo volilne pravice invalidom na vseh položajih in nivojih.«²

Da bi spodbudila družbeno razpravo o tem vprašanju, je Zveza društev za cerebralno paralizo Sonček v začetku februarja 2022 podala pobudo za spremembo ZVDZ tako, da odvzem volilne pravice osebam, postavljenim pod skrbništvo, ne bi bil več mogoč.

V izogib obstoju neenake ureditve problematike za posamezne volitve se je treba sprememb volilne zakonodaje z namenom preprečevanja in odpravljanja diskriminacije lotiti enotno in istočasno za vse volitve in referendumsko odločanje. Zato se Državni svet zavzema za hkratno zakonsko odpravo diskriminacije oseb z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi pri vseh volitvah in odločanju na referendumih tako, da se odpravi možnost sodnega odvzema pravice voliti in biti voljen ljudem z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi oz. da se odpravi možnost odvzema pravice za odločanje na referendumih in se zagotovi sistem podpornega odločanja ljudem s težavami v duševnem zdravju, ljudem z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi ter ljudem z drugimi oblikami oviranosti, ki jih lahko ovirajo pri polnem in enakem uživanju volilne pravice. Pobudo za zakonsko ureditev izpostavljene problematike podpirajo Nacionalni svet invalidskih organizacij Slovenije, Svet za invalide Republike Slovenije in Zveza Sožitje.

Na podlagi navedenega se na Ministrstvo za javno upravo naslavlja pobudo za pripravo enotne spremembe volilne zakonodaje z namenom preprečevanja in odpravljanja diskriminacije ter zagotavljanja aktivne in pasivne volilne pravice osebam z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi pri vseh volitvah in odločanju.

* * *

Državni svet Republike Slovenije predlaga Ministrstvu za javno upravo, da pobudo prouči in v skladu s šestim odstavkom 98. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15, 55/20, 123/20 in 67/22) nanjo v roku 30 dni odgovori.

Marko Lotrič
predsednik

¹ Glej 12.4.1 Povzetek študije o odvzemih volilne pravice osebam z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi, str. 198-201. Dostopno na: https://www.zagovornik.si/wp-content/uploads/2020/07/Redno-letnoporocilo-2019_splet-1.pdf

² Dostopno na <https://www.gov.si/zbirke/delovna-telesa/svet-za-invalide-republike-slovenije/>