



REPUBLIKA SLOVENIJA
**MINISTRSTVO ZA DELO,
DRUŽINO IN SOCIALNE ZADEVE**

SLUŽBA ZA ENAKE MOŽNOSTI
IN EVROPSKO KOORDINACIJO

ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Kotnikova ulica 28, 1000 Ljubljana

DRŽAVNA VOLILNA KOMISIJA
Slovenska cesta 54
1000 Ljubljana

T: 01 369 75 03

F: 01 369 76 67

E: gp.mddsz@gov.si

www.zagovornik.net, www.mddsz.gov.si

Številka: 0700-2/2013/1 prej 0921-87/2011-UEM
Datum: 12.3.2013

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) izdajam na podlagi 17. člena Zakona o uresničevanju načela enakega obravnavanja (Uradni list RS št. 93/2007, uradno prečiščeno besedilo, v nadaljevanju: ZUNEO-UPB1) na pobudo fizične osebe, članice ene od invalidskih organizacij (v nadaljevanju: pobudnica¹) zaradi domnevnega neenakega obravnavanja pri informiranju v volilnih postopkih, naslednje

MNENJE

1. Ravnanje Državne volilne komisije (v nadaljevanju: DVK), ki volivcem z invalidnostmi na predčasnih volitvah v Državni zbor v letu 2011 ni zagotavljalo, deloma pa še vedno ne zagotavlja zadostnih in pravočasnih ter preglednih in lahko razumljivih informacij o vseh možnih, zlasti prilagojenih načinih izvrševanja volilne pravice za osebe z invalidnostmi ter pripomočkov za to, predstavlja primer posredne diskriminacije zaradi invalidnosti.

2. Zagovornik priporoča, naj DVK zagotovi:

- Objavo vseh obrazcev zahtevkov za uveljavljanje prilagojenih oblik uresničevanja volilne pravice v ustreznih oblikah na spletu (poleg PDF tudi v Word ali on-line formatu, ob tem pa tudi v povečanem tisku ter lahkem branju), v katerih ne bo zožujočih razlag prava;
- Objavo preglednih in lahko razumljivih pojasnil o vseh možnostih za glasovanje in navodil za uveljavljanje pravic oseb z invalidnostmi, v katerih ne bo zožujočih razlag in v zgoraj navedenih oblikah tako na spletu kot v javnih objavah (brošurah, ki naj po možnosti vsebujejo tudi obrazce);
- Dostopnost in uporabnost spletne strani tudi za uporabnike z težjimi oblikami oviranosti, npr. slepoto, slabovidnostjo, mentalno oviranostjo, v skladu z dobrimi standardi (na način, da bo zagotovljena uporaba večine modelov brajeve vrstice oz. brajevega zaslona, v različnih programskih okoljih; namesti naj se opozorila o morebitnih ovirah, o možnostih povečevanja črk na zaslonu, zagotovi alt-attribute, audio posnetke ključnih informacij, doda več notranjih povezav med vsebinami, zlasti npr. glede kontaktnih podatkov za posredovanje zahtevkov...)

¹ Moške oz. ženske jezikovne oblike za posamezne izraze imajo enakovreden pomen v obeh spolih.

3. Zagovornik poziva DVK, da mu v 60 dneh od prejema tega mnenja posreduje dokazila o upoštevanju priporočil, vse potrebne prilagoditve in odprave diskriminatornih ovir pa naj izvede najkasneje en mesec pred naslednjim glasovanjem na državni ravni.

OBRAZLOŽITEV

Dejansko stanje in navedbe strank

1. Zagovornik je 22.11.2011 nekaj pred 14 uro, 12 dni pred dnem glasovanja na predčasnih volitvah v Državni zbor (ki je bilo 4. 12. 2011) prejel pritožbo pobudnice, ki je zatrjevala, da je zaradi prakse Državne volilne komisije (v nadaljevanju: DVK) načrtno neenako obravnavana (diskriminirana) zaradi invalidnosti in sicer pri dostopu do informacij ter pri učinkovitem izvrševanju aktivne volilne pravice. Opozarjala je na pomanjkljive informacije DVK, zlasti na njenih spletnih straneh:

- manjkali naj bi podatki o načinu uresničevanja volilne pravice za osebe z invalidnostmi, zbrani pregledno in na enem mestu; ob dostopnih opisih načinov glasovanja v PDF dokumentu niso bili niti omenjeni posebni načini glasovanja za osebe z invalidnostmi²;
- manjkali naj bi celo podatki o tem, kako se uveljavlja zahtevek za glasovanje na posebnem dostopnem volišču ter za glasovanje na posebej prilagojenem oz. z glasovalno napravo opremljenem volišču za osebe z invalidnostmi; manjkal naj bi tudi obrazec prijave za tako glasovanje;
- obstoječe informacije naj bi bile zaradi tehničnih pogojev objave na spletu (uporaba PDF formata besedil pojasnil in obrazcev, zastarela in nepregledna spletna stran) dejansko težko dostopne oz. nedostopne, zlasti za slepe in slabovidne osebe;
- bilo naj bi diskriminatorno, da osebe z invalidnostmi (zlasti slepe) ne morejo različnih oblik prilagojenega načina glasovanja zahtevati tudi po telefonu, kot so to lahko že storile v preteklosti; tokrat naj bi bilo to možno le pri zahtevku za glasovanje na domu;
- DVK doslej ni upoštevala pozivov združenja Nacionalni svet invalidskih organizacij Slovenije (NSIOS), naj DVK mdr. zagotovi dostopnost ključnih informacij, ki jih volivci prejmejo po pošti (npr. brošur s podatki o kandidatnih listah, obvestil o glasovanju ipd.) tudi v posebej prilagojenih oblikah (brajica, zvočni zapis, lahko branje...). Zadnja pritožba NSIOS je bila poslana DVK 18.11.2011.

2. V postopku je zagovornik zaradi časovnih okoliščin (očitne nujnosti zadeve) na DVK nemudoma naslovil telefonsko, 23.11.2011 pa tudi pisno poizvedbo. V njej je poleg vsebine pobude (glej prejšnjo točko) analiziral učinke teh opozoril oz. izpostavil vprašanje ovir za ustrezno obveščenost volivcev. Le z vložitvijo pravočasnih zahtevkov posredovanih volilnim organom lahko volivci sploh uresničujejo svojo aktivno volilno pravico na prilagojene načine, kar daje možnosti za nekatere potrebne prilagoditve glasovanja osebam z invalidnostmi. Opozoril je, da je problem slabše dostopnosti dokumentov (oz. obrazcev) v PDF formatu za slepe možno enostavno rešiti s hkratno objavo obrazcev v Wordu (kot je bilo to ob času poizvedbe zagotovljeno za obrazce za glasovanje po pošti v italijanskem in madžarskem jeziku), izpostavil pa je tudi problem izjemno težko berljive zakonodaje na spletni strani DVK (on-line besedila v skrajno drobnem fontu 7). Glede neobjave preglednih informacij posebej za osebe z invalidnostmi ter manka obrazcev je zagovornik ocenil, da to zapostavlja tiste, ki niso prava vešči, ki so slabše informacijsko opismenjeni (kamor sodijo zlasti tudi starejši), zlasti pa tiste

² Dokument je bil v decembru 2011 dostopen na naslovu http://www.dvk.gov.si/DZ2011/dokumenti/Na%C4%8Dini_glasovanja_na_PV_DZ.pdf (23. 11.2011).

volivce, ki imajo morebitne mentalne oviranosti oz. motnje v duševnem razvoju³. Razlogov za tako prakso ni videti. Nekatere informacije je DVK objavila že na preteklih glasovanjih (npr. referendum o pokojninski reformi)⁴. Zagovornik je ocenil, da četudi bi bile vse informacije morda vsebinsko popolne (pa niso bile), bi njihova razpršenost (nepreglednost) lahko nesorazmerno prizadela volivce z zelo nizko stopnjo izobrazbe (značilno je, da imajo invalidi kot skupina v povprečju izrazito podpovprečno stopnjo izobrazbe) in mentalnimi oviranostmi (kot oblikami invalidnosti, vključno z bolezenskimi stanji, disleksijami, znaki demence...). Zagovornik je DVK opozoril na sum obstoja posredne diskriminacije zaradi invalidnosti ter na pravilo deljenega dokaznega bremena ter določil rok za odgovor. Prosil je tudi za odziv na pritožbo NSIOS. Na posebno prošnjo je DVK odstopil tudi samo anonimizirano pobudo.

3. Od direktorja DVK je zagovornik nato še isti dan, 23.11.2011 popoldne prejel pisni odziv na pobudo iz katerega izhaja:

- DVK je potrdila, da niso objavili informacij o načinih glasovanja za volivce z invalidnostmi. Kot »objektivni razlog« je navedla, da še ni sprejela končne odločitve o tem, na kakšen način in kje bodo osebe z invalidnostmi lahko glasovale. Določene informacije naj bi bile sicer na voljo na spletni strani DVK (pod informacijami za okrajne volilne komisije (OVK) ali pod posameznimi zavijki z zgodovino iz preteklih glasovanj⁵), pripravljena in najkasneje do 24.11.2011 pa naj bi bila objavljena še posebna informacija, namenjena prav volivcem z invalidnostmi.
- Tako na spletu kot v brošurah so objavili sezname volišč, ki so prilagojeni oz. dostopni za glasovanje oseb z invalidnostmi ter volišč, kjer so posebne glasovalne naprave; brošure pa naj bi volivci prejeli prav teh dneh;
- Instruktivni obrazec za vlaganje zahtevka za prilagojena glasovanja naj bi se tekom dneva na spletni strani DVK objavil v PDF in v Word dokumentu, sicer pa naj bi DVK takšna gradiva objavljala postopoma in upoštevajoč roke, ki so pomembni za volivce.
- DVK je pripravila dodatno usmeritev za OVK in v njej omogočila, da bodo osebe z invalidnostmi zahtevke za predčasno glasovanje oz. glasovanje po pošti lahko uveljavljale tudi po telefonu, na način, ki bo lahko hkrati preprečil morebitne zlorabe.
- DVK navaja, da se glede dostopnosti volišč ne drži le z Zakonom o volitvah v Državni zbor (v nadaljevanju: ZVDZ-UPB1) predpisanega minimuma in da so OVK priporočili naj kot dostopna določijo vsa dejansko dostopna volišča. Ocenjuje, da je DVK tako naredila več, kot zahteva ZVDZ-UPB1 in da bo dostopnih bistveno več volišč.
- DVK odločno zanika, da bi njeno ravnanje pomenilo diskriminacijo, zlasti ne namerno.
- Sprejet je bil sklep, da se bo po končanih volitvah izvedla posebna analiza uresničevanja pravic oseb z invalidnostmi. DVK bo o njej obvestila tudi zagovornika.

Odgovor DVK torej še ni upošteval prejete pisne poizvedbe zagovornika in se ni opredelil do vrste zgoraj navedenih vprašanj, mdr. pritožbe NSIOS. Zagovornik na poizvedbo tudi kasneje ni

³ Oseba z motnjami v duševnem razvoju ima vseživljenjske razvojne potrebe. Motnja v duševnem razvoju je stanje počasnega razvoja, na katero zdravljenje nima nobenega učinka. Oseba s težavami v duševnem zdravju je bolnik. Duševno bolezen je mogoče zdraviti ali stabilizirati z zdravljenjem, psihoterapijo ali drugimi podpornimi sistemi. Tako v Pravica do sodelovanja oseb s težavami v duševnem zdravju in oseb z motnjami v duševnem razvoju v političnem življenju, Agencija Evropske unije za temeljne pravice (FRA), Oktober 2010, str. 5. Dostopno tudi v slovenskem jeziku na <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/right-political-participation-persons-mental-health-problems-and-persons>.

⁴ Obrazec in navodila za glasovanje na dostopnem volišču ter zbirne informacije posebej za osebe z invalidnostmi so bila npr. še v decembru 2011 dostopna na naslovu http://www.dvk.gov.si/Junij2011/dokumenti/obrazec_invalidi_slo.pdf oz. na http://www.dvk.gov.si/Junij2011/dokumenti/nacini_glasovanja.pdf ter http://www.dvk.gov.si/Junij2011/dokumenti/pojasnilo_invalidi.pdf.

⁵ Glej npr. prejšnjo opombo.

prejel dodatnega odgovora oz. manjkajočih pojasnil, čeprav je to potrebo nemudoma izpostavil. Na dodatno poizvedbo pa je prejel besedilo vseh brošur (javnih objav) poslanih volivcem pred glasovanji od novembra 2011 dalje.

4. Zagovornik je v navedeni zadevi sam pridobil še naslednje informacije:⁶
- V Uradnem listu Republike Slovenije št. 83, z dne 21. 10. 2011, je bil objavljen Odlok o razpustitvi Državnega zbora in o razpisu predčasnih volitev poslank in poslancev v Državni zbor Republike Slovenije. Navedeni datum se šteje za dan razpisa volitev, s katerim se pričnejo volilna opravila.
 - Najkasneje v začetku novembra so bila znana navodila DVK volilnim komisijam volilnih enot in OVK glede postopka potrjevanja kandidatur ter postopka glasovanja na decembrskih predčasnih volitvah, vključno z opozorili in roki glede prilagojenih načinov glasovanja. Navedena navodila so bila na spletni strani DVK dostopna (sicer le v PDF formatu). O njihovi vsebini, npr. tudi splošnih informacijah, o rokih za vlaganje zahtevkov za prilagojeno glasovanje so poročali nekateri mediji⁷, informacije pa so bile objavljene tudi na spletnih straneh nekaterih upravnih enot⁸. DVK je splošno pojasnilo o načinih glasovanja (ter obrazce) objavilo 17.11.2011.
 - Na državnem spletnem portalu e-uprava ni bilo in še vedno ni natančnejših informacij o načinih uresničevanja aktivne volilne pravice za osebe z invalidnostmi.⁹
 - V posebnih brošurah DVK (javna objava), ki so jih po 17. novembru 2011 prejela vsa gospodinjstva niso bili objavljeni podatki vseh okrajnih volilnih komisij (OKV), vključno s poštnimi naslovi, e-pošto, faxom oz. telefonom.
 - Obrazec zahtevka za volitve po pošti v Sloveniji v slovenski različici v Wordovem dokumentu je bil na spletni strani DVK objavljen šele 23.11.2011.
 - Obrazec za vlaganje zahtevkov za prilagojeno glasovanje (dostopno volišče, OMNIA, glasovanje na domu) je bil v PDF ter Word formatu objavljen šele 23.11.2011.
 - Zagovornik ni prejel dokazila o spremembi prakse vlaganja zahtevkov po telefonu. Razpolaga le z navodilom direktorja DVK iz novembra 2011, ki dopušča vlaganje zahtevkov za prilagojene oblike glasovanja po telefonu le pri glasovanju na domu. Hkrati je iz dokumentacije očitno, da je bilo od marca 2012 dalje (referendum o Družinskem zakoniku) možno zahtevke za glasovanje na prilagojenem volišču izjemoma vložiti tudi po telefonu, kar izhaja iz splošnega pojasnila na spletni strani DVK za osebe z invalidnostmi, ki mdr. vsebuje tudi že obsoleten datum za vlaganje zahtevka¹⁰. Vendar takega pojasnila ni tudi na obrazcu za vlaganje tega zahtevka, niti na drugih obrazcih.
 - Zagovornik je upošteval pretekla DVK posredovana javno objavljena opozorila Varuha človekovih pravic na potrebo po večji dostopnosti volilnih postopkov ter obveščenosti volivcev z invalidnostmi, razvidna iz njegovih letnih poročil ter poizvedb DVK, zlasti iz letnega poročila za leto 2008 (torej dana po prejšnjih volitvah v DZ)¹¹.

⁶ Pretežno so, ali so bile javno dostopne na spletnih straneh DVK na naslovu <http://www.dvk-rs.si/>.

⁷ Npr. novica z dne 7.11.2011 na spletnem portalu siol.net na naslovu http://www.siol.net/novice/volitve_2011/novice/2011/11/v_sredo_se_iztece_rok_za_vlozitev_kandidatur_za_predcasne_volitve.aspx

⁸ Novica Upravne enote Velenje z dne 15.11.2011 je tako npr. objavila obvestilo Okrajne volilne komisije 2. Volilnega okraja 3. Volilne enote. Dostopno na <http://www.upravneenote.gov.si/velenje/splosno/novice/novica/browse/6/article/4210/9275/090f7448ae535e85b4e53d98859d323c/>

⁹ Dostopno na <http://e-uprava.gov.si/e-uprava/dogodkiPrebivalci.euprava?zdid=388>.

¹⁰ Glej opombo 14.

¹¹ Glej str. 29 -31, dostopno na http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/Varuh_LP-2008.pdf

- Zagovornik je upošteval pretekle pobude NSIOS za izboljšanje dostopnosti volilnih postopkov za osebe z invalidnostmi, posredovane DVK v juniju 2007 (po spremembi ZVDZ) ter v marcu 2009 (volitve poslancev v Evropski parlament).
- Na dan glasovanja v decembru 2011 so se volitve izvajale na približno 3400 glasovalnih mestih od tega je bilo izrecno za volivce z invalidnostmi dostopno 101 volišče, 55 volišč je bilo opremljenih s posebno glasovalno napravo, 55 volišč je bilo določenih za glasovanje izven kraja prebivanja (volišča OMNIA).
- Po izvedenih volitvah v letu 2011 je opazovalna misija Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) v svojem poročilu naštel nekaj opozoril in priporočil, ki se mdr. nanašajo tudi na potrebo po boljši prilagoditvi volilnih opravil za osebe z invalidnostmi. Eno od takih opozoril je npr., da v vseh volilnih okrajih niso zagotovljena dostopna volišča za gibalno ovirane, niti volišča z glasovalno napravo, in da niti vsi sedeži OVK (kjer poteka predčasno glasovanje) niso v prostorih, ki bi bili dostopni za gibalno ovirane osebe z invalidnostmi ter niso opremljeni z glasovalnimi napravami. Iz poročila izhaja, da DVK mdr. izrecno priznava, da vsi razpoložljivi ukrepi niso zadovoljivi za invalide volivce, napoveduje strokovno študijo težav in izboljšave.¹²
- DVK je aprila 2012 objavila poročilo o izvedbi predčasnih volitev poslancev v DZ (v nadaljevanju: analiza)¹³ v katerem mdr. analizira tudi prakse uresničevanja prilagojenih načinov glasovanja. Mdr. nakazuje, da je poleg pomislekov o možnih izboljšavah zakonodaje vsaj kratkoročno na mestu tudi dopolnitev navodil oz. usmeritev volilnim organom na podlagi pooblastila iz 37. člena ZVDZ-UPB1.
- DVK je sredi leta 2012 prenovila oz. izdelala novo spletno stran, ki je uporabnikom znatno prijaznejša. Kljub temu so na njej vsi obrazci namenjeni volivcem še vedno zgolj v PDF formatih¹⁴, prav tako javne objave (brošure, ki se sicer pošljejo volivcem). Zbirno pojasnilo volivcem z invalidnostmi je mogoče najti »nalepljeno« pod opisom načinov izvrševanja volilne pravice v podzavihku »glasovanje na voliščih, ki so dostopna invalidom«, ki mu sledi mednaslov »načini glasovanja invalidov - splošna pojasnila«.¹⁵

Opredelitev diskriminacije

5. Medčloveške razlike oz. osebne okoliščine t.j., pridobljene ali prirojene lastnosti med katere sodi tudi invalidnost, ne smejo biti razlog za kratenje posameznih človekovih (in drugih) pravic, ali za to, da bi se le-te osebam s takšnimi lastnostmi priznavale oz. varovale le v manjši meri. Ta zahteva je izraz priznanja enake vrednosti vsakega človeškega bitja - ne glede na to kaj ta oseba je. V tem smislu je prepoved diskriminacije v temelju povezana z zahtevo po spoštovanju človeka, kot bitja z osebnim dostojanstvom. Ta ni le njegova pritiklina, nekaj, kar mu pripada, temveč je njegova lastnost. Kršitev prepovedi diskriminacije pri uživanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin je zato globoko nepravilno dejanje, ki hkrati pomeni tudi kršitev pravice do spoštovanja človekovega osebnega dostojanstva (34. člen Ustave) ter zanikanje njegove enake vrednosti (tako tudi preambula k Mednarodni konvenciji o pravicah invalidov

¹² Končno poročilo misije OVSE/ODIHR za ocenjevanje volitev, 7.2.2012, str. 22 in 23., dostopno na <http://www.osce.org/si/odihr/elections/88778>.

¹³ Dostopno na <http://www.dvk-rs.si/files/files/Porocilo-o-izvedbi-predcasnih-volitev-v-DZ---koncni-20.4.2012-1.pdf>.

¹⁴ Dostopno na <http://www.dvk-rs.si/index.php/si/obrazci-za-volivce> (20.1.2013)

¹⁵ Dostopno na <http://www.dvk-rs.si/index.php/si/kje-in-kako-volim/glasovanje-na-voliscih-ki-so-dostopna-invalidom> (20.1.2013).

(MKPI)¹⁶ točka h). Zato je diskriminacija nezdržljiva s temeljnimi vrednotami demokratične družbe, ki počiva na vladavini prava in spoštovanju človekovih pravic.

6. Varstvo pred diskriminacijo je stvar kogentnega prava človekovih pravic. Država je dolžna zagotoviti dvoje. Najprej spoštovanje te pravice, kar pomeni, da ji je naložena negativna obveznost vzdržati se diskriminacije z lastnim ravnanjem (vsem javnim subjektom in nosilcem javnih pooblastil prepoveduje poseganje vanjo). Poleg tega pravica državo obvezuje tudi k njenemu aktivnemu in učinkovitemu varovanju (preprečevanje kršitev, varstveni mehanizmi v primerih kršitev, sistem učinkovitih, sorazmernih in odvračalnih sankcij), mdr. tudi v razmerjih med tretjimi (torej, če so kršitve nastale v zasebnem sektorju oz. s strani zasebnikov). Tako varstvo terja uresničevanje vrste ratificiranih mednarodnih konvencij v okviru Organizacije združenih narodov in Sveta Evrope. Diskriminacijo prepovedujejo npr. Mednarodni pakt o političnih in državljanskih pravicah (MPPDP) ter Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (MPESKP),¹⁷ Mednarodna konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije (ICERD)¹⁸, Mednarodna konvencija o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk (CEDAW)¹⁹, MKPI, številne konvencije Mednarodne organizacije dela, Evropska konvencija o človekovih pravicah (EKČP)²⁰ ter Evropska socialna listina (ESL)²¹ itd.. Prepoved diskriminacije široko ureja 12. Protokol k EKČP²², ki splošno prepoveduje diskriminacijo pri opredeljevanju in uživanju vseh pravic, urejenih z notranjim pravom države pogodbenice in glede katerekoli osebne okoliščine. Navedene določbe priznavajo **pravico do enakega obravnavanja**. V slovenskem pravnem redu je v odnosu do mednarodnega prava uveljavljeno t.i. načelo monizma, zato velja, da se določbe ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb uporablja neposredno (8. člen Ustave). To omogoča neposredno uporabo vseh tistih določb, ki imajo po svoji vsebini in obliki takšno naravo, da neposredno uporabo tudi dejansko omogočajo (t.i. *self executing* pravne norme). Mednje je treba vsaj v načelu šteti tudi vse določbe, ki jamčijo spoštovanje človekovih pravic (tako tudi 1. odstavek 15. člena Ustave). Norme, ki prepovedujejo diskriminacijo so praviloma neposredno uporabne, posebej tedaj, ko se zastavlja vprašanje, ali jih je spoštovala država, organ lokalne samouprave ali nosilec javnega pooblastila.

7. Pravico do enakega obravnavanja varuje in deloma ureja že Ustava, ki jamči enakost pri uživanju vseh človekovih pravic in svoboščin, enakost pred zakonom (14. člen) ter enako varstvo pravic v postopkih pred organi oblasti (22. člen), na posameznih mestih pa ureja tudi posebne vidike tega varstva, mdr. tudi enakost volilne pravice (43. člen). Ustava varuje vse človekove pravice, tudi tiste, ki jih sama ne ureja podrobneje.²³ V zadnjih desetletjih se pravica do enakega obravnavanja **hitro razvija**²⁴. V veliki meri jo v notranjem pravu, tudi slovenskem,

¹⁶ Zakon o ratifikaciji Konvencije o pravicah invalidov in Izbirnega protokola h Konvenciji o pravicah invalidov (MKPI), Uradni list RS, št. 47/2008.

¹⁷ Uradni list RS, št. 35/92 - MP, št. 9/92.

¹⁸ Ur. l. SFRJ; Mednarodne pogodbe št. 6/67, datum uveljavitve v RS: 1. 7. 1992.

¹⁹ Ur. l. SFRJ; Mednarodne pogodbe št. 11/81, datum uveljavitve v RS: 1. 7. 1992.

²⁰ Celotno besedilo EKČP s protokoli, vključno z 12. In 14 Protokolom je dostopno na http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/200393FD-EAD3-434F-BD46-41BE147A18E9/0/SVN_CONV.pdf.

²¹ Zakon o ratifikaciji evropske socialne listine (spremenjene) (MESL), Uradni list RS št. 24/99.

²² Zakon o ratifikaciji Protokola št. 12 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (MPKVCPB) Uradni list RS št. 46/10, prevzem obveznosti učinkuje od 1.11.2010.

²³ Tako 5. odstavek 15. člena Ustave: 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.

²⁴ Tudi FRA v svojem poročilu navedenem v opombi 3 izrecno navaja, da se »mednarodno in evropsko pravo na področju volilnih pravic oseb s težavami v duševnem zdravju in oseb z motnjami v duševnem razvoju hitro spreminja in nagiba proti polni in enakopravni udeležbi.«

podrobno ne urejajo ustavni akti²⁵, ampak zakonodaja. Slovenski pravni red varstvo pred diskriminacijo z ZUNEO-UPB1 mdr. prepoveduje tudi pri dostopu in oskrbi z najrazličnejšimi javnimi (in zasebnimi) dobrinami in storitvami, in to v zvezi s katerokoli osebno okolico. Človekove pravice se razvijajo v tem smislu, da postajajo vedno bolj pravno opredeljene in pred pravno opredelitvijo vsebinsko konkretizirane. To daje vtis, da se vsebinsko širijo.²⁶

8. K razvoju navedene pravice in poenotenju pojmovnega instrumentarija je pripomoglo tudi pravo EU. Gre za uresničevanje enega od najbolj temeljnih načel prava EU (2. člen Pogodbe o Evropski uniji, v nadaljevanju: PEU), ki ga je država v skladu z načelom zvestobe oz. lojalnosti dolžna z vsemi učinkovitimi ukrepi zagotoviti v praksi izvajanja evropskega prava ter je izraz spoštovanja skupnih ustavnih tradicij držav članic EU. Varstvo pred diskriminacijo, tudi pri volitvah v organe EU ter organe lokalne samouprave, je nedvomno zajamčeno s primarnim pravom. Listina EU o temeljnih pravicah vsebuje splošno prepoved diskriminacije (21. člen), zahteva vključenost invalidov (26. člen), ureja pravico voliti in biti voljen v Evropski parlament (39. člen) in pravico voliti in biti voljen na volitvah v predstavniške organe lokalne samouprave (40. člen). Nekatere direktive Evropskega sveta državam članicam nalagajo uveljavitev prepovedi diskriminacije zaradi rase ter etničnega prepričanja²⁷ ter spola²⁸ tudi pri dostopu do vseh dobrin in storitev, ki so namenjeni javnosti, ter oskrbe z njimi. Deloma je predpisana tudi dostopnost nekaterih transportnih sredstev (letala, vlaki, lokalni prevozi) brez razlikovanja zaradi invalidnosti. Volilne postopke pa mdr. ureja Direktiva Sveta 93/109/ES z dne 6. decembra 1993 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 državljani²⁹, Direktiva št. 94/80/EC z dne 19. decembra 1994 o volilni pravici in pravici do kandidiranja na lokalnih volitvah državljanov Unije, ki bivajo v državi članici, v kateri nimajo državljanstva³⁰ itd. EU je ratificirala MKPI, zato so tako EU, kot države članice zavezane k njenemu spoštovanju pri izvajanju prava EU, torej tudi glede volitev v predstavniške organe EU.

9. V danem primeru so posebej pomembne določbe 14. in 43. člena Ustave, določbe 2., 25. in 26. člena MPPDP, določila 5., 9., 21. in 29. člena MKPI, 14. člena EKČP v zvezi s 3. členom 1. Protokola k EKČP ter 12. Protokola k EKČP pa tudi določbe 15. člena ESL in zgoraj navedenih določil prava EU. Vprašanje domnevne diskriminacije pri uživanju volilne pravice je glede na pomen pravice zelo občutljivo. Tudi kolikor bi šlo »le« za vprašanje informiranja oziroma dostopa do informacij oz. do »javnih storitev«, pa je očitno, da je lahko prizadeta pravica do enakega obravnavanja. Ta široko učinkuje zlasti v vseh odnosih z javnimi oblastmi.

²⁵ Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI) v zadnjem poročilu o Sloveniji navaja, da bi veljalo razmisliti o krepitvi varstva pred diskriminacijo, mdr. z določitvijo jasne obveznosti države v Ustavi, da spodbuja enakost in da prizna pravico do enakega obravnavanja brez diskriminacije na podlagi osebnih okoliščin pri uživanju vseh pravic. Glej v Tretje poročilo ECRI o Sloveniji, februar 2007, str. 8, dostopno na http://www.svetevrope.si/sl/novice/tretje_porocilo_evropske_komisije_za_boj_proti_rasizmu_in_nestrpnosti/ecri/ o sloveniji/index.html

²⁶ Simič v Temeljne pravice kot pravnocivilizacijska dediščina, v Marijan Pavčnik *et al*: Temeljne pravice, zbirka Pravna obzorja, Ljubljana 1997, str. 50.

²⁷ Direktiva št. 2000/43/ES z dne 29. junija 2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost (t.i. rasna direktiva).

²⁸ Direktiva št. 2004/113/ES z dne 13. decembra 2004 o izvajanju načela enakega obravnavanja moških in žensk pri dostopu do blaga in storitev ter oskrbi z njimi.

²⁹ UL L št. 329 z dne 30. 12. 1993, str. 34, dostopno <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993L0109:SL:NOT>.

³⁰ Uradni list L 368, 31/12/1994 str. 38, dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994L0080:SL:HTML>

10. ZUNEO-UPB1 v 4. členu vsebuje temeljne definicije posameznih oblik diskriminacije.
11. *Neposredna diskriminacija* obstaja, če je oseba zaradi določene osebne okoliščine (npr. invalidnosti, vrste oviranosti) *bila, je ali bi lahko bila* v enakih ali podobnih situacijah obravnavana manj ugodno kot druga oseba.
12. Pri diskriminaciji mora biti osebna okoliščina vselej nek pomemben (čeprav ne nujno vselej edini) razlog za slabšo obravnavo. Gre za prirojene ali pridobljene osebne značilnosti, lastnosti, stanja ali statuse, ki so praviloma trajno in nerazdružljivo povezani z določenim posameznikom in njegovo osebnostjo, zlasti identiteto (ali pa jih posameznik ne spreminja zlahka). Pojem invalidnosti kot osebne okoliščine je izrazito dinamičen, mednarodno pravo pa priznava, da je pomensko odprt. Invalidnost je namreč koncept, ki se razvija in je posledica medsebojne interakcije (odnosov) med osebami z oviranostmi ter družbenimi (tj. tistimi, nastalimi zaradi stališč ljudi) in fizičnimi ovirami v okolju, ki tem osebam preprečujejo, da bi pod enakimi pogoji kakor drugi polno in učinkovito sodelovale v družbi³¹. Invalidnost je torej treba hkrati razumeti tako v t.i. medicinskem, kot tudi v socialnem modelu. MKPI dosledno uporablja množinski termin invalidnosti (torej obstaja več vrst invalidnosti), obstajajo pa tudi druge klasifikacije, npr. gibalna, mentalna, senzorna, komunikacijska oviranost ipd. Osebno okoliščino gotovo lahko predstavlja tudi vrsta oz. oblika invalidnosti in/ali oblika oviranosti (mentalna/senzorna/gibalna). Slednja ni nujno zgolj izraz oz. posledica invalidnosti (ampak lahko tudi začasnega zdravstvenega stanja, oslabelosti zaradi starosti...).
13. *Posredna diskriminacija* obstaja, kadar je oseba z določeno osebno okoliščino (npr. invalidnost, vrste oviranosti) *bila, je ali bi lahko bila* zaradi navidezno nevtralnega predpisa, merila ali prakse v enakih ali podobnih situacijah in pogojih v manj ugodnem položaju kot druge osebe, razen če te določbe, merila ali ravnanja objektivno upravičuje zakoniti cilj in če so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in (nujno) potrebna. Posredno diskriminacijo je mogoče razbrati šele ob opazovanju (ali seveda ob ustrezno skrbnem predvidevanju) *učinkov* sporne prakse. Pri posredni diskriminaciji je treba ugotoviti, ali učinek prakse prizadene pomemben delež oseb z neko osebno okoliščino, in ne nujno vseh oseb iz te skupine (npr. vseh oseb z invalidnostmi). Ta del je lahko številčno celo relativno zelo majhen (npr. število slepih oseb, ki znajo brati brajico v primerjavi z vsemi invalidi – glej primer sodbe Ustavnega sodišča v zadevi U-I-146/07³²). Kriterij oz. praksa je sama po sebi na videz enaka za vse (z vidika osebnih okoliščin je navidezno nevtralna, nima nobene zveze s to okoliščino) in se za vse uporablja enako, vendar je problematičen njen dejanski učinek. Pri preprečevanju posredne diskriminacije se torej varstvo prizadetih interesov oziroma pričakovanih koristi nanaša *na rezultat oziroma na posledice* prakse (saj ta lahko povzroča razlikovanje). Morebitne diskriminacijske učinke (npr. ovire, prepreke, slabši pogoji...) je treba odstraniti.³³ Kriterije za dopustnost praks, ki učinkujejo kot slabše obravnavanje (test sorazmernosti) je potrebno razlagati zožujoče, torej kot izjeme.

³¹ Tako preambula MKPI v tč. e.

³² Navedeni problem je sicer že pred tem izpostavljala Varuh človekovih pravic, glej letna poročila za leto 2007 (Primer št. 10, Pravica do uporabe brajeve (braillove pisave) v sodnem postopku, str. 48-49, dostopno na http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/VCP-LP07-splet.pdf) ter 2008 (str. 55, dostopno na http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/Varuh_LP-2008.pdf).

³³ Glej 17. odstavek iz obrazložitve sodbe Ustavnega sodišča v zadevi U-I-146/07.

14. Opredelitev posredne diskriminacije v ZUNEO-UPB1 (in v direktivah Evropskega sveta) je le ena od možnih definicij posredne diskriminacije.³⁴ Obstajata namreč še najmanj dve. Možna je še opredelitev, da gre za kršitev, če se pri pravnem urejanju oziroma praksi iz utemeljenih razlogov ne omogoči odstopa od splošnega pogoja, norme oz. kriterija – torej, da se omogoči *izjemo* od splošnega pravila, ki posameznikom z neko osebno okoliščino predstavlja nesorazmerno oviro. Posameznikom z neko osebno okoliščino *je torej treba omogočiti drugačno obravnavanje, kadar ti niso v primerljivem položaju z vsemi ostalimi*. Tudi v tem primeru je ključen le učinek, ne pa tudi namen ureditve.³⁵

15. Tretja od možnih definicij pa ustreza tudi opredelitvi *t.i. razumne prilagoditve* in pomeni *zahtevo po prilagojenem obravnavanju v konkretnem primeru*: splošne norme oz. sporni kriteriji, ki učinkujejo kot slabše obravnavanje lahko scela celo prestateno test sorazmernosti in so torej sami po sebi sprejemljivi, vendar do kršitve prepovedi diskriminacije vseeno pride, če se pri odločanju v konkretnem primeru premalo upošteva vse okoliščine in se osebi z neko osebno okoliščino neupravičeno zavrne njen zahtevek za razumno, torej ustrezno prilagojeno (diferencirano) obravnavo. Ta koncept je v mednarodnem pravu splošno uveljavljen pri preprečevanju diskriminacije zaradi invalidnosti. MKPI v 2. členu določa, da *kot diskriminacija zaradi invalidnosti šteje tudi odklonitev razumne prilagoditve* (v slovenskem prevodu, ki je nenatančen in ne sledi izvornikom konvencije, se uporablja termin »primerne« prilagoditve). "Diskriminacija zaradi invalidnosti" pomeni vsako razlikovanje, izključevanje ali omejevanje zaradi invalidnosti z namenom ali *posledico* zmanjšanja ali izničitvenja enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin na političnem, gospodarskem, socialnem, kulturnem, civilnem ali drugem področju. "Primerne prilagoditve" pomeni potrebne in primerne spremembe ter prilagoditve, ki ne nalagajo nesorazmernega ali nepotrebne bremena, kadar so v posameznem primeru potrebne, da se invalidom na enaki podlagi kot drugim zagotovi uživanje ali uresničevanje vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Te prilagoditve se lahko nanašajo tako na način dostopanja do neke dobrine, njeno obliko (prilagojeno vsebino), ali na pogoje zagotavljanja. Način prilagoditve glede na svoje potrebe izbere oseba z invalidnostjo.

16. Pri ozkem pristopu je zahteva po razumni prilagoditvi le individualen koncept, kjer se šele po tem, ko prizadeti uveljavlja zahtevo za prilagoditev od primera do primera tehta kaj bi predstavljalo razumno prilagoditev oz. odstranitev diskriminatorne ovire. Razumljivo je, da zato *splah ni potrebno iskati primerljivega položaja*, saj gre prav za vprašanje na kakšen poseben, tj. drugačen, individualno prilagojen način obravnavati konkretno osebo z invalidnostjo. Po ustaljeni razlagi slovenskega pravnega reda pa taka zahteva učinkuje ne le reaktivno in individualno, ampak tudi vnaprej in na sistemski ravni: nezagotovitev prilagojene obravnave celotne skupine (ko ni individualne dileme kaj naj bi ta prilagoditev obsegala) predstavlja *drugo plat (posredne) diskriminacije*. Za zahtevo po odpravi diskriminatornih preprek zato ni treba čakati na posameznika, da res terja individualno obravnavo³⁶. To potrjuje 3. odstavek 3. člen Zakon o izenačevanju možnosti invalidov (Uradni list št. 94/2010, v nadaljevanju), ki navaja, da razumne prilagoditve predstavljajo »zakonodajne, upravne in druge ukrepe«, torej ne le

³⁴ Glej v O. De Schutter v The Prohibition of Discrimination under European Human Rights Law, Relevance of EU Racial and Employment Equality Directives, European Commission, 2005, str. 16. Enako v dopoljnjeni izdaji, 2011, str. 23.

³⁵ Zdi se, da tako posredno diskriminacijo razlaga zlasti Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP).

³⁶ Zagovornik npr. svojem v letnem poročilu za leto 2010, str. 108, opozarja na diskriminatorne učinke nedostopnosti stavbe UEM za gibalno ovirane osebe. Varuh človekovih pravic je to obširno utemeljil v letnem poročilu za leto 2008, zanikanje teže problema pa označil za »grotesken primer sprenevedanja nekega vladnega organa pri odpravljanju ovir za gibalno ovirane« (glej primer št. 13, str. 55 ter 61 in 62).

posamične rešitve. Koncept učinkovite (razumne) prilagoditve potrebam specifične skupine (npr. pripadnikom določene verske skupnosti) se razvija tudi izven okvira preprečevanja diskriminacije zaradi invalidnosti. Tako je zaradi verskega prepričanja npr. upravičeno mogoče zahtevati prilagoditve pri zagotavljanju prehrane na delovnem mestu (npr. prehrana brez svinjine za muslimane, Jude, adventiste, brez mesa v času krščanskega posta ipd.). To npr. izhaja iz prakse zagovornice načela enakosti³⁷ in odločitev v judikaturi ESČP³⁸. Kot splošen koncept varstva pred diskriminacijo zahtevo po razumni prilagoditvi pozna Deklaracija o načelih enakosti³⁹. Ni izključeno, da bi se tak koncept lahko uveljavil tudi pri volilnem pravu.⁴⁰ Ob splošnem komentarju Odbora za človekove pravice k 25. členu MPPDP (1996) je npr. navedeno, da „je treba sprejeti pozitivne ukrepe za odpravljanje posebnih težav, kot so nepismenost ali jezikovne ovire (...), ki osebam z volilno pravico preprečujejo učinkovito uresničevanje njihovih pravic. Informacije in gradiva o volitvah morajo biti na voljo v jezikih manjšin. Sprejeti je treba posebne metode, kot so fotografije in znaki, da so nepismeni volivci ustrezno informirani in se na tej podlagi tudi odločijo.“⁴¹

17. Skladno s 4. odstavkom 4. člena ZUNEO-UPB1 so prepovedana tudi *diskriminatorna navodila*. Ta so nedopustna sama po sebi, torej niti ni treba, da bi jih kdo že dejansko izvršil. Tako naravo imajo npr. lahko (podzakonski) predpisi, interni akti, politike ter ustaljene prakse ter usmeritve, pisne ali ustne, tudi kadar so dane zgolj *ad hoc*.

18. Kot diskriminatorna so prepovedana tako dejanja, kot tudi opustitve, ki se nanašajo na pravni položaj neke osebe (pravice, obveznosti, pravni interesi). Kot diskriminacija lahko tehnično povsem enako kot strožji pogoji, ne-dodelitev ali odvzem pravic osebam z določeno lastnostjo (npr. posamezno obliko invalidnosti, oviranosti), učinkuje tudi njihovo zapostavljanje pri dodeljevanju določenih ugodnosti (npr. ugodnosti grede le osebam s telesnimi okvarami, ne pa tistim z mentalnimi oviranostmi). Diskriminatorna pravila in prakse niso prepovedane le kadar že imajo kakšne neposredne diskriminatorne učinke (t.j. ko imamo pred seboj že konkretne žrtve takšne prakse), ampak tudi, če bi jih šele lahko imele (npr. že gola objava splošnih pogojev ponujanja storitev, sporno navodilo) oziroma tudi tedaj, ko sploh še ni neposredno prizadetega (npr. prizadetega volivca, ki ni dobil pravice, za katero je zaprosil) ali neposredne

³⁷ Glej mnenje zagovornice v zadevi 0921-10/2008 z dne 28.8.2008. Primerjaj tudi s sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi Jakóbski proti Poljski (št. 18429/06). ESČP se je sicer zadovoljilo že z ugotovitvijo, da je nezagotavljanje brezmesne prehrane budistu v času trajanja zaporne kazni predstavljalo kršitev njegove svobode vesti oz. verskega prepričanja.

³⁸ V zadevi Thlimmenos proti Grčiji (št. 34369/97) je sodišče ugotovilo kršitev EKČP, saj je toga zahteva po nekaznovanosti kandidatov za zaposlitev v javni službi, ki ni poznala nobenih izjem, nesorazmerno prizadela Jehovove priče. V primeru uveljavljanja ugovora vesti vojaški dolžnosti, ki po grškem pravu ni dopusten, so bili vsi kršitelji kazensko sankcionirani. To je nujno povzročilo, da se nihče s takšnim verskim prepričanjem, ki je odklonil vojaško službo, ni mogel zaposliti v javni službi.

³⁹ Dostopno na: <http://www.zagovornik.net/si/zakonodaja/mednarodna-priporocila/index.html>.

⁴⁰ Taka je npr. praksa zagotavljanja volitev po pošti za osebe v verskih ustanovah zaprtega tipa. Morda bi bil na mestu tudi razmislek v zvezi z odstopom od uporabe uradnega jezika (slovenščine), saj npr. Direktiva 94/80/ES zahteva, da države članice bivanja „pravočasno in na primeren način“ obvestijo državljana EU, ki nima njihovega državljanstva, o pogojih in podrobnih ureditvah za uresničevanje volilne pravice na lokalnih volitvah. Zlasti ima državljan EU, ki nima državljanstva države članice bivanja, pravico biti obveščen o ukrepih glede njegove vloge za vpis v volilni imenik ali glede njegove kandidature (ustrezna bi bila raba angleškega in francoskega jezika).

⁴¹ Splošni komentar št. 25: Pravica do sodelovanja v javnih zadevah, volilne pravice in pravica do enakopravnega dostopa do javnih storitev (člen 25), 12. odstavek, dostopno na [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb?Opendocument).

žrtve ni mogoče identificirati⁴². Učinkujejo namreč *odvračalno* oz. že sama po sebi pomenijo obliko zapostavljanja.

19. Kadar je pri preučevanju v ospredju kaka posebej pomembna človekova pravica, ali če zahteva po enakosti predstavlja celo bistveni vidik same pravice (npr. enakost volilne pravice), je morebitno **slabše obravnavanje oseb zaradi osebnih okoliščin lahko dopustno zgolj izjemoma ter pod pogoji najstrožjega testa sorazmernosti**. Tudi pri ponujanju dobrin in storitev ali pri informiranju o njih pod slabšimi pogoji (ki temeljijo na osebnih okoliščinah) je razlikovanje dopustno le izjemoma. Po 1. odstavku 2.a člena ZUNEO-UPB1 ni nedopustno različno obravnavanje na podlagi določene osebne okoliščine, *če takšno različno obravnavanje upravičuje zakonit cilj in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in potrebna*. Torej se v nekaterih primerih tudi pri ravnanju, ki ima znake neposredne diskriminacije (to pa ne velja npr. za neposredno diskriminacijo zaradi spola, rase oz. etničnega porekla, tukaj izjeme niso mogoče!) lahko izjemoma ugotavlja, ali neenaka obravnava morda zasleduje kak dopusten cilj, in če, ali so sredstva za njegovo doseganje primerna in (nujno) potrebna. Ta standard je po presoji zagovornika praviloma potrebno razlagati kot zahtevo po strogem testu sorazmernosti, tako kot v primeru posredne diskriminacije. Ukrep, ki odstopa od prepovedi neenakega obravnavanja zaradi neke osebne okoliščine, mora biti torej nujen, primeren in neobhodno potreben za doseganje posebej tehtnega in upravičenega, z Ustavo varovanega cilja oziroma interesa. To praviloma pomeni, da ni najti drugega, milejšega sredstva, s katerim bi bilo tak cilj mogoče doseči, teža posledic sporne prakse pa mora biti sorazmerna tudi v ožjem smislu (tj., da koristi pretehtajo nad škodo oz. prizadetostjo pravice). Morebitne izjeme je torej treba razlagati *zožujoče*.

20. ZUNEO-UPB1 kršitve prepovedi diskriminacije, storjene z izvrševanjem predpisov opredeljuje kot prekršek, za katerega lahko odgovarja tako pravna oseba (ne pa državni organ oz. občina), kot tudi odgovorna oseba ter posameznik (npr. član volilnega organa).

21. V vseh sodnih in upravnih (npr. inšpekcijskih) postopkih varstva pred diskriminacijo se v skladu z 2. odstavkom 22. člena ZUNEO-UPB-1 uporablja *pravilo deljenega dokaznega bremena*. Kadar diskriminirana oseba navaja dejstva, ki opravičujejo domnevo, da je bila kršena prepoved diskriminacije, mora domnevni kršitelj oziroma kršiteljica dokazati, da v obravnavanem primeru ni kršil načela enakega obravnavanja oziroma prepovedi diskriminacije. To pomeni, da se breme dokazovanja prevale na kršitelja, ko je na podlagi vseh okoliščin (dokazil) mogoče utemeljiti dvojje: da gre za sum neenakega (slabšega) obravnavanja in da je razlog za to neka osebna okoliščina. Navedeno pravilo v svoji praksi seveda uporablja tudi zagovornik načela enakosti, zato je v primerih izkazanega suma diskriminacije na domnevnem kršitelju, da dokazuje morebitno upravičenost svojih praks.

22. Pravica do enakega obravnavanja terja aktivno in zavestno preprečevanje diskriminacije, pri tem pa imajo ključno vlogo javne oblasti. ZUNEO-UPB-1 v 7. členu določa, da so Državni zbor Republike Slovenije, Vlada Republike Slovenije, ministrstva in drugi državni organi ter organi samoupravnih lokalnih skupnosti dolžni *ustvarjati pogoje za enako obravnavanje oseb z osveščanjem in spremljanjem položaja na tem področju ter z ukrepi normativne in politične narave*. Te pozitivne obveznosti ne veljajo le glede dolžnosti spoštovanja prepovedi, za varstvene dolžnosti in lasten zgled. Ne učinkujejo le v okviru neposredne uporabe

⁴² Tako tudi ob razlagi direktiv Evropskega sveta Evropsko sodišče Pravice v zadevi C-54/07 Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding v. Firma Feryn NV. Že gole javne izjave vodstva podjetja, da ne bodo zaposlovali tujcev, ki so bile dane za medije, predstavljajo neposredno diskriminacijo.

javnih pooblastil ter pri notranjem delovanju organov oblasti (npr. razmerja na delovnem mestu...), ampak tudi navzven, vključno z akti poslovanja. Državni organi so v smislu delovanja navzven dolžni odstranjevati tudi vse strukturne prepreke (tudi tiste v širši družbi), ki povzročajo diskriminacijo (npr. poskušati vplivati na to, da se odpravlja tudi diskriminacija s strani zasebnikov, podjetij in drugih ustanov, da se ne utrjujejo predsodki...).

Specifične norme o varstvu oseb z invalidnostmi

23. Že Ustava nalaga zakonodajalcu, naj s posameznimi ugodnostmi pa tudi s posebnimi pravicami zagotovi *posebno varstvo in skrb osebam z invalidnostmi* (52. člen Ustave). Čeprav ima zakonodajalec široko polje proste presoje, katere ukrepe bo sprejel, pa je očitno, da je namen navedenih obveznosti predvsem v tem, da se ustvarja dejanske možnosti za polno uresničevanje pravic teh oseb oziroma, da izboljšuje njihov stvarni (dejanski) položaj. Ti ukrepi so po svoji naravi že onkraj temeljne pravne prepovedi diskriminacije (zagotavljanja enakopravnosti), saj težijo k izenačevanju (izhodiščnih) možnosti ali celo rezultatov, tj. vzpostavljanju dejanske enakosti. Zato so taki ukrepi vselej osredotočeni le na določeno skupino. Navzven imajo ti ukrepi lahko na videz nekatere (ali celo vse) elemente diskriminacije, saj privilegirajo določeno skupino z neko osebno okoliščino (npr. invalidnostjo) z dodelitvijo posebnih ugodnosti in pravic. Drugi takih ugodnosti nimajo. Zato se zanje tako v pravni teoriji kot v ustavnosodni praksi uporablja tudi izraz t.i. pozitivna diskriminacija. Ta termin je po zagovornikovi oceni neustrezen, saj v pravno razpravo vnaša pojmovno zmedo⁴³, zato sam uporabljam izraz *posebne pravice in/ali pozitivni ukrepi*⁴⁴. Njihov namen je aktivno odpraviti primanjkljaj, prikrajšanost ali posledice nekih neugodnosti, zlasti dolgotrajne zgodovinske ali strukturno zakoreninjene diskriminacije (torej njihov namen ni le varovati pred posamičnimi pravnimi kršitvami zakonodaje), ohraniti identiteto, spodbujati polno udeležbo neke skupine na določenih področjih življenja ipd... Pozitivni ukrepi večinoma niso zapovedani ali podrobneje določeni. Običajno so pridržani diskreciji zakonodajalca in drugih akterjev (njihovo sprejemanje pa dopušča tudi 6. člen ZUNEO-UPB1). Gre torej za vprašanje *politike* aktivnega odpravljanja teh ovir, za **vzpostavitev enakih možnosti** tudi v dejanskem smislu. Brez prizadevanj, usmerjenih v rezultat zgolj formalna prepoved diskriminacije najbolj ogroženim skupinam oseb ne more bistveno spremeniti njihovih realnih možnosti za uresničevanje pravic. S slikovitimi besedami nekdanjega predsednika ZDA L. Johnsona: »Ni dovolj le, da se vsem odpre vrata za življenjske priložnosti – vsi člani družbe morajo imeti sposobnost, da stopijo skozi njene.«

24. **Usmerjenost v enakost rezultatov, t.j. v dejansko enakost** pri uživanju pravic pa ni le v domeni širokega polja presoje zakonodajalca in oblikovalcev politik, ampak je ena od najpomembnejših značilnosti obveznosti po MKPI. Država ima zato poleg preprečevanja diskriminacije še številne **dodatne pozitivne obveznosti**. Pri tem nikakor ne gre le za to, ali je invalidom zagotovljena zadostna (dodatna) pomoč, kaj šele posebni privilegiji. Nekateri ukrepi, ki bi jih morda lahko označili za posebne pravice ali pozitivne ukrepe *so pravno zapovedani*. S temi ukrepi se zagotavlja možnost za boljše vključevanje oseb z invalidnostmi v vse vidike življenja v družbi in se jim omogoča enake možnosti za samostojnost in neodvisnost ter

⁴³ Menim, da se je terminu »*pozitivna diskriminacija*« treba izogibati: 1.) iz političnih razlogov, saj izraz pozitivna diskriminacija nosi v sebi napačno sporočilo; če nek pozitivni ukrep označujemo kot diskriminacijo, v širši javnosti že avtomatično vzbudimo nek dvom in nezaupanje; 2.) iz pravnih razlogov, saj je termin »*pozitivna diskriminacija*« nesmislen (*contradictio in adiecto*): diskriminacija je vedno *neupravičeno* neenako obravnavanje. Torej, če je neenako obravnavanje *upravičeno* (kar pozitivni ukrepi so), potem pravno gledano ne moremo govoriti o diskriminaciji.

⁴⁴ V praksi se zanje uporablja mnogo izrazov, npr. »posebni ukrepi«, »preferenčno obravnavanje«, »spodbujevalne prakse«.

osebni razvoj. Brez njih (npr. pravice do tehničnih pripomočkov, do dostopnega okolja...) bi bile številne osebe z invalidnostmi izjemno ovirane in zato *de facto* prepuščene strukturni diskriminaciji, socialni izolaciji, segregaciji ipd. Prilagajanje potrebam oseb z invalidnostmi s sistematičnim povečevanjem **dostopnosti** različnih dobrin in storitev ni le odgovor na vprašanje kako odpraviti posledice socialnega vidika invalidnosti (kar sodi v domet prepovedi diskriminacije), ampak pomeni tudi premoščanje samih medicinskih posledic invalidnosti (kar je v bistvu lahko vprašanje ravni pravice do zdravstvenega varstva: primer polževi vsadki lahko pogosto skoraj v celoti odpravijo senzorno oviranost gluhih). Vprašanje dostopnosti tako ni povsem identično preprečevanju diskriminacije oz. varstvu pravice do enakega obravnavanja, saj je deloma širše, vendar pa se obveznosti v veliki meri tudi prekrivajo. Zdi se, da je po ZIMI razlika zlasti v tem, da *zagotavljanje razumnih prilagoditev* (in preprečevanja posredne diskriminacije) *terja odstranitev vseh ovir za »uživanje ali uresničevanje« vseh pravic* (3. odstavek 3. člena), *povečevanje dostopnosti pa se nanaša zlasti na dostopnost pravnih interesov* (npr. dostopnost različnih ugodnosti, dobrin in storitev...).⁴⁵

25. Ponujanje storitev, način oskrbe in pogoje zanje je zato treba vselej skrbno načrtovati tako, da so dostopne vsem, brez razlikovanja (npr. zaradi invalidnosti). Tako tudi MKPI spodbuja države, naj zagotovijo čim bolj dosledno upoštevanje tega načela. Po 2. členu MKPI **»univerzalno oblikovanje«** pomeni oblikovanje proizvodov, okolja, programov in storitev, ki je čim bolj uporabno za vse ljudi, ne da bi ga bilo treba prilagajati ali posebej (dodatno) načrtovati (oz. preoblikovati) za osebe z invalidnostmi. »Univerzalno oblikovanje« ne izključuje podpornih pripomočkov in tehnologij za posamezne skupine invalidov, kadar so ti potrebni. To pomeni, da tudi univerzalno oblikovanje ne more dovolj učinkovito premostiti prav vseh prepek.

26. MKPI v 2. členu določa, da kot diskriminacija zaradi invalidnosti šteje tudi **odklonitev razumne prilagoditve** (v slovenskem prevodu, ki je nenatančen, uporablja termin »primerne« prilagoditve, prav tako v ZIMI). "Diskriminacija zaradi invalidnosti" pomeni vsako razlikovanje, izključevanje ali omejevanje zaradi invalidnosti z namenom ali posledico zmanjšanja ali izničenja enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin na političnem, gospodarskem, socialnem, kulturnem, civilnem ali drugem področju. "Primerna prilagoditev" pomeni potrebne in primerne spremembe ter prilagoditve, ki ne nalagajo nesorazmernega ali nepotrebne bremena, kadar so v posameznem primeru potrebne, da se invalidom na enaki podlagi kot drugim zagotovi uživanje ali uresničevanje vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

27. MKPI v 9. členu terja, naj države pogodbenice invalidom (v originalnem besedilu: »osebam z invalidnostmi«) omogočijo **neodvisno življenje in polno sodelovanje na vseh področjih življenja**, sprejmejo ustrezne ukrepe, s katerimi invalidom zagotovijo, da imajo enako kot drugi dostop do fizičnega okolja, prevoza, informacij in komunikacij, vključno z informacijskimi in komunikacijskimi tehnologijami in sistemi, ter do drugih objektov, naprav in storitev, ki so namenjene javnosti. Ti ukrepi zajemajo prepoznavanje in odpravljanje ovir pri dostopnosti, mdr. *pri dostopnosti stavb v javni rabi, pri informiranju, komunikaciji in drugih storitvah*. Države pogodbenice morajo mdr. sprejeti tudi ustrezne ukrepe, s katerimi bodo razvijale, širile (razglasile) in spremljale uveljavljanje *minimalnih standardov in smernic za dostopnost objektov, naprav in storitev*, ki so namenjeni javnosti ali se zanje opravljajo. Dolžne so zagotoviti, da vsi, tudi zasebni subjekti, ki ponujajo take storitve upoštevajo vse vidike

⁴⁵ V 4. odstavku 3. člena ZIMI tako določa: Zagotavljanje enakih možnosti so načrtovane dejavnosti, s katerimi se omogoči, da so različni deli družbe in okolja, kot so javne službe, grajeno okolje, blago in storitve, namenjene javnosti, informacije, komunikacije ipd., dostopni vsem, predvsem invalidom.

njihove dostopnosti za invalide. Države so za izpolnitev teh obveznosti mdr. dolžne: omogočiti učinkovito izobraževanje vseh, ki jih zadeva urejanje dostopnosti, s katero se srečujejo invalidi; v javnih zgradbah in drugje zagotoviti oznake v brajici ter v lahko čitljivi in razumljivi obliki; zagotoviti pomoč človeka ali živali in posrednike, tudi vodnike, bralce in poklicne tolmače za znakovni jezik, s čimer olajšajo dostop do zgradb in drugih javnih objektov, površin in naprav; MKPI torej terja naj države zagotovijo **kar največjo možno mero dostopnosti** vseh dobrin in storitev. Podrobneje MKPI v 19. členu terja, da država pogodbenica osebam z invalidnosti priznava **polno uživanje pravice do neodvisnega življenja in do socialne vključenosti ter participacije (sodelovanja, soodločanja)**. Posebej opozarjam, da je slovenski prevod MKPI izrazito nekvaliteten, površen in celo zgrešen tudi glede vsebine 19. člena, zato se v prevodu oz. v besedilu zakona izgubijo nekateri ključni poudarki.⁴⁶ Navedena določba terja, da pogodbenice priznajo osebam z invalidnostmi enako pravico do življenja v skupnosti, z *možnostmi izbire*, kot jih imajo drugi ljudje. Da se zagotovi polno in učinkovito uživanje te pravice so pogodbenice v ta namen dolžne sprejeti *učinkovite in potrebne ukrepe*, ki so osebam z invalidnostmi potrebni za življenje in vključevanje v skupnosti ter participacijo (sodelovanje, soodločanje). V ta namen morajo imeti te osebe možnost izbire nastanitve (in sostanovalcev), tako da niso prisiljene živeti v posebnem (npr. institucionalnem) okolju; imeti morajo *dostop do vrste različnih storitev, vključno s storitvami osebne asistence*, ki je (nujno) potrebna za podporo življenju in vključevanju v skupnosti *zaradi preprečitve izolacije ali segregacije iz/v skupnosti*. Države pa so dolžne tudi zagotoviti, da *so storitve v skupnosti ter objekti in naprave, ki so namenjeni vsem prebivalcem, enako dostopni invalidom in se prilagajajo njihovim potrebam*. Brez teh podpornih ukrepov sta pravica do neodvisnega življenja in do socialne vključenosti za nekatere osebe z invalidnostmi dejansko nedostopni oz. neuresničljivi. Enako velja še za celo vrsto drugih pravic, ki so s to pravico neločljivo povezane. Pravica do neodvisnega življenja je več kot le zbir vseh pravic in je več kot le vprašanje dostopnosti. Omogoča, da osebe z invalidnostmi ne živijo le ob nas (in mimo nas), ampak, da zares živijo med nami in z nami. Daje jim možnost, da z individualizirano podporo živijo polno življenje z enakimi možnostmi v družbi ter jim omogoča dostop do javne sfere in do soodločanja tako o lastni kot o skupni usodi.

28. V 21. členu MKPI države pogodbenice zavezuje, da sprejmejo vse ustrezne ukrepe, da invalidom zagotavljajo uresničevanje pravice do svobodnega izražanja in mnenja, vključno s pravico, da enako kot drugi **pridobivajo, sprejemajo ter sporočajo informacije in vsebine s katero koli obliko sporočanja po lastni izbiri** (po 2. členu »komunikacija« vključuje jezike, prikaz besedila, brajico, taktilno sporazumevanje, veliki tisk, dostopne multimedije ter pisani, zvočni in običajni jezik, človeškega bralca ter povečevalne in alternativne načine, sredstva in oblike zapisa sporočila skupaj z dostopno informacijsko in komunikacijsko tehnologijo; »jezik« pa vključuje govorjene in znakovne jezike ter druge oblike negovorjenih jezikov;). MKPI terja naj to zagotovijo tako, da a) **zagotavljajo informacije, namenjene javnosti, invalidom v njim dostopnih oblikah zapisa in tehnologijah, ki ustrezajo različnim vrstam invalidnosti, pravočasno in brez dodatnih stroškov**; b) **pri uradnih opravilih sprejemajo in omogočajo uporabo znakovnih jezikov, brajice, povečevalnih in alternativnih načinov sporočanja ter vseh drugih dostopnih sredstev, načinov in oblik zapisa sporočila po izbiri invalida**;

⁴⁶ Tako npr. v 1. odstavku življenje v družbi »z možnostmi izbire, kot jih imajo drugi« (v angl. izvorniku »with choices equal to others«) zreducirano zgolj na »odločanje« (kar lahko neupravičeno napotuje le na javno sfero). V točki b) pa je namen osebne asistence (prevedeno kot »osebna pomoč«), ki je nujno potrebna za podporo življenju in vključevanju v skupnost in zaradi preprečevanja izolacije ali segregacije iz/v skupnosti (v angl. izvorniku »necessary to support living and inclusion in the community, and to prevent isolation or segregation from the community«) popolnoma neustrezno preveden češ, da je ta »potrebna za življenje in vključitev (?) v skupnost ter za preprečevanje osamljenosti (?!?) ali izločevanja iz skupnosti«.

29. Končno po 29. členu MKPI terja tudi, da države pogodbenice osebam z invalidnostmi zagotavljajo vse politične pravice in možnost, da jih uživajo enako kot drugi, in se ndr. zavezujejo, da: a) invalidom 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**;

30. Prilagoditve so torej **nujne in pravno zapovedane**. Brez njih pri nekaterih skupinah oseb z invalidnostmi različnih socialnih in objektivnih preprek enostavno ni mogoče odpraviti oz. pravic ni mogoče učinkovito uživati, niti ni mogoče ohraniti posameznikove avtonomije oz. svobode, tj. da ima vsakdo v svojem življenju pravico izbire ter nadzora oz. odločanja nad tem kako bo živel. Država je dolžna zagotoviti vzdrževanje posameznikove samostojnosti in neodvisnosti ter vključenosti. Zato se pravica zahtevati razumne prilagoditve, ki je izraz pravice do enakega obravnavanja, ne izčrpa s posameznimi, vnaprej vselej natančno definiranimi prilagoditvami načina ponujanja storitev, ampak mora biti trajno zagotovljena in ima izrazito dinamično vsebino, ki se napolnjuje v odvisnosti želja in potreb posameznika in življenjskih okoliščin. Ukrepe za zagotavljanje dostopnosti je tako mogoče v njihovem jedru šteti tudi kot primer t.i. razumnih prilagoditev, eventualno pa tudi kot t.i. pozitiven ukrep, ki pa je v trenutnih okoliščinah (raven univerzalne dostopnosti dobrin in storitev, družbeni vzorci vedenja, raven razpoložljivih medicinskih in tehničnih podpornih ukrepov) pogosto nujen, zato, da se lahko sploh doseže zapovedane cilje MKPI: uživati vse pravice, brez razlikovanja zaradi invalidnosti.

31. Temeljni predpis, ki naj bi omogočil izvajanje MKPI v Republiki Sloveniji je ZIMI. V 8. členu ZIMI ureja **dostopnost do blaga in storitev, ki so na voljo javnosti** (torej ne le javnih storitev, ampak tudi tistih ki jih ponujajo tudi zasebniki, podjetja...). Diskriminacija v smislu dostopnosti blaga in storitev, ki so na voljo javnosti, pomeni predvsem *opustitev ponujanja blaga in storitev, ki so na voljo javnosti, invalidu ali njihovo ponujanje invalidu pod drugačnimi in slabšimi pogoji kot drugim*. V 3. odstavku se primeroma našteva tudi ukrepe za odpravljanje ovir pri dostopnosti do blaga in storitev, ndr. tudi potrebo po zagotovitvi, da javni in zasebni subjekti, ki ponujajo blago in storitve, ki so na voljo javnosti, *upoštevajo vse vidike njihove dostopnosti za invalide*. Po 4. odstavku *je take ukrepe treba zagotoviti, razen če javnim in zasebnim subjektom, ki ponujajo blago in storitve, ki so na voljo javnosti, ne nalagajo nesorazmernega bremena*. Pri presoji, ali ukrep pomeni nesorazmerno breme, se upoštevajo zlasti *velikost in viri javnega ali zasebnega subjekta, njegova narava, ocenjeni stroški, mogoče koristi od boljšega dostopa za invalide ter zgodovinske, kulturne, umetniške in arhitekturne vrednosti premičnin oziroma nepremičnin*. Podrobneje bo navedene prilagoditve uredil podzakonski akt. Čeprav ta predpis še vedno ni sprejet, kar je docela nesprejemljivo⁴⁷, pa to ne pomeni, da ZIMI v tem delu ni uporaben. Vsebina podzakonskega akta bo le primeroma opredelila nekatere, ne pa vseh potrebnih razumnih prilagoditev oziroma natančnejših zahtev po dostopnosti dobrin in storitev. Zato bo tak predpis »le« v oporo in bo povečal pravno varnost.

32. Že zakonodaja pozna posebne določbe, sprejete z namenom zagotavljanja razumnih prilagoditev. Tako so npr. za premagovanje senzorne in gibalne oviranosti nekaterih oseb zelo pomembni psi-vodiči slepih in psi-pomočniki invalidov. **Pravica slepih oseb do pomoči psa vodiča** je določena v 94. členu Pravili obveznega zdravstvenega zavarovanja⁴⁸. Pes vodič pomaga slepim osebam, da se orientirajo in znajdejo v prostoru (takem, ki ga vnaprej ne poznajo) ter jim s tem omogoča samostojnejše in bolj neodvisno gibanje in življenje, saj taka

⁴⁷ V skladu s prehodnimi določbami iz 43. člena ZIMI se je rok za sprejem predpisa iztekel 11.12.2011.

⁴⁸ Dostopno na <http://www.zzs.si/zzs/info/egradiva.nsf/o/5580D0555F5A1FEAC1256CFB003BB45C>

oseba ob podpori psa ne potrebuje človeškega spremstva (oz. pomoči). Naloge psa vodiča lahko opravljajo le posebni psi (karakterne značilnosti), ki so za to nalogo tudi posebej izšolani. Pes vodič torej odpravlja posledice gibalne oviranosti, hkrati pa je z njim mogoče premostiti številne strukturne prepreke, ne le fizične, ampak tudi tiste, ki so posledica diskriminatornih socialnih praks. Podobno vlogo imajo lahko psi pomočniki, ki so v oporo drugim osebam z invalidnostmi (npr. osebam z duševnimi oviranostmi). Na spoznanju o posebni naravi psov vodičev temelji tudi 13. člen Zakona o zaščiti živali (Uradni list RS, št. 43/2007, uradno prečiščeno besedilo, v nadaljevanju: ZZZiv-UPB2), ki določa: *psi-vodiči slepih in psi-pomočniki invalidov imajo skupaj s svojim skrbnikom vstop na vsa javna mesta in v sredstva javnega prevoza*. Tem psom ni treba imeti nagobčnika na javnih mestih in v sredstvih javnega prevoza. Javno mesto je javni kraj, kot je opredeljen v zakonu, ki ureja varstvo javnega reda in miru, razen površin, kjer ni oziroma ni pričakovati večjega števila ljudi. Psi vodiči in psi pomočniki morajo tako gotovo imeti tudi vstop na volišča (kar za druge pse seveda nujno ne velja), sicer gre za posredno diskriminacijo zaradi invalidnosti.⁴⁹

33. Posebej opozarjam na določilo 7. člena ZIMI, ki je mdr. tudi posledica odločbe ustavnega sodišča v že omenjeni zadevi U-I-146/07. Slepa oziroma slepi (v nadaljnjem besedilu: slepi), slabovidna oziroma slabovidni (v nadaljnjem besedilu: slabovidni) ali gluhoslepa oziroma gluhoslepi (v nadaljnjem besedilu: gluhoslepi) ima pravico, da sam predloži vsa pisanja oziroma se mu *v vseh postopkih pred državnimi organi, organi samoupravne lokalne skupnosti, izvajalci javnih pooblastil oziroma izvajalci javne službe zagotovi dostop do vseh pisanj v postopku v njemu razumljivi obliki*, ti pa mu morajo to pravico zagotoviti. Pravica se zagotovi na način, ki ga izbere slepi, slabovidni ali gluhoslepi sam, zlasti pa s prilagojenimi tehnikami pisanja in branja za slepe, slabovidne ali gluhoslepe, kot npr. brajico, povečanim črnim tiskom, zvokom, elektronsko obliko. Državni organi, organi lokalne samouprave, izvajalci javnih pooblastil oziroma izvajalci javne službe morajo to pravico slepemu, slabovidnemu ali gluhoslepemu zagotoviti po uradni dolžnosti. Plačilo stroškov zagotovitve pisanj v obliki, razumljivi za slepe, slabovidne ali gluhoslepe, državni organi, organi lokalne samouprave, izvajalci javnih pooblastil oziroma izvajalci javne službe zagotavljajo iz proračuna Republike Slovenije in jih morajo zato predvideti v letnih finančnih načrtih. Menim, da se navedena določba vsekakor nanaša tudi na volilne postopke oz. kakršnekoli zahtevke povezane s temi postopki, saj je določbo treba razlagati široko, v duhu 21. člena MKPI.

34. Po 14. členu 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*.

Volilna pravica

35. Ustava v prvem odstavku 43. člena določa, da je volilna pravica splošna in enaka. Vsak državljan, ki je dopolnil 18 let, ima pravico voliti in biti voljen. Volilno pravico v predstavniške organe na ravni države, pa tudi EU varuje tudi 3. člen 1. Protokola k EKČP, 25. člen MPPDP, glede oseb z invalidnostmi pa prav posebej tudi že omenjeni 29. člen MKPI (glej točko 29). Tudi

⁴⁹ Zadeva 10.0-36/2007 je opisana v letnem poročilu varuha človekovih pravic za leto 2007, str. 51, dostopno na http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/VCP-LP07-splet.pdf. Primer novejšje prakse zagovornika je dostopen na http://www.zagovornik.net/uploads/media/mnenje_namestitev_hotel.docx

15. člen ESL jamči osebam z invalidnostmi učinkovito izvrševanje pravice do neodvisnega življenja, socialne integracije ter participacije (sodelovanja, soodločanja) v družbenem življenju. **Načelo enakosti volilne pravice**, ki jo torej poudarja že sam 43. člen Ustave pomeni, da ima vsak polnoleten volivec (državljan) pravico oddati svoj glas in da mora glas vsakega volivca imeti enako težo za volilni izid. To pravico je mogoče omejiti le v skladu s tretjim odstavkom 15. člena Ustave. Ustava namreč ne določa t. i. zakonskega pridržka, kar pomeni, da jo je mogoče omejiti le tedaj, kadar je to potrebno zaradi varstva pravic drugih, zgolj izjemoma pa tudi zaradi varstva javnega interesa. To mdr. pomeni, da mora biti tudi osebam z najrazličnejšimi invalidnostmi zagotovljeno učinkovito uresničevati svojo aktivno volilno pravico. Omejitve so praviloma dopustne le, če je zaradi posledic invalidnosti bistveno okrnjena njihova voljna sposobnost oziroma sposobnost razsojanja, tako da se sploh ne morejo zavedati pomena oziroma posledic svojega ravnanja⁵⁰, saj bi bila v nasprotnem lahko npr. dana podlaga za manipulacije s takimi volivci in s tem možnost za nedopustno vplivanje oziroma prikrojevanje volilnih izidov. Tako ureditev opravičuje preprečevanje možnosti zlorabe teh volivcev.

36. Že na podlagi drugega odstavka 15. člena Ustave je mogoče z zakonom predpisati način uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kadar tako določa Ustava ali če je to nujno zaradi same narave posamezne pravice ali svoboščine. Volilna pravica seveda terja, da zakonodajalec podrobneje in kar se da natančno uredi postopek oz. način njenega uveljavljanja. Že Ustava terja, da se z zakonom uredi volilni sistem, zato pa zahteva celo dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev. To izraža velik pomen, ki ga Ustava pripisuje urejanju jedra volilne pravice. Ne glede na to, ali bi bilo ustavno dopustno druge vidike volilne pravice (npr. »tehnično« vprašanje obveščanja volivcev in izvrševanja prilagojenih načinov glasovanja), urediti z zakonom sprejetim z navadno večino, pa je po zagovornikovem mnenju pri interpretaciji zakonske izvedbe oz. načina uresničevanja te pravice treba navedeno izhodišče upoštevati. To pomeni, da restriktiven pristop ni sprejemljiv in je treba v dvomu interpretirati ter uporabljati zakonsko ureditev *in favorem* volilni pravici. Toliko bolj, ker vsa navedena vprašanja vključno z volilnim sistemom trenutno ureja ZVDZ-UPB1, njegovo morebitno spreminjanje ali dopolnjevanje pa je izjemno zahtevno, saj je zanj potrebno doseči 2/3 večino vseh poslancev. Praksa kaže, da zahteva po tako visoki stopnji soglasja poslancev pomeni zelo resno oviro celo za primere odprav z odločbami ustavnega sodišče ugotovljenih neustavnosti v zakonodaji, tudi tistih ki so povsem tehnične (npr. ugotavljanje volilnih izidov glede glasovanja po pošti).

37. Zagovornik sicer priznava, da je meja med določitvijo načina izvrševanja na eni ter omejevanjem pravic na drugi strani pogosto težko določljiva. Prav tako priznava, da tudi pravna opredelitev diskriminacije ni enostavno pravno vprašanje. Tudi razbiranje meja varstva pravic je pogosto zahtevno. Vendar pa prav vseh možnih situacij pravo vnaprej ne more urediti, niti volilno pravo ne, zato je za učinkovito izvrševanje vseh pravic tako pomembna Ustavi prijazna razlaga prava. Sodelovanje vseh državljanov v političnem in javnem življenju je bistveno za razvoj demokratičnih družb. Družba mora biti odraz raznolikosti svojih državljanov in mora imeti

⁵⁰ Vendar ima verjetno vrsta takih oseb vseeno aktivno volilno pravico, ki so jo pridobile zaradi učinka odločbe Ustavnega sodišča v zadevi U-I-346/02-13, ki je z odložnim rokom razveljavilo del določb 7. člena zakona o volitvah v državni zbor (Uradni list RS, št. 44/92 in 60/95), 2. člena zakona o državnem svetu (Uradni list RS, št. 44/92), 2. člena zakona o volitvah predsednika republike (Uradni list RS, št. 39/92) in 5. člena zakona o lokalnih volitvah (Uradni list RS, št. 72/93, 7/94, 33/94, 61/95, 70/95 in 51/02), ki se glasijo "in mu ni odvzeta poslovna sposobnost". Zakonodajalec je neustavnost odpravil prepozno, hkrati pa ocenil da bi bil retroaktiven ex lege poseg v to pravico tvegan. ZVDZ-UPB1 sicer omogoča njeno omejitev, vendar je v ta namen treba izdati posebno odločbo sodišča v posameznem primeru, na podlagi zakona je omejena le pasivna volilna pravica.

koristi od njihovih različnih izkušenj in znanja. Zato je pomembno, da lahko tudi invalidi uresničujejo svojo pravico, da volijo in so voljeni ter da sodelujejo pri takih dejavnostih.

Pomožen vir pri razlagi so lahko npr. naslednji dokumenti:

- Priporočilo Odbora ministrov Sveta Evrope z dne 22. septembra o varstvu človekovih pravic in dostojanstvu oseb z duševnimi motnjami 2004 Rec (2004)10 opozarja, da imajo te osebe vse politične in državljanske pravice in da morajo biti vse morebitne omejitve v skladu z režimom ESČP ter ne smejo temeljiti le na golem upoštevanju te lastnosti.⁵¹
- Resolucija parlamentarne skupščine Sveta Evrope št. 1642 (2009)⁵² v 12. točki ugotavlja, da so države dolžne zagotoviti dostopnost in odstraniti fizične in katerokoli druge ovire, ki osebam z invalidnostmi preprečujejo, da bi imele v vsakdanjem življenju polno in enakovredno vlogo ali da bi lahko uživale svoje temeljne pravice;
- Priporočilo Odbora ministrov Sveta Evrope z dne 16.11.2011 o participaciji oseb z invalidnostmi v političnem in javnem življenju ugotavlja, da imajo vse osebe z invalidnostmi, bodisi z fizičnimi, senzornimi ali mentalnimi oviranostmi, težavami v duševnem zdravju ali kroničnimi boleznimi enako pravico voliti kot drugi državljani, jim ne sme biti odvzeta z nobenim zakonom, ki bi omejil njihovo pravno sposobnost ali s katerokoli sodno ali drugačno odločitvijo, ki temelji na njihovi invalidnosti, kognitivnem vedenju ali percepciji njihove sposobnosti;⁵³
- Svet Evrope, PACE, Resolucija 1897 (2012) Ensuring greater democracy in elections, priporoča naj se zagotovi tudi glasovanje po pošti ter e-volitve, posebej se omenja vprašanje dostopnosti postopkov za osebe z invalidnostmi⁵⁴
- Revidirana interpretativna deklaracija k kodeksu dobre prakse v volilnih zadevah povezanih s sodelovanjem oseb z invalidnostmi na volitvah Komisije za demokracijo skozi pravo pri Svetu Evrope (t.i. Beneška komisija);⁵⁵
- Akcijski načrt Sveta Evrope za invalide 2006–2015 vsebuje na prvem od glavnih področij delovanja z naslovom »sodelovanju v političnem in javnem življenju« štiri posebne cilje, ki bi jih države članice morale doseči z osmimi posebnimi ukrepi, ki bi jih morale izvajati in se nanašajo tudi na primerne in dostopne volilne postopke, vključno s zahtevo, da so na področju volilnega informiranja na voljo dostopne informacije, tudi v prilagojenih oblikah ter da so lahko razumljive⁵⁶.
- Evropska strategija za osebe z invalidnostmi 2010-2020⁵⁷
- Študija Agencije Evropske unije za temeljne pravice »Izbira in nadzor – pravica do neodvisnega življenja« se osredotoča na položaj oseb z motnjami v duševnem zdravju ter mentalnimi ovirami⁵⁸ vsebuje pa nekatera priporočila in primerjalne zglede pri

⁵¹ Glej člen 4, dostopno na <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=775685&Site=CM>

⁵² Dostopno na <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta09/ERES1642.htm>

⁵³ Glej dodatek 3. točka, dostopno na <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1871285&Site=CM>

⁵⁴ Glej <http://www.assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=19121&lang=EN>, pod 8.1.12.

⁵⁵ *Revised interpretative declaration to the code of good practice on electoral matters on the participation of people with disabilities in elections*, CDL-AD(2011)045, 19 December 2011. Dostopno na [http://mdac.info/sites/mdac.info/files/CDL-AD\(2011\)045-e.pdf](http://mdac.info/sites/mdac.info/files/CDL-AD(2011)045-e.pdf).

⁵⁶ Priporočilo Rec (2006) 5 Odbora ministrov Sveta Evrope o akcijskem načrtu Sveta Evrope za spodbujanje pravic in polnega sodelovanja invalidov v družbi: izboljšanje kakovosti življenja invalidov v Evropi 2006–2015, sprejeto 5. aprila 2006, tč. 3.1.3, alineja iv), dostopno na http://www.coe.int/t/e/social_cohesion/soc-sp/Rec_2006_5%20Disability%20Action%20Plan.pdf

⁵⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (European Disability Strategy 2010-2020: a renewed commitment to a barrier-free Europe), Dostopno na EU <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0636:FIN:EN:PDF>

⁵⁸ Dostopno na <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/choice-and-control-right-independent-living>, glej zlasti str. 39 in naslednje.

povečevanju dostopnosti volilnih opravil. Omenja npr., da je ima v Latviji Centralna volilna komisija spletne strani z informacijami v lahkem branju, za tako podporo deluje posebna agencija (*Vieglāsvalodasaģentūra*), take informacije pa ponujajo različne institucije kot je ombudsman, varuh pravic otrok ter kar 14 ministrstev.

Ključni slovenski politični dokumenti so *Akcijski program vlade za invalide 2007–2013*, ki sicer ne daje posebnega uvida oz. poudarka vključevanju invalidov prav pri soodločanju (v smislu sodelovanja pri upravljanju javnih zadev), vendar je preprečevanje diskriminacije eden najpomembnejših ciljev.⁵⁹ *Nacionalne usmeritve za izboljšanje dostopnosti grajenega okolja, informacij in komunikacij za invalide (dostopna Slovenija)* so dokument, sprejet 7.12.2005 še pred ratifikacijo MKPI, zato vsebuje pretežno neambiciozne roke za zagotovitev dostopnosti⁶⁰, brez merila zahteve po razumni prilagoditvi. Vendar ima pomembne poudarke, npr. že v uvodu, da je brez funkcionalno grajenega dostopnega okolja in dostopa do informacij težko ali morda celo nemogoče uresničevati politične pravice, npr. volilno pravico in pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev. Ob cilju III pa je med ukrepi za povečevanje vključenosti oseb z motnjami v duševnem razvoju izrecno navedeno *da je treba gradiva v zvezi z odločanjem na državni ali lokalni ravni prilagoditi oziroma prirediti v lahko berljivi tehniki* (na primer volitve oziroma gradiva, ki so pomembna za življenje oseb z motnjami v duševnem razvoju), rok za ta ukrep pa se je iztekel 31.12.2010. V cilju 5 je zahteva za dosledno upoštevanje smernic in standardov, ki jih predpisuje ter uvaja pobuda za splošno dostopnost do spletnih vsebin – WAI (*Web Accessibility Initiative*) pri postavljanju in prenovi spletnih mest državne uprave, rok za izvedbo pa je potekel 31. 12. 2007.

38. ZVDZ-UPB1 daje volivcem dokaj široke možnosti za izvrševanje volilne pravice in pri tem na različnih mestih upošteva njihove različne položaje (npr. bolezni, invalidnost, kraj bivanja v času volitev, kraj stalnega prebivališča...). Iz narave stvari izhaja, da nekaterih prilagojenih oblik glasovanja ni mogoče omogočiti drugače kot tako, da tudi državljani sami poskrbijo za uresničitev volilne pravice. To pomeni, da je povsem dopustna ureditev po kateri morajo v ta namen volivci volilni komisiji sami sporočiti, da želijo glasovati na poseben, prilagojen način⁶¹. Seveda pa jim to ne sme biti preveč oteženo. **Prvi in nujni (pred)pogoj za učinkovito izvrševanje teh možnosti, da so volivci o tem pravočasno in ustrezno obveščeni.** Zagovornik v zvezi s tem meni, da so volilni postopki tako zahtevni, da je nerealna predpostavka, da bodo volivci zgolj na podlagi seznanjenosti z zakonodajo vedeli kako učinkovito uresničevati svojo volilno pravico. Prav tako so znana spoznanja iz sociologije prava, da delež politično aktivnega prebivalstva, ki natančno sledi političnim dogajanjem in se vanje aktivno vključuje (t.i. aktivni stratum) predstavlja le kakšna tretjina volivcev. Vsi ostali se politično aktivirajo (če sploh) običajno le ob volitvah in referendumih zato je zanje to ključna in skoraj edina točka sodelovanja pri upravljanju javnih zadev. Iz vseh teh razlogov ustaljena praksa DVK pozna številne neposredne (objava volilnega koledarja, obvestilo volivcem po pošti, posebne brošure (javne objave, poslani na dom) in posredne načine (obvestila za medije,

⁵⁹ Glej http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti_pdf/api_07_13.pdf

⁶⁰ Na http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti_pdf/dostopna_slovenija.pdf

⁶¹ Zagovornik na tem mestu ne odpiram posebej vprašanja, ali je npr. res nujno potrebno tako namero sporočiti ob vsakem glasovanju posebej, npr. željo po glasovanju na volišču opremljenem z glasovalno napravo, glede glasovanja po pošti zaradi nedostopnega volišča, saj bi npr. taki zahtevki lahko veljali do preklica. Taka situacija je lahko še posebej sporna (in za volivce z invalidnostmi gotovo pomeni nepotrebno in prekomerno administrativno breme) v primeru drugih krogov volitev po večinskih volilnih sistemih (za Predsednika Republike, župane občin), saj je med prvim in drugim krogom izjemno majhna časovna razlika. Obvestilo DVK, naj volivci prijavijo zahtevke za prilagojene načine glasovanja je npr. DVK za drugi krog predsedniških volitev v letu 2012 objavila 20.11.2012, torej le en dan pred potekom roka za prijavo zahtevka za glasovanje po pošti. Glej javna objava DVK na <http://www.dvk-rs.si/index.php/si/aktualno/javna-objava>

inštrukcije volilnim organom...) obveščanja volivcev o uresničevanju volilne pravice. Večino teh praks DVK ZVDZ-UPB1 niti ne ureja, ampak so, razumljivo, prepuščene razlagi in praksi DVK.

39. **Volivci, tudi tisti z invalidnostmi, imajo** na podlagi 69., 79.a, 81. in 83. člena ZVDZ-UPB1 **različne možnosti za glasovanje**, ki lahko (včasih kot alternative) predejo v poštev za različne situacije (glede na kraj bivanja, vrsto oviranosti):

- a.) **Predčasno glasovanje** (ki je potekalo v torek, 29. novembra 2011, v sredo 30. novembra 2011 in v četrtek 1. decembra 2011) poteka *na sedežih okrajnih volilnih komisij*, v prostorih, ki naj bi bili dostopni za gibalno ovirane osebe z invalidnostmi in kjer naj bi se praviloma nahajale tudi glasovalne naprave. Seveda ob tem veljajo splošna pravila glasovanja na volišču (glej spodaj c).
- b.) **Glasovanje po pošti** za osebe, ki prebivajo na območju Republike Slovenije je po 2. odstavku 81. Člena ZVDZ-UPB1 zagotovljeno za tiste, ki so na dan glasovanja *v bolnišnici ali v domu za starejše občane, pa v njem nimajo stalnega prebivališča*. Navedene določbe se v praksi volilnih organov razlaga (tudi) širše. DVK tako med upravičence s svojo razlago, razvidno iz objavljenih navodil in obrazcev izrecno vključuje osebe, ki se na dan glasovanja nahajajo *v zdravilišču, na prestajanju kazni zapora ali v priporu*⁶². Zagovorniku je znano, da se v praksi nižjih volilnih organov vključuje tudi druge osebe, npr., da se omogoča tudi glasovanje po pošti osebam, ki so *v javnih zavodih za osebe z invalidnostmi* (npr. varstveno delovni centri) in torej niso bolne, pa tudi za nekatere druge kategorije, npr. *osebe v verskih ustanovah zaprtega tipa (nekateri redovniki, ki živijo v osami)*. Ta praksa sicer ni enotna, kot na to opozarja tudi Varuh človekovih pravic.⁶³ Zagovornik ugotavlja, da DVK v svojih informacijskih gradivih ne omenja, da je takšna razlaga možna in je torej ne usmerja oz. spodbuja, čeprav jo vsaj tolerira (očitno je ta praksa plod razlage posameznih volilnih organov na nižji ravni). DVK v svojih pojasnilih in obrazcih torej ne navaja striktno le kategorij, ki jih določa ZVDZ-UPB1. Vse navedene osebe morajo vložiti zahtevek za glasovanje po pošti najkasneje 10 dni pred nem glasovanja, torej **so ga morale v danem primeru vložiti najkasneje do 24. novembra 2011** pri OVK. Obrazec zahtevka za glasovanje po pošti naj bi se sicer lahko dobil v zavodu, kjer se volivec nahaja ali pa na spletni strani www.dvk.gov.si. Glasovnico se praviloma izpolni pred dnevom splošnega glasovanja in jo je treba po pošti pravočasno poslati volilnim organom.
- c.) **Glasovanje na volišču kjer je oseba vpisana v volilni imenik (matično volišče)** na dan glasovanja (4.12.2011) ima tri različne možne prilagoditve:

⁶² Zdi se da je vključitev sprejeta zlasti v luči odločitve ESČP v zadevi Hirst proti Veliki Britaniji (2), št. 74025/01 GC (2005), saj bi bili v nasprotnem primeru dejansko onemogočeni pri uživanju volilne pravice vsi zaporniki in priporniki, ki na volilno nedeljo morda ne bi bili deležni ugodnosti (izhoda domov), ali bi bili slučajno na zdravljenju v bolnišnici.

⁶³ Glej npr. opozorila, da »iz jezikovne in namenske razlage te določbe ne izhaja, da je zakonodajalec želel popolnoma izključiti druge kategorije prebivalcev, ki so v podobnem položaju« zato, da »bi morali biti oskrbovanci v enakem položaju, ne glede na to, ali so v oskrbi v državnem zavodu, v domu s koncesijo, zasebnem domu ali pri družini. Razlikovanje na tej podlagi po varuhovem mnenju nima podlage in izhaja iz preozke razlage ZVDZ.« Letno poročilo varuha človekovih pravic za leto 2009, str. 34. Dostopno na <http://www.varuh-rs.si/publikacije-gradiva-izjave/letna-porocila/>. Varuh sicer priporoča natančnejše pravno urejanje tega vprašanja. Varuhova priporočila, naj Državna volilna komisija ter ministrstvu za javno upravo in za notranje zadeve omogočijo pregleden in učinkovit dostop do informacij, pomembnih za uresničevanje volilne pravice, zlasti za osebe s posebnimi potrebami, pa so .

- i. **pomoč druge osebe** (volivec ima pravico pripeljati s seboj osebo, ki mu pomaga izpolniti ali oddati glasovnico, če to zaradi telesne hibe ali nepismenosti ne more storiti sam). Ta možnost v bistvu nujno pomeni poseg v tajnost volilne pravice saj oseba, ki pomaga, izve za voljo volivca).
- ii. **glasovanje pred zgradbo, v kateri je volišče** (če volišče ni arhitektonsko dostopno invalidom, lahko volivec/invalid glasuje tudi tako, da volilni odbor izvede glasovanje pred zgradbo, v kateri je volišče, in sicer podobno kot pri glasovanju na domu).
- iii. **uporaba pripomočka za slepe in slabovidne osebe** (šablona s katero se tem volivcem olajša glasovanje).

d.) glasovanje na domu (4.12.2011) za osebe, ki so doma, a se *zaradi bolezni* ne bodo mogle zgledati na matičnem volišču lahko glasujejo doma, če najpozneje 3 dni pred dnem glasovanja (v danem primeru v četrtek, 1. decembra 2011) sporočijo OVK ali volilni komisiji volilne enote, da želijo glasovati na domu (dva člana volilnega odbora ali t.i. leteči volilni odbor pridejo k volivcu na dom). Ta možnost velja samo, če se volivci nahajajo na naslovu, kjer imajo prijavljeno stalno prebivališče oz. na območju matičnega volišča. Tudi te določbe se po neustaljeni v praksi volilnih organov na nižjih nivojih smiselno uporabljajo za osebe, ki so *gibalno ovirane zaradi invalidnosti*⁶⁴ ali *starosti*, torej ne le v primerih bolezni. DVK pa s svojimi informacijami take razlage ne spodbuja in prakse ne poenoti.

e.) volivci, ki živijo na območju matičnega volišča, ki ni dostopno, in zato želijo na dan glasovanja glasovati **na volišču, ki je dostopno invalidom**, morajo OVK sporočiti svojo namero, da bodo glasovali na takem volišču in ne na volišču za območje katerega so vpisani v volilni imenik, najpozneje 3 dni pred dnem glasovanja (v danem primeru najpozneje v četrtek, 1. decembra 2011). Pri tem mora biti zagotovljeno najmanj eno volišče v volilnem okraju, kjer ni arhitekturnih ovir, nekatera od teh volišč pa so opremljena tudi s posebej prilagojenimi glasovnicami (brajica) in glasovalnimi stroji (ni potrebe po pomočniku). Breme prevoza oz. dodatnih stroškov zaradi poti na tako volišče je v celoti na volivcih.

f.) glasovanje na posebnih voliščih OMNIA – volivci, ki želijo glasovati izven stalnega prebivališča na območju drugega volilnega okraja (npr. v drugem kraju), morajo sporočiti OVK ali volilni komisiji volilne enote, na območju katerega so vpisani v volilni imenik, da želijo glasovati na volišču v drugem okraju. To morajo storiti najpozneje 3 dni pred dnem glasovanja (v danem primeru najpozneje v četrtek, 1. decembra 2011). Enako storijo tudi volivci, ki so vpisani v volilni imenik za območje pristojnosti diplomatsko-konzularnega predstavništva RS (izseljenci), pa bodo na dan glasovanja 4. decembra 2011 v Republiki Sloveniji in želijo glasovati na volišču v Sloveniji. Večina tovrstnih volišč naj bi bilo sicer dostopnih, zato je ta možnost posebej aktualna tudi za osebe z invalidnostmi, ki bivajo izven območja svojega stalnega prebivališča, njihovo matično volišče pa je (zgolj formalno) dostopno. Breme prevoza oz. dodatnih stroškov zaradi poti na tako volišče je v celoti na volivcih.

⁶⁴ Za glasovanje na referendumih junija 2011 tudi pojasnilo DVK o načinih glasovanja določa, da se glasovanje na domu opravi tudi na zahtevo osebe, ki zaradi »slabše gibljivosti« ne more priti na volišče. Dokument je bil dostopen na povezavi, omenjeni v opombi4. Misija OVSE v poročilu med volilnimi metodami DVK omenja »mobilno glasovanje za bolne ali invalidne volivce«, str. 21, glej opombo 11.

Obvestilo oz. zahtevke iz točke b., d., e. in f. lahko volivec posreduje na naslov OVK (ali komisije volilne enote) na tri načine: po pošti, po faksu ali po e-pošti (skenirano zaradi podpisa), *le v primeru iz točke d) pa je možno tudi posredovanje zahtevka po telefonu.*

40. Temeljni oz. običajni način glasovanja volivcev je torej *na matičnem volišču*, vsi ostali načini pa so na voljo zato, ker nekateri volivci bodisi zaradi ovire na svoji strani (npr. bolezen, začasna odsotnost...) bodisi zaradi okoliščin izvajanja glasovanja na volišču (npr. arhitekturna nedostopnost), na drug način ne morejo učinkovito glasovati. Zato **je pomen učinkovitega izvrševanja prilagojenih načinov glasovanja obratno sorazmeren z dostopnostjo in sposobnostjo volivcev, da glasujejo na matičnem volišču.** Po 39. členu ZVDZ-UPB1 volišča določijo OVK, vendar ima DVK pravico in dolžnost usmerjati njihovo prakso.

41. V luči vseh okoliščin Zagovornik meni, da gledano scela veljavna zakonodajna ureditev volilnih postopkov in načinov izvrševanja volilne pravice nima tako velikih pravnih praznin, da bi že te same po sebi povzročale slabše obravnavanje ali izključevanje zaradi (vrste) invalidnosti pri dostopanju do informacij v zvezi z volitvami ali glede dostopa do samih možnosti glasovanja. Zagovornik se glede v točki 39. zgoraj navedenih možnosti za uresničevanje pravic različnih oseb z invalidnostmi zavzema za široko, človekovim pravicam prijazno razlago. Ob tem se v celoti strinja npr. s stališči Varuha človekovih pravic o možni vključujoči razlagi določb ZVDZ-UPB1, npr. z uporabo sistemske, znotraj zakonske analogije oz. t.i. razlagalno tehniko *reading-in*, ki nudi širok krog upravičencev do glasovanja po pošti in na domu. To bi z učinkom *erga omnes* lahko z interpretativno odločbo (ki bi iz uporabe izločila možne neustavne razlage) doseglo tudi Ustavno sodišče, vendar **je ustrezna razlaga** (torej enak način, s primerljivim dejanskim učinkom) dostopna tudi DVK.

42. Zagovornik meni, da režim varstva pravice voliti gotovo ne sme biti šibkejši na samih glasovanjih (torej pri najpomembnejših vsebinskih odločitvah), kot je režim uresničevanja te ali tej sorodne pravice že v predhodnih fazah volilnih postopkov (ki še nimajo neposrednih vsebinskih posledic), npr. ob dajanju podpor zahtevi za razpis referendumu (glej npr. 5. in 7. odstavek 16.b člena Zakona o referendumu in ljudski iniciativi, Uradni list št. 26/2007, uradno prečiščeno besedilo) ali ob dajanju podpore posamezni kandidaturi (4. in 6. odstavek 47. člena ZVDZ-UPB1). V predhodnih fazah zaradi identičnih težav z dostopnostjo upravnih enot zakonodaja pri prilagojenih načinih uresničevanja pravic (glasovanje po pošti, na domu)⁶⁵ izrecno vključuje osebe z *invalidnostmi* in tiste, ki so nameščene v »zavodih za invalidne osebe in podobnih institucijah«. V primerih **glasovanja na domu** je nesprejemljiva, celo absurdna morebitna iz konteksta iztrgana jezikovna razlaga določb ZVDZ-UPB1, da je osebi, ki ima bolezensko stanje (npr. operacija na očeh, ki terjata mirovanje in prekrite oči, zamavčeni obe nogi zaradi zlomov, obsežno zamavčenje zaradi zloma hrbtenice) prilagojen način glasovanja zagotovljen, drugi osebi, ki ima smiselno enake senzorne ali gibalne oviranosti zaradi invalidnosti (oseba, ki je trajno slepa, gluhoslepa, s paraplegijo, tertaplegijo), pa ne.⁶⁶ Taka razlaga bi pomenila očitno diskriminacijo zaradi invalidnosti, saj bi bistveno podobne situacije brez utemeljenega razloga (pri invalidnosti pa gre *a fortiori* celo za trajna stanja, kjer v treh dneh v nobenem primeru ne more priti do bistvenega izboljšanja!) obravnavala različno. Invalide v tem primeru slabše, saj nekateri sploh ne bi mogli glasovati na noben drug način, sploh če se

⁶⁵ Dana je še dodatna možnost, namreč, da volivec lahko podpiše obrazec tudi preko enotnega državnega portala e-uprava z varnim elektronskim podpisom, overjenim s kvalificiranim potrdilom.

⁶⁶ Zagovornik tudi opozarja, da se v posameznih postopkih uveljavljanja tega načina glasovanja v praksi nikoli ne ugotavlja ali je volivec zares bolan (in če, ali zaradi bolezni zares ni sposoben priti na volišče), niti se v ta namen ne terjajo kaka posebna potrdila. To potrjuje tudi praksa vlaganja zahtevkov po telefonu.

zelo ozko razlaga tudi pravica glasovati po pošti (glej spodaj). Zato je tako možno razlago, ki sledi zgolj jezikovni metodi, treba izločiti iz pravnega reda s pravno razlago *arte legis*.

43. Zagovornik posebej opozarja, da je *mutatis mutandis* povsem enako mogoče trditi za vprašanje razlage določb o možnostih za **glasovanje po pošti**. Ta možnost je po črki zakona zagotovljena le oskrbovancem domov za starejše, ki nimajo stalnega prebivališča v domu, ter volivcem, ki so na zdravljenju v bolnišnicah. Kljub temu pa se v praksi poenoteno zaradi razlage DVK zagotavlja najmanj tudi izvrševanje te pravice za osebe v *zdraviliščih* (pa četudi so tam npr. le zaradi rekreacijskih namenov!), v *zaprtih verskih ustanovah* ter v *zaporih in priporih* (kjer je ta položaj deloma mogoče pripisati tudi volji volivca). Absurdno je, da enaka obravnava z enotno razlago ni jasno zagotovljena tudi osebam v različnih javnih in zasebnih zavodih oz. ustanovah za osebe z invalidnostjo (varstveno delovni centri, posebni socialni zavodi, stanovanjske skupine...) ter tistim osebam z invalidnostmi, ki so v oskrbi pri sorodnikih in živijo izven območja stalnega prebivališča. Te osebe imajo namreč zaradi dolgotrajne socialne izključenosti, ki se kaže tudi v segregaciji, bistveno manjše možnosti svobodne izbire kje bodo živele in to premosorazmerno s stopnjo svoje oviranosti ter obratno sorazmerno z višino svojega premoženjskega stanja. Da imajo na voljo še glasovanje na predčasnih volitvah, na posebej dostopnih voliščih, ali na volišču OMNIA pa prezre bistvo njihove oviranosti, saj so ti načini glasovanja zanje povezani z bistveno večjimi bremenami in ovirami (napori, stroški, čas), kot pa možnost glasovanja po pošti (ki bi bila lahko povsem enako kot na volišču zagotovljena tudi po pošti, npr. z uporabo glasovalne šablone, teksti oz. glasovnicami v brajici...). Posebej poudarjam, da so zelo velike ovire za tiste, ki ne živijo v kraju stalnega prebivališča, matično volišče pa (seveda zgolj formalno) šteje za dostopno (glede na uradno pojasnilo na spletni strani DVK gre npr. glasovanje na dostopnem volišču le tistim, ki nimajo dostopnega matičnega volišča – če torej živijo v drugem kraju, jim sploh ne gre!⁶⁷). Ker za prevoz do ustrezno dostopnih volišč v zakonodaji in praksi ni nobenih sistemskih rešitev, so ti načini uresničevanja volilne pravice za osebe z invalidnostmi bistveno manj ugodni, tj. vsaj dražji in časovno bolj naporni, kot pa za tiste volilce, ki lahko neovirano glasujejo na matičnem volišču (ki je praviloma zelo lahko dostopno, npr. peš) ali celo doma (bodisi na dan glasovanja, bodisi po pošti).

44. Načela pravne države iz 2. člena Ustave, niti 87. člen Ustave ne zahtevajo t.i. črkobralstva, ampak zahtevajo, da so norme opredeljene dovolj jasno in določno, tako da jih je mogoče izvajati, da ne omogočajo arbitrarnega ravnanja oblasti in da nedvoumno ter dovolj določno opredeljujejo pravni položaj subjektov, na katere se nanašajo. Če je mogoče ZVDZ-UPB1 morda res očitati premajhno jasnost z vidika položaja volilcev (da na podlagi besedila zakona povprečen, prava nevešč volivec z invalidnostjo ne zna natančno opredeliti svojega položaja oz. vseh možnosti za učinkovito uresničevanje svoje pravice), pa to v razmerju do DVK gotovo ne velja. V DVK imajo namreč že po sestavi članov zagotovljeno 3/5 večino (vrhunski) pravni strokovnjaki (od tega najmanj en vrhovni sodnik), upoštevajoč še njihove namestnike pa gre za kar 6 takih oseb. Zagovornik meni, da je vse diskriminatorne ovire potrebno z razlago *arte legis* premostiti, ustrezno ravnanje namreč v ničemer ne terjaja ravnanja *contra legem*.

45. Mentalna, senzorna, komunikacijska ali gibalna oviranost ne sme biti razlog za prikrajšanost pri uživanju aktivne volilne pravice, pri obveščeni, dostopnosti informacij javnega značaja ali javnih dobrin in storitev. Človekove pravice gredo vsakomur, so neodtujljive, nedeljive in medsebojno neločljivo povezane. Osebe z invalidnostmi imajo pravico prispevati k razvoju družbe, vključno z učinkovito udeležbo v vseh postopkih sprejemanja političnih

⁶⁷ Glej opombo 15.

odločitev. Ni dovolj, da so z Ustavo zajamčene človekove pravice le formalno ali načelno priznane z zakonom. Iz Ustave izhaja zahteva po zagotovitvi **učinkovitega in dejanskega uresničevanja** vseh ustavnih pravic. Če država ne zagotovi možnosti uresnitve pravic, so pravice dejansko kršene. Kot izhaja iz prakse ustavnega sodišča, so omejitve ustavnih pravic dopustne le, če so v skladu z načelom sorazmernosti. Ta test je posebej strog v primeru varstva enakosti volilne pravice. **Zelo strogi test za dopustnost posegov** v te pravice za t.i. ranljive skupine terja tudi praksa ESČP, ki posnema test t.i. suspektne klasifikacije, znan iz judikature VS ZDA⁶⁸.

46. Zagovornik na tem mestu dodaja še **opozorila⁶⁹ o vprašljivem varstvu volilne pravice s pravnimi sredstvi**. Zaradi nepravilnosti pri delu volilnega odbora oziroma OVK pri volitvah ima vsak kandidat, predstavnik liste in vsak volivec pravico vložiti ugovor pri volilni komisiji volilne enote. Ugovor se vложи v treh dneh od dneva glasovanja. VKVE pa mora o ugovoru odločiti v roku 48 ur (106. člen ZVDZ-UPB1). Nadaljnje pritožbe zoper odločitev VKVE niso izrecno predvidene (so pa najbrž dopustne, saj naj bi zakonitost dela VKVE *ex officio* preverjala tudi DVK, vendar po ZVDZ-UPB1 le, če bi lahko nepravilnosti bistveno vplivale na izid volitev). Ni jasno urejeno vprašanje možnih pritožb zoper odločitev DVK ali drugih organov, ki bi se nanašale na izvajanje opravil še pred dnem glasovanja (razen za vprašanja potrjevanja kandidatur). Vprašanje je tudi, ali se vse pritožbe, tudi tiste, ki so vložene, vselej sploh (pravočasno) obravnavajo⁷⁰. Služba DVK v svoji analizi tako ocenjuje, da varstvo volilne pravice ni dobro normativno urejeno zato bi bilo potrebno to poglavje na novo urediti. Na to pomanjkljivost je v poročilu opozorila tudi misija OVSE in predlagala, da se z zakonom vzpostavi enoten hierarhičen postopek za reševanje sporov glede vseh odločitev in dejanj volilne komisije. Zagovornik se s temi opozorili strinja. Šteje, da je nerealno, da bi volivci (ki se npr. znajdejo v položaju otežene dostopnosti informacij ali v dilemi glede dopustnega prilagojenega načina glasovanja) lahko učinkovito in pravočasno zavarovali svojo volilno pravico (oz. pravico do obveščeniosti) z uporabo tožbe v upravnem sporu (in npr. začasnimi odredbami), sploh v situaciji ko ni jasno, ali so dolžni uporabiti pritožbene poti (in katere) in ker niso dosegljivi podatki o pritožbenih organih (glej spodaj). Tako pravno sredstvo je zgolj formalno dostopno. Potrebna bi bila posebna, naravi pravice in okoliščinam njenega uresničevanja prilagojena pravna sredstva.

Presoja zagovornika

47. V tej zadevi ne gre za vprašanje socialne države, političnih prizadevanj po večji vključenosti invalidov, za razmislek o tem, da osebe z invalidnostmi morda zahtevajo nekaj več

⁶⁸ ESČP je v zadevi *Alajos Kiss proti Madžarski* št. 38832/06 (2010) soglasno ugotovilo, da gre za kršitev člena 3 Protokola št. 1, ker je madžarska zakonodaja osebi z manično depresijo in pod delnim skrbništvom *ex lege* kratila volilno pravico (primerjaj z odločitvijo Ustavnega sodišča v zadevi št. U-I-346/02 že iz leta 2003). ESČP je posebej poudarilo, da je polje proste presoje (margin of appreciation) države ne more biti široko, „kadar se omejitve temeljnih pravic nanaša na posebej ranljivo družbeno skupino, ki je bila v preteklosti zelo zapostavljena, kot so osebe z motnjami v duševnem razvoju“, zato morajo obstajati „zelo tehtni razlogi za vsak poseg v te pravice“. Razlog za ta pristop, ki vzbuja dvom o določeni razvrstitvi kot taki, je, da so te skupine v preteklosti utpele škodo zaradi predsodkov s trajnimi posledicami, ki so povzročile njihovo socialno izključenost. Taka škoda se lahko kaže tudi v (neupravičenem) zakonodajnem posploševanju, ki prepoveduje posamično oceno njihovih zmožnosti in potreb (...)“ (točka 42).

⁶⁹ Na nekatere neustavnosti opozarja npr. J. Sovdat v: L. Šturm (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije*, Ljubljana 2002, str. 783–787.

⁷⁰ Ni znano kakšen je bil odziv DVK na pritožbo NSIOS, čeprav je zagovornik za te podatke zaprosil. Misija OVSE v poročilu mdr. navaja, da je bila obveščena o *pritožbah, ki so jih volivci vložili dan pred volitvami in za katere so OVK in DVK menile, da niso pomembne in se nanje niso odzvale*.

(kaj šele preveč), niti ne gre za vprašanje sprejemanja pozitivnih ukrepov, ki bi bili predmet diskrecije. Zato ne gre za nikakršne pravne finese, kaj šele za pravni voluntarizem (aktivizem). Gre za premislek o temeljnem standardu spoštovanja prepovedi diskriminacije. Država je osebam z invalidnostmi dolžna z razumnimi prilagoditvami zagotoviti, da lahko enakopravno in enako učinkovito izvršujejo volilno pravico, pa tudi katerikoli javno funkcijo na katerikoli ravni.

48. Zagovornik ugotavlja, da pobuda daleč presega vprašanje prizadetosti konkretne pobudnice ter pogojev glasovanja na predčasnih volitvah v decembru 2011. Zadeva odpira vprašanje sistemske (ne)ustreznosti prakse uresničevanja splošne in enake volilne pravice za osebe z invalidnostmi (ali drugimi oblikami oviranosti). Pri tem tudi ne gre le za izvajanje volitev v DZ. Praktično prav vsi volilni postopki glede organizacije in dela na voliščih, glasovanja in ugotavljanja izida glasovanja napotujejo na smiselno uporabo določb ZVDZ-UPB1. Ta zakonodaja se tako uporablja na vseh volitvah predstavniških organov na državni in lokalni ravni ter volitev v predstavniške organe EU, pa tudi na vseh drugih glasovanjih, ki potekajo na državni ravni (npr. zakonodajni, ustavodajni ali posvetovalni referendum) in pomenijo obliko uresničevanja pravice do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev iz 44. člena Ustave. Zato je praksa DVK ob razlagi prava tako ključna in nenadomestljiva za poenotenje vseh praks na tem področju, s tem pa tudi za spoštovanje in učinkovito varovanje pravice do enakega obravnavanja. Zagovornik šteje, da je rešitev teh vprašanj za osebe z invalidnostmi izjemnega pomena, saj tudi na simbolični ravni zgovorno priča o tem, ali se osebe z invalidnostmi v javno življenje skupnosti zares sprejema in vključuje (zagotavlja vključenost), ali ne.

49. Vprašanje nedostopnosti oz. slabe dostopnosti informacij na spletni strani DVK ob tem posredno odpira tudi vprašanje širšega (ne)spoštovanja temeljnih standardov za dostopnost spletnih strani (oz. informacij) med vsemi ponudniki dobrin in storitev. Zagovornik seveda ne podcenjuje teže in obsega problemov, ki se nakazujejo na tej širši ravni (npr. vprašanje dostopnosti informacij na portalu e-uprava, ali na posameznih spletnih straneh organov uprave ter zasebnih ponudnikov tržnih dobrin in storitev). Nasprotno, iskreno upa, da lahko to mnenje učinkuje predvsem kot spodbuda in prispeva k temu, da se bodo človekove pravice učinkovitejše varovale povsod, zlasti tudi v tistih »majhnih krajih, blizu domu«. Če človekove pravice nimajo pomena tam, potem imajo težko kakršenkoli pomen kjerkoli drugje.⁷¹

50. ZUNEO-UPB1 prepoveduje diskriminacijo zaradi invalidnosti na različnih področjih, med katerimi nekatere **le primeroma našteva**. Tako se uporablja tudi v zvezi s pogoji za dostop do vseh dobrin in storitev, namenjenih javnosti (8. alineja 2. člena ZUNEO-UPB1), prav gotovo pa velja in se uporablja tudi **v zvezi z ravnanji vseh javnih oblasti, ki vplivajo na uresničevanje pravic**. Torej velja tudi v zvezi z pogoji in načinom izvrševanja volilne pravice, pa tudi pravice do obveščanja oz. informiranja volivcev. Vprašanje preprečevanja diskriminacije oseb z invalidnostmi podrobneje ureja tudi ZIMI. Ta določa, da za uresničevanje pravic invalidov velja splošen sistem varstva pred diskriminacijo. Ne glede na določbe drugih zakonov, pa **se uporabljajo določbe ZIMI, če so za invalida ugodnejše** (5. člen ZIMI). ZIMI z izjemo natančnejše opredelitve pristojnosti nekaterih inšpekcij za uporabo kazenskih določb zakona ne določa nobenih posebnih varstvenih poti, ampak se v celoti naslanja na obstoječi sistem varstva. V 30. členu tako določa, da se za obravnavo domnevnih kršitev prepovedi

⁷¹ Tako je besede Eleanore Roosvelt ob odprtju podpisovanja MKPI parafrazirala tudi Louise Arbour, tedanja Visoka komisarka OZN za človekove pravice. Povzeto po Council of Europe, Commissioner for Human Rights (2012) The right of people with disabilities to live independently and be included in the community, CommDH/ IssuePaper (2012), dostopno na: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1917847>.

diskriminacije zaradi invalidnosti po tem zakonu v postopkih smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja uresničevanje načela enakega obravnavanja. Zagovornik je tako poklican za presojo, ali sporno ravnanje krši ZUNEO-UPB1, kot tudi, če morda krši ZIMI (v primeru, da je tak standard morda strožji).

51. ZVDZ-UPB1 (sprejet v letu 1992 je bil sicer večkrat dopolnjen in spremenjen, nazadnje v letu 2006) na nobenem mestu ne izključuje uporabe ZUNEO-UPB1 (ki je bil sprejet v letu 2004, dopolnjen pa v letu 2007). Po zagovornikovi oceni določbe ZVDZ-UPB1 v razmerju z tukaj relevantnimi določbami ZUNEO-UPB1 niso v odnosu specialnejših norm, ki bi v celoti izključevale (derogirale) uporabo splošnih norm o prepovedi diskriminacije na področju zagotavljanja storitev, namenjenih javnosti, zlasti ne glede tistih vprašanj, ki jih ZVDZ-UPB1 izrecno sploh ne ureja. Da za DVK velja izključno volilna zakonodaja in nič drugega, bi bil poskus docela formalistične jezikovne pravne razlage, iztrgane iz konteksta, ki ne upošteva teleološke in sistematične metode razlage. Manko natančnih zakonskih zapovedi v ZVDZ-UPB1, kaj šele manko podzakonskih predpisov (npr. manko predpisa ministra glede izvajanja 8. člena ZIMI) ne sme biti prazen izgovor za nespoštovanje ZUNEO-UPB1, ZIMI in MKPI ter Ustave oz. za opustitve pri aktivnem preprečevanju diskriminacije in spoštovanju pravice do enakega obravnavanja. Zlasti tedaj ne, ko je organu, ki je odgovoren za izvajanje zakonodaje in uresničevanje pravic dano določeno polje presoje glede določitve načina izvajanja zakona in kadar ima tak organ izjemno visoka jamstva samostojnosti, neodvisnosti in strokovne pravne usposobljenosti kar vse zmanjšuje riziko za zlorabe oblasti na minimum. DVK ni navaden upravni organ (ni del izvršilne veje oblasti) prav zato, da se odstrani vsaka senca dvoma o tem, ali je sposoben učinkovito zavarovati ključne politične pravice državljanov. Ob tem zagovornik ugotavlja, da je *DVK (oz pred njo Republiška volilna komisija) v svoji dolgoletni praksi mnogokrat premostila celo posamezne očitne neustavne pravne praznine z ustvarjalno, Ustavi prijazno razlago prava (tudi preater legem)*, ki je omogočila učinkovito varstvo pravic. 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 pravice⁷²), prav tako je DVK volilne izide za glasovanje po pošti vse do uskladitve neustavne zakonodaje z Ustavo 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 izrecno nanašala le na volitve Predsednika Republike v letu 1997. Zagovornik je že zgoraj posebej izpostavil tudi primere uporabe razlagalne tehnike reading-in za glasovanje po pošti oseb v zdraviliščih, verskih ustanovah zaprtega tipa, zaporih in priporih (ki jih jezikovno, niti po namenu ni mogoče označiti za bolnišnice ali domove za ostarele), ki jih nesporno promovira tudi DVK (čeprav ne vselej z javno objavljenimi informacijami o tem). V analizi izvedbe predčasnih volitev v DZ tudi DVK sama navaja možnost spremembe oz. dopolnitve svojih praks, npr. možnost delovanja t.i. letečih volilnih odborov za glasovanje z glasovalnimi napravami.⁷³ Iz vsega navedenega sledi, da je DVK pri svoji praksi dolžna poleg volilne zakonodaje upoštevati tudi zakonski okvir, ki ga določa ZUNEO-UPB1, toliko bolj pa tudi učinek pravice do enakega obravnavanja (in volilne pravice), ki jo varujejo zgoraj navedene ustavne in mednarodne norme. Administrativne prakse, informiranje volilcev in drugi postopki torej ne smejo kršiti prepovedi diskriminacije. Zagovornik je zato vsebinsko v celoti pristojen za presojo učinkov izbrane vsebine in tehničnih pogojev za informiranje oz. oblike tako posredovanih informacij prek spletne strani DVK, pa tudi pri neposrednem informiranju volilcev (obvestilo o glasovanju, brošure ipd.).

⁷² Ustavno sodišče je neustavno pravno praznino ugotovilo z odločbo št. U-I-106/95 v letu 1996.

⁷³ Glej analizo v opombi 12, str. 8.

52. Zagovornik želi sodelovati pri zagotavljanju enake dostopnosti do informacij in volilne pravice tako z DVK, kot z volivci, le z močjo argumentov. Zagovornikovo posredovanje ne more pomeniti nespoštovanja posebnega samostojnega položaja DVK, kaj šele poseganja v njeno neodvisnost. Izid tega neformalnega postopka je namreč le pravno mnenje. Zagovornikova temeljna naloga je prav preučevanje posameznih primerov domnevne diskriminacije, ob katerih s svojimi pravnimi mnenji nudi pomoč (domnevno) diskriminiranim osebam (2. odstavek 1. člena ZUNEO-UPB1). Gre za posebno dodatno (pomožno) sredstvo za varstvo pravic, ki nudi možnost neformalnega odpravljanja kršitev. Vendar so učinki zagovornikovega posredovanja glede na svoj smisel in namen vselej tudi generalno preventivni: ne le glede vsebine mnenj in priporočil. Ravnanje zagovornika je treba razumeti hkrati tudi kot strokovno oporo subjektom nadzora, da bi (p)ostali občutljivi na ta vprašanja in da bi laže in učinkoviteje izboljšali svoje ravnanje z vidika preprečevanja diskriminacije ter zagotavljanja enakih možnosti (ti pa ga lahko po 1. odstavku 18. člena celo sami zaprosijo za preventivno podporo in usmeritev). Zagovornik je vsebinsko ob obravnavi pobud žrtve po postopku za izdajo mnenja pristojen za posredovanje le v tistem obsegu, kolikor je posamezna ravnanja in prakse mogoče označiti za nezakonita, sicer pa lahko prizadetim nudi pomoč le z nasveti in podporo pri uporabi rednih pravnih sredstev (npr. če je problem sistemski in je diskriminatorna sama vsebina zakona⁷⁴). ZUNEO-UPB1 od takšne neformalne oblike »nadzora« ne izključuje nobenega subjekta. V 2. odstavku 18. člen ZUNEO-UPB1 celo določa, da se lahko na zagovornika vsakdo obrne tudi s prošnjo za splošne informacije, nasvet, priporočilo ali drugo pomoč v zvezi z diskriminacijo oziroma pri uveljavljanju pravic v zvezi z varstvom pred diskriminacijo v drugih postopkih. Če je - tudi v primeru kot je ta - dolžan ponuditi pomoč žrtvam celo neposredno pri uveljavljanju pravnih sredstev, ki so na voljo (in se v tem smislu povsem »pristransko« postavi na stran pobudnika), potem je toliko bolj pristojen da izda golo, pravno neobvezujoče mnenje in da priporočila. Tudi kolikor je v mnenju mogoče zaslediti zagovornikovo nestrinjanje ali celo implicitno »kritiko« posameznih pravnih stališč DVK, pa tudi ta temelji izključno na pravnih argumentih. Gre le za drugačen in izključno na pravni presoji utemeljen preudarek, ki se nanaša na pravno vrednotenje.

53. Intervencija zagovornika v razmerju do DVK tako nikakor ni bila in ni v opreki z načelom delitve oblasti, ampak prav nasprotno, docela skladna z njegovim smislom in namenom. To je v prizadevanjih po vzpostavitvi zavor in ravnovesij, s čimer se skuša zagotoviti učinkovito spoštovanje človekovih pravic. Dejstvo, da je bil zagovornik v času poizvedbe na DVK ujetnik ene od vladnih služb, sedaj pa Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve in kot tak del ožjega dela izvršilne veje oblasti, teh ugotovitev ne spreminja. Ta dejstva kažejo le na neresnost države k sistemskemu pristopu k odpravljanju diskriminacije, na neustavnosti v sistemu oz. neskladje s pravom EU. Veljavna ureditev je glede položaja zagovornika v očitnem neskladju z obvezujočimi mednarodnimi akti: določbami direktiv ES (13. člen direktive 2000/43/ES, 8a člena direktive 76/207/EGS oz. 7. člena 2002/73/ES ter 20. člena 2006/54/ES), Konvencije o odpravi diskriminacije žensk (CEDAW, 2. člen), Konvencije OZN o otrokovih pravicah (4. člen) ter Konvencije o pravicah invalidov (MKPI - 2. odstavek 33. člena). Te namreč terjajo, da naj bi specializirano telo za varstvo pred diskriminacijo moralo imeti za učinkovito izvajanje svojih nalog samostojen in neodvisen, torej DVK prirejen položaj. Zagovornik ugotavlja, da še vedno ni ustanovljen Svet za invalide Republike Slovenije in da naj bi funkcijo spodbujanja in varstva pravic oseb z invalidnostmi v skladu z določbo 42. člena ZIMI opravljal kar Svet Vlade Republike Slovenije za invalide, ki vladi pomaga le pri oblikovanju njenih politik.

⁷⁴ Tako npr. v mnenju v zadevi 0921-17/2011-UEM/2 obširno razčlenjuje razloge za svoje stališče, da vsebina Zakona o političnih strankah (Uradni list RS št. 62/ 1994, s spremembami in dopolnitvami, v nadaljevanju: ZPoIS) zaradi kriterijev za selektivno financiranje strank učinkuje diskriminatorno in svetuje pri uporabi možnih poti za odpravo te neustavnosti.

Zato ne gre upati, da bi lahko preučevani problem ustrezno naslovil navedeni organ, ki mu manjka potrebna samostojnost in neodvisnost; še več, morebitno posredovanje tega organa v razmerju do DVK bi bilo še mnogo bolj vprašljivo. Zagovornik še dodaja, da je zaradi nekaterih okoliščin namenoma izdal to mnenje z veliko zamudo, zato da bi DVK ponudil možnost odprave nepravilnosti in da ne bi bilo nobenega povoda za očitke o kakršnem koli nedopustnem poseganju v delo DVK. Zagovornik je upošteval volilne postopke v letu 2012 (referendum o Družinskem zakoniku, volitve Predsednika Republike), že ob času poizvedbe pa je razpolagal z informacijami, da naj bi bila v DVK za preučitev odprtih vprašanj oblikovana posebna strokovna delovna skupina, zato se je, posebej tudi v luči opozoril OVSE (in v zvezi s tem danih obljub) zagovornik doslej nadejal kakšnih bolj otipljivih rezultatov, ali vsaj javne razprave o tem. Upoštevajoč neodzivnost DVK na poizvedbo zagovornika, pa tudi časovni okvir oz. vse informacije o drugih dosedanjih neuspešnih prizadevanjih in opozorilih Varuha človekovih pravic (npr. ob volitvah v DZ v letu 2004 in 2008), predstavnikov invalidskih organizacij in OVSE, se tako zagovornik žal ne more izogniti občutku, da DVK očitno podcenjuje težo in pomen obravnavanih problemov. Zato je zagovornik svoje mnenje obrazložil prav posebej obširno, natančno in izčrpno. Iz teh razlogov, posebej pa tudi v luči šibkosti pravnih sredstev, ki so na voljo, pa je po načelu koneksitete na lastno pobudo naslovil še nekaj drugih vprašanj.

*

54. Zgoraj predstavljena dejstva niso sporna. Sporna je razlaga prava, predvsem pa ocena o učinkih prakse DVK in o tem, ali je ravnanje morda iz kakega posebnega razloga upravičeno.

55. Ključno vprašanje je, **ali je DVK opustila predpisano zadostno, pravočasno in skupini volivcev z različnimi invalidnostmi posebej prilagojeno obveščanje oz. informiranje o tem kako se razlaga pravo in kako se uresničuje volilno pravico.** Če ravnanje ni bilo ustrezno, in je lahko vplivalo na slabše možnosti dejanskega uresničevanja volilne pravice, gre lahko za **posredno diskriminacijo in opustitve razumnih prilagoditev za osebe z invalidnostmi**, pa tudi za poseg v pravico voliti. Čeprav zagovornik ne dvomi, da namen DVK ni bil zapostavljati teh oseb, pa je za obstoj diskriminacije relevanten le učinek prakse na osebe z invalidnostmi in drugimi oviranostmi. Vprašanje, kaj pri izvajanju volilnih postopkov ter informiranju pomeni zahteva po razumni prilagoditvi (preprečitvi diskriminacije) je potrebno rešiti z razlago. Zahteva po razumni prilagoditvi pomeni zahtevo po odpravi (zlasti posredne) diskriminacije, zato kršitev slednje nastane z opustitvijo – torej zato, ker se osebam z invalidnostjo neupravičeno ne zagotovi drugačne, ustrezno prilagojene obravnave.

56. Zagovornik meni, da iz zgoraj predstavljenih obveznosti države jasno izhaja, da so volilni organi dolžni zagotoviti kar največjo možno stopnjo dostopnosti volišč in volilnih postopkov za osebe z invalidnostmi (ne pa zgolj slediti golim določilom ZVDZ-UPB1), bodisi z univerzalnim oblikovanjem, bodisi z razumnimi prilagoditvami. Prav tako so dolžni zagotoviti ne le informacije javnega značaja o volilnih postopkih (kar je vezano na določen napor volilca), ampak vsaj do določene mere tudi samo *obveščeno* vseh volivcev. Po 70. členu ZVDZ-UPB1 je DVK dolžna volivce obvestiti o dnevu glasovanja in o matičnem volišču. Po 10. členu Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ), ki narekuje objavo ključnih informacij na spletnih straneh organa, pa je potrebno na spletu objaviti *navodila (pa tudi obrazce in druge podobne dokumente)*, ki so *splošnega pomena ali so pomembna za poslovanje organa s fizičnimi in pravnimi osebami oziroma za odločanje o njihovih pravicah ali obveznostih ter informacije o svoji dejavnosti ter vseh upravnih, sodnih in drugih storitvah*. Informacije o volilnih postopkih morajo biti lahko razumljive in uporabne. Posebej opozarjam tudi na 14. člen ZIMI, ki

terja, da se omogoči *sproten in enakovreden dostop do informacij, namenjenih javnosti v invalidom dostopnih oblikah zapisov, jezikov in tehnologij*. Kriteriji za zadostitev tem normam je predvsem razumnost takih zahtev oz. kaj zavezanec zmore.

57. Očitno je, da volilni organi prilagojenih načinov izvrševanja volilne pravice in informacij o tem niso dolžni učinkovito zagotoviti le kot posebnih ugodnosti, ampak tudi - in predvsem - zaradi premostitve (odstranitve) diskriminatornih ovir (npr. grajenih, komunikacijskih, kognitivnih), zato da nekatere skupine sploh lahko dejansko sploh uresničujejo svojo volilno pravico. Tudi če bi šlo pri obveščanju, dostopnih obrazcih, možnih načinih sprejemanja zahtevkov ipd. zgolj za vprašanja dobrega upravljanja pri zagotavljanju upravnih storitev (pri čemer posebej opozarjam, da je pravica do dobrega upravljanja v zadevah povezanih z izvajanjem prava EU priznana in zagotovljena z 41. členom Listine EU o temeljnih pravicah) oz. le za morebitno uživanje različnih ugodnosti, pa morajo biti vsi ti pravni interesi zagotovljeni vsem brez neupravičenega razlikovanja zaradi invalidnosti.

58. Na dan glasovanja se volitve na državni ravni običajno izvajajo na več kot 3400 glasovalnih mestih. Zagovornik sprejema, da prav vsa od njih trenutno še ne morejo biti arhitekturno univerzalno dostopna tudi osebam, ki so gibalno ovirane, vendar pa mora biti taka situacija zgolj izjema od načelne zahteve po zagotovitvi dostopnosti volišč. Zagovornik posebej opozarja, da je bilo na predčasnih volitvah v DZ kot dostopno uradno opredeljeno le 101 volišče (!), kar ne predstavlja niti 3% volišč. Ugotavlja, da se število izrecno dostopnih volišč sicer povečuje iz glasovanja v glasovanje, da pa v letu 2012 še vedno dosega komaj kako tretjino vseh volišč. Zagovornik ugotavlja, da je to le številka formalno določenih volišč (1. odstavek 79. a člena ZVDZ-UPB1 terja najmanj eno dostopno volišče v vsakem volilnem okraju), ki so jih kot take opredelile OVK. Sklepa pa, da je število dejansko, npr. vsaj arhitekturno dostopnih volišč večje. Tudi tam, kjer so volišča nedostopna, je po mnenju zagovornika večina ovir banalnih (npr. pločnik pred vhodom v stavbo, manjše stopnice), ne pa zelo resnih (npr. da bi bila volišča v zgornjih prostorih večnadstropnih stavbah brez dvigal; ni videti nobenih ovir, da npr. tudi na posameznih voliščih ne bi imeli v rabi prilagojenih glasovnic, posnetih navodil za glasovanje...). Strokovna služba DVK v svoji analizi sicer meni, da je »zakonodajni okvir glede vprašanja volišč, ki so dostopna za invalide premalo določen oziroma je precej ohlapen, OVK pa bi lahko (ni pa to njihova zakonska obveznost) določile na območju okraja več volišč, ki so dostopna invalidom, ne glede na to, da je praksa pokazala, da se OVK v večini primerov držijo zakonsko določenega minimuma.« Med možnimi rešitvami pa vidi, da bi na podlagi 37. člena ZVDZ lahko DVK z navodili jasneje določila »da morajo OVK določiti na območju okraja vsa volišča, ki so dejansko dostopna«⁷⁵, kar naj bi sicer storila tudi v novembru 2011, vendar o tem ni dokazil. Volišča so torej nekaterim kategorijam gibalno, senzorno in komunikacijsko oviranih v veliki meri, ali celo praviloma - nedostopna. Ponavljam, da je pomen drugih prilagojenih oblik glasovanja toliko večji, kolikor manjša je (bila) dostopnost matičnih ter drugih dosegljivih volišč.

59. Učinek preučevane prakse po presoji zagovornika **slabše obravnava (zapostavlja) osebe z invalidnostmi oz. jim predstavlja dodatno oviro za dostop do informacij, hkrati pa tudi do samega izvrševanja volilne pravice, v primerjavi z ostalimi volivci**. Prizadete pa so tudi nekatere druge kategorije volilcev z gibalnimi, senzornimi, komunikacijskimi in kognitivnimi oviramostmi.

⁷⁵ Glej analizo v opombi 13, str.7.

60. Čeprav sporna praksa seveda ni enako prizadela vseh oseb, ki imajo katero od invalidnosti (oz. so nekatere take osebe informacije pravočasno dobile in pravice uveljavile), pa *taka praksa gotovo lahko prizadene znaten delež teh oseb*. Za ocene o tem, koliko volilcev je bilo (in je še) na ta način spregledanih je morda koristen uvid v nekatere demografske podatke⁷⁶. Invalidi so največja manjšina na svetu. Število invalidov se po ocenah Svetovne zdravstvene organizacije povečuje. Na to vplivata staranje prebivalstva (povečevanje deleža starejših invalidov in daljša življenjska doba starajočih se invalidov) in povečevanje pojava kroničnih bolezni. Po ocenah živi z lažjo ali težjo vrsto invalidnosti približno 15 % ali več kot milijarda svetovnega prebivalstva. Od 2,2 % do 3,8 % prebivalcev ima težjo obliko invalidnosti (zdravstveno stanje, primerljivo npr. ohromelosti vseh udov, hudi depresiji, slepoti).⁷⁷ Delež slepih in slabovidnih naj bi znašal približno 4 %, v Sloveniji od 8000 do 10.000 oseb. V Evropski uniji⁷⁸ po ocenah trpi za lažjo ali težjo obliko invalidnosti vsak šesti prebivalec, med starejšimi od 75 let pa jih trpi za določeno vrsto invalidnosti več kot tretjina. Uradnega podatka o skupnem številu oseb s statusom invalida v Sloveniji ni, na Direktoratu za invalide, vojne veterane in žrtve vojnega nasilja Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve, pa ocenjujejo, da jih je med prebivalstvom okrog 8 %. Oseba v Sloveniji pridobi status invalida s pravnomočno odločbo pristojnega organa na osnovi ustreznega zakona. Status in pravice invalidov so odvisne od zakona, po katerem oseba pridobi status, od deleža telesne ali duševne okvare osebe, vključenosti osebe v obvezna socialna zavarovanja, starosti in podobno. Status invalida je več (npr. po ZIMI, po delovnopравни zakonodaji...). Delež prebivalstva, ki ga predstavljajo osebe z invalidnostmi je vsekakor še višji (omenja se 12% delež), saj številne osebe takega statusa sploh nimajo oz. ga niso nikoli uveljavljale (npr. disleksije, slabovidnost, osebe ki so starejše...). Od tega po ocenah Statističnega urada RS **v varstveno delovnih centrih živi 3198 oseb, v posebnih socialnovarstvenih zavodih pa 2333 oseb.**⁷⁹ Med temi osebami so tudi številne osebe, ki jim ni bila nikoli odvzeta ali omejena niti poslovna sposobnost in vsekakor imajo aktivno volilno pravico. Številne osebe v Sloveniji imajo tudi zgolj resne zdravstvene težave, njihove posledice pa so povsem primerljive s posledicami invalidnosti. Zdravstvene težave so dolgotrajne bolezni in težave, ki omejujejo opravljanje vsakodnevnih opravil. Med osebami, starimi od 15 do 64 let, je vsaka tretja oseba v Sloveniji mnenja, da ima vsaj eno zdravstveno težavo. Najpogostejše težave, ki otežujejo opravljanje vsakdanjih opravil, so mdr. hoja in vzpenjanje po stopnicah (20 %) ter težave z vidom (16 %). Ocenjuje se, da funkcionalno ovirani ljudje sestavljajo kar 15–20 % aktivnega prebivalstva Evrope.⁸⁰

61. Glede na analizo DVK je skupno število oseb, ki uporabljajo prilagojene načine glasovanja relativno zelo majhno. Tako je npr. v decembru 2011 **po pošti volilo le 2.416**, torej le 0,15 % **volilnih upravičencev**, ki živijo v Sloveniji. Zgolj v domovih za starejše živi 17 009 oseb (ki tam gotovo nimajo v zelo velikem deležu prijavljenega stalnega prebivališča in bi jih torej lahko obiskovali volilni odbori, zagovornik pa tudi resno dvomi, da jih od tam v znatnejšem številu na matična volišča vozijo svojci), kapacitete v slovenskih bolnišnicah pa znašajo 9 587 postelj (podatek za leto 2008)⁸¹. Pri slednjem podatku je treba upoštevati, da je povprečna doba

⁷⁶ Glej npr podatke Statističnega urada RS na naslovu http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=5180.

⁷⁷ Podatki iz Svetovnega poročila o invalidnosti, dostopno na http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/report/en/index.html.

⁷⁸ Podatki iz Evropske Strategije o invalidnosti. Glej opombo 57.

⁷⁹ Slovenija v številkah 2012, str. 20, dostopno na http://www.stat.si/doc/pub/slo_stevilke_e12.pdf.

⁸⁰ Ukrepi za uresničevanje pravic invalidov do dostopa brez ovir: inventarizacija obstoječih ovir v grajenem okolju in v objektih v javni rabi po Sloveniji, str. 1, dostopno na <http://dostopnost.urs.si/LinkClick.aspx?fileticket=V9ArXZEe7gw%3D&tabid=65>

⁸¹ Podatek dostopen na http://www.szd.si/user_files/vsebina/Zdravnski_Vestnik/2009/December/717-725.pdf, str. 719.

hospitalizacije le 6.9 dni, kar pomeni da je večina hospitalizacij kratkotrajnih oz. takšne narave, da večina upravičencev 10 dni pred dnevom glasovanja (ko je treba najkasneje vložiti zahtevek) še ne more natančno oceniti kje bi/bo lahko volila. DVK v zvezi s tem v svoji analizi razmišlja o tem, da *bi v bolnišnicah določili posebno volišče OMNIA*, kar bi omogočilo glasovanje vsem, ki bi to lahko sporočili volilnim organom do četrta (3 dni) pred dnevom glasovanja. Za primerjavo, v slovenskih zaporih je hkrati zaprtih oz. priprtih le približno 1400 oseb⁸², kar je podatek primerljiv številu oseb s paraplegijo in tetraplegijo (težko gibalno oviranih pa je še mnogo več), število namestitev v zdraviliščih pa je gotovo mnogo manjše, da števila oseb v verskih ustanovah ne omenjam. **Podatkov o številu volilcev, ki glasujejo na domu ni, prav tako ni podatkov o številu zahtevkov za glasovanje na prilagojenem volišču ter o prilagojenih načinih glasovanja** (posebne glasovnice, volilci ki glasujejo s pomočnikom, pred voliščem...). Na voljo je le podatek o relativno zares majhnem številu oseb, ki glasujejo na volišču **s posebno glasovalno napravo** (na skupno 7 glasovanjih od leta 2008 do decembra 2011 je glasovalno napravo uporabilo **zgolj 587 volivcev**). Izven okraja stalnega prebivališča (volišče **OMNIA**) je v decembru 2011 glasovalo **2.475 volivcev**.

62. Menim, da so navedeni podatki zelo zaskrbljujoči. Pičel delež volilcev, ki so uporabili katero od prilagojenih možnosti glasovanja nikakor ni argument, da je na voljo dovolj možnosti (kaj šele da jih je preveč), ampak nasprotno, vzbuja sum, da so te možnosti v veliki meri le formalno, ne pa tudi dejansko dostopne. Podatki jasno vzbujajo sum o nesorazmerno slabi volilni udeležbi nekaterih (tudi ranljivih) skupin prebivalstva. Poleg drugih vzrokov (npr. slabe osveščenosti, pasivnost...) pa je po presoji zagovornika **pomemben del razlogov za tako stanje gotovo tudi v slabi obveščeni ter ovirah glede dostopnih načinov uresničevanja pravic teh volivcev**. Čeprav DVK izkazuje nekaj pohvalnih prizadevanj, npr. za večjo osveščanje slepih volivcev o uporabi glasovalnih naprav (ta način je pomemben, vendar le za relativno majhno skupino oseb), pa teža vseh drugih preučevanih pomanjkljivosti (glej v nadaljevanju) takšna prizadevanja kaže v drugačni luči. Predstavljeni podatki po presoji zagovornika dokazujejo sum, da praksa DVK zaradi vsebinske pomanjkljivosti, slabe preglednosti, nedostopnosti ter nepravočasnosti ključnih informacij učinkuje tako, da pri informiranju (pa tudi pri učinkovitem izvrševanju volilne pravice) zapostavlja nekatere skupine oseb. Najprej tiste, ki niso prava večče. Četudi bi bile vse informacije morda vsebinsko popolne, pa niso bile (in npr. glede glasovanja po pošti ali na domu še vedno niso glej spodaj tč. 63), njihova razpršenost in težka dostopnost posebej nesorazmerno močno prizadene volilce z zelo nizko stopnjo izobrazbe. Ob tem je značilno, da imajo prav invalidi kot skupina v povprečju izrazito podpovprečno stopnjo izobrazbe. Enako, ali še bolj pa praksa prizadene osebe z mentalnimi oviranostmi (in različnimi kognitivnimi motnjami, vključno z disleksijami, starostnimi težavami, znaki demence, pa tudi nekaterimi zdravstvenimi stanji...). Zagovornik posebej opozarja, da se te okoliščine pogosto prekrivajo še z senzornimi in gibalnimi oviranostmi oz. da imajo te skupine oseb hkrati še te osebne okoliščine⁸³, zato so zanje te informacije lahko posebej pomembne, celo ključne. O tem pričajo tako pretekla opozorila Varuha človekovih pravic in invalidskih organizacij (ki so predlagale tudi pripravo teh gradiv v lahkem branju ter v drugih tehničnih oblikah (brajica, zvokovni zapis, povečan tisk), pa tudi pretekla praksa DVK, ki je volilcem že ponudila nekatere preglednejše zbrane informacije (z sicer zožujočimi razlagami) vsaj na spletu in v pisavah za videče. O tem, kako pozitivno lahko vpliva dostopna oblika informacij na volilno udeležbo npr. zgovorno pričajo nekateri podatki o dostopnosti

⁸² Podatki UIKS na http://www.mpiu.gov.si/fileadmin/mpiu.gov.si/pageuploads/UIKS/Letna_porocila/120413_povzetek_letno_porocilo_2011.pdf

⁸³ Npr. da ima več kot tretjina oseb, starejših od 65 let katero od oblik invalidnosti ali kronične bolezni.

informacij v lahkem branju za uresničevanje volilne pravice oseb z nekaterimi mentalnimi oviranostmi⁸⁴. Že zgolj neprimerna oblika dostopnost takih informacij – npr. le v izbranih dokumentih na spletu - pa lahko poleg oseb z invalidnostmi nesorazmerno prizadane tudi starejše volivce (ki v veliki meri niso informacijsko niti opismenjeni).⁸⁵

Nedostopnost, nepreglednost, neustrezna oblika ter vsebinska neustreznost ključnih informacij o prilagojenih načinih glasovanja

63. Že sama vsebina oz. besedilo splošnih informacij DVK o posameznih prilagojenih načinih uresničevanja na spletni strani DVK, v brošurah poslanih gospodinjstvom ter v navodilih na obrazcih DVK je vsebinsko neustrezna. Napeljuje na zaključek, da so nekatere oblike glasovanja, zlasti na domu in po pošti namenjene le specifičnim skupinam. Teksti so oblikovani tako, da te možnosti drugim, npr. osebam z invalidnostmi, pač niso namenjene. Taka razlaga zakonodaje ima diskriminatoren učinek in je zato neustavna (glej zgoraj tč. 42-43). **DVK v informativnih gradivih med upravičence za glasovanje po pošti ter na domu ni doslej še nikoli izrecno uvrstila oseb z invalidnostmi, ki živijo na območju matičnih volišč, ki so zanje nedostopna** (po uradnih podatkih je to v letu 2011 pomenilo kar 97% vseh volišč!) **oziroma tistih, ki so v podobni situaciji (velika gibalna, senzorna oviranost), živijo pa izven kraja svojega stalnega bivališča**. Nesprejemljivo je, da je tako kljub dolgotrajnim in ponavljajočim se opozorilom na neustreznost zožujoče razlage ZVDZ-UPB1. Zagovorniku ni znano, da bi se DVK do teh argumentov doslej uradno sploh opredelila, čeprav tako možno razlago prava posamezni volilni organi na nižji ravni nedvomno uporabljajo. Vsa navodila DVK (ter obrazci) so torej bila in so še vsebinsko močno pomanjkljiva, v bistvu zavajajoča oz. izključujoča. Take informacije imajo zato nujno *odvračalen* učinek. Ne gre pričakovati, da bodo osebe z invalidnostmi sploh preverjale kako se pogoji za tako prilagojeno izvrševanje pravic razlagajo v praksi volilnih organov, npr. na nižji ravni. Po takih storitvah te osebe niti ne povprašujejo. Pri tem je nepomembno ali do teh storitev posamezne osebe morda vendarle dejansko pridejo (zaradi ustreznega ravnanja drugih volilnih organov). Taka praksa DVK ima znake navodila za neposredno diskriminacije zaradi invalidnosti (ki ne spoštuje oz. varuje dovolj te skupine volivcev). Te osebe, kljub enako (ali še bolj) izkazanim oviranostim, brez utemeljenih razlogov obravnava slabše (opušča dolžno skrbnost pri razlagi in pri dajanju informacij o tem) v primerjavi z tistimi, katerih oviranosti izhajajo iz zdravstvenega stanja (zdravilišča) in drugih okoliščin (zapori, pripori).

64. Nesporo v novembru 2011 en sam dan pred skrajnim rokom za vlaganje zahtevkov za glasovanje po pošti na območju Slovenije in 9 dni pred skrajnim rokom za vlaganje drugih zahtevkov za prilagojeno glasovanje niti na spletni strani DVK, niti v brošurah niso bile **na enem mestu lahko dostopne in pregledno predstavljene informacije o prilagojenih načinih glasovanja, ki bi se zbirno nanašali na osebe z invalidnostmi**. Te informacije so manjkale

⁸⁴ Primer dobrega vodiča po volilnih postopkih v lahkem branju je znan iz nemške prakse, dostopno na www.sovd-bv.de/fileadmin/downloads/wahlhilfe/pdf/bundestagswahl05.pdf; Ocene, da so te informacije (in ciljane kampanje osveščanja) podvojile delež aktivnih volivcev z mentalnimi ovirami v Veliki Britaniji so dostopne v publikaciji FRA, opomba 58, str. 41.

⁸⁵ Da lahko pomeni dostopnost ključnih informacij javnega značaja – vsebina zakonodaje, pa tudi način uveljavljanja določenih pravic zgolj v elektronski obliki diskriminacijo zaradi starosti in invalidnosti sicer opozarja Varuh človekovih pravic v nekaterih letnih poročilih, v letu 2009 pa v zvezi s tem daje prav posebno priporočilo: »Varuh predlaga državnim in drugim organom, naj pri obveščanju o pomembnih vsebinah in uveljavljanju pravic na posameznih področjih upoštevajo, da vsi prebivalci nimajo dostopa do svetovnega spleta, zato naj obveščanje prilagodijo tudi njim, še posebej pa starejšim, slepim in slabovidnim.« Dostopno na http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/Letno_porocilo_Varuha_za_2009.pdf, str 35.

tudi v brošurah, poslanih gospodinjstvom na glasovanjih v letu 2012, torej je taka praksa še vedno v rabi. Te informacije so bile v letu 2011 volivcem dostopne le z zahtevno pravno razlago objavljene (sicer izjemno težko berljive) zakonodaje (glej spodaj tč. 67), z zahtevno razlago drugih splošnih informacij namenjenih vsem volivcem (v letu 2011 dostopnih le v PDF formatu, glej tč. 67), ob morebitnem brskanju na spletni strani po zgodovini dela DVK (druga glasovanja), ali ob vpogledu v dokumente namenjene volilnim organom (ki so bila in so še vedno objavljene le v PDF formatu). Od poletja 2012 so te informacije na ne najbolj pregleden način dostopne na spletu (glej zgoraj opombo 15). Tudi na portalu e-uprava takih informacij ni bilo in jih še vedno ni. V letu 2011 so pojasnila o tem, kako uveljavljati glasovanje na posebnem volišču, dostopnem za invalide na spletni strani manjkala še 23.11.2011 ob 12 uri, obrazec za uveljavljanje tega zahtevka pa je prav tako postal dostopen šele tega dne. Volivci so skopo pojasnilo glede glasovanja na dostopnem volišču v letu 2011 (in kasneje) prejeli v brošurah po pošti, v katerih pa je bilo kot dostopnih navedenih manj kot 3% volišč (101), manjkale pa so še druge ključne praktične informacije (glej tč. 65). Pogosto je bilo dostopno volišče (ali volišče OMNIA, obakrat je šlo le za 55 volišč, ki so se najverjetneje v veliki meri prekrivala) zelo oddaljeno od kraja stalnega prebivanja volivca. Posebej v luči navodil o drugih načinih glasovanja (iz katerih je mogoče sklepati, da zanje ni možno glasovanje po pošti ali na domu, glej zgoraj tč. 42, 43 in 63), časovne stiske za morebitno vložitev zahtevka za glasovanje po pošti ter nedostopnosti podatkov o OVK je mnogo volivcev najbrž obupalo (odvrčalen učinek takih informacij). To morda res ne velja za tiste, ki so tradicionalno že sami preverili dejansko dostopnost svojih matičnih volišč, gotovo pa je to lahko nesorazmerno prizadelo mlajše volilce (ki pred tem še niso nikoli volili) in tiste, ki so se v zadnjem času preselili (in spremenili svoje stalno prebivališče)⁸⁶. Te informacije večini slepih volilcev neposredno sploh niso bile dostopne (tč. 66 in 69). Prav tako te informacije niso dostopne v povečanem tisku in lahkem branju, kar bi bilo prav glede teh informacij posebej pomembno.

65. V letu 2011 niso bile vključene v brošure poslane vsem gospodinjstvom nekatere ključne informacije: **kontaktni podatki, faks, e-pošta in telefon OVK ali komisij volilne enote**⁸⁷. Te so nujne, zato da **nanje volivci naslovijo svoje zahtevke za glasovanje na dostopnih in volilcem z invalidnostmi posebej prilagojenih voliščih**. Taka pomanjkljivost je lahko zelo prizadela tudi tiste, ki so želeli glasovati po pošti, posebej zato, ker so brošure prejeli *tik pred iztekom rokov* za vlaganje teh zahtevkov. Ker je bila taka informacija ključna za vlaganje zahtevka za prilagojen način glasovanja, tudi te opustitve učinkujejo kot slabša obravnava oseb, zlasti tistih s težjimi gibalnimi in drugimi oviranostmi, ki jim matična volišča niso dosegljiva (po podatkih iz javnega naznanila je bilo v letu 2011 kar 97% takih volišč). Zanje ključne informacije za dejansko izvrševanje pravic so bile **težko, ali celo povsem nedostopne**. Tudi, če so bile te informacije na spletni strani DVK morda kasneje objavljene, pa do teh informacij tisti, ki ne uporabljajo (digitalna ločnica) ali ne morejo uporabljati spleta, brez dodatnega navora neposredno sploh niso mogli priti (razen s klici za telefonske informacije o telefonskih številkah, prošnjo za informacije ob osebem obisku organa). Takega obveščanja *ni mogoče šteti za ustreznega in pravočasnega v smislu 14. člena ZIMI*. Tako informiranje ima znake diskriminacije, storjene z opustitvijo, saj brez njih ni mogoče na primerljiv način, kot je dan ostalim, uresničevati volilne pravice. Tudi te informacije večini slepih volilcev neposredno sploh niso bile dostopne (glej tudi tč. 66, 67, 68 in 69). Zagovornik meni, da informacije o OVK na spletu niso najbolj enostavno dostopne oz. uporabne (npr. ni namestitve uporabnih notranjih

⁸⁶ Tak podatek je zelo pomemben tudi za volilce, državljane drugih držav članic EU, zlasti ker pomeni zakonski pogoj 5 letnega bivanja za uresničevanje te pravice očitno prekomeren poseg v to pravico.

⁸⁷ Te informacije pa so npr. že bile objavljene v brošurah za predsedniške volitve, dostopno na http://www.dvk-rs.si/files/files/039841_javna-objava-DVK-SLO.pdf.

povezav tam, kjer bi to prišlo v poštev), zemljevid z oznakami volišč (glej opombo 87) pa je zgolj vizualno dostopen pripomoček. Zagovornik še ugotavlja, da DVK v brošurah (oz. v javnih objavah) ne objavlja naslovov **volilnih komisij volilne enote, kamor lahko volivci naslovijo morebitne pritožbe** (npr. prav zaradi nedostopnosti volišča...), **prav tako ni niti v njih, niti na spletu kakih uporabnih informacij o načinu vlaganja pritožb.**

66. Tudi same **brošure (in obvestila volivcem)** so bila v novembru 2011 poslana gospodinjstvom skrajno pozno, v dneh, *ko so se že iztekali roki* za zahtevke za glasovanje po pošti. Poleg tega so se te informacije tiskale in se še tiskajo **le v pisavi za videče**. Čeprav so predstavniki invalidskih organizacij to zahtevali že v letu 2009, se te informacije ne zagotavljajo zainteresiranim tudi v prilagojenih pisavah in oblikah (npr. povečanem tisku, v brajici, ne obstajajo v zvočnem zapisu, niti v lahkem branju). DVK v svoji analizi izvedbe volitev tem vprašanjem ne namenja nobene refleksije, čeprav tako ponujanje informacij gotovo prezira samoumevne potrebe oseb z okvarami vida ter osebam z nekaterimi mentalnimi oviranostmi. Navedene brošure (oz. javne objave) se sicer v zadnjem času objavljajo na spletni strani DVK in sicer v PDF formatu. *Tudi tako ravnanje ni mogoče šteti za ustrezno obliko informacij v smislu 14. člena ZIMI*, saj so te prilagoditve nujne za senzorno, komunikacijsko in kognitivno ovirane.

Ovire glede dostopnosti komunikacij za vlaganje zahtevkov in informacij na spletni strani DVK

67. *Slepe in slabovidne osebe* informacije na spletnih straneh DVK lahko zaznavajo le prek dodatnih podpornih tehnologij. DVK mora svoje spletne strani napraviti dostopne, tako, da se te tehnologije lahko sploh učinkovito uporabijo. Zagovornik je že v poizvedbi opozoril, da slepi in slabovidni s tehničnimi orodji, ki so jim običajno (v povprečju) na razpolago (povečava izpisa na zaslonu; brajeva vrstica oz. zaslon običajne kvalitete, ki nudita izpis teksta zaslona v brajev tekst ob tipkovnici oz. računalnik s povprečno programsko opremo) prek spletni strani DVK težko, ali sploh ne morejo prebirati oz. zaznavati **informacij, ki so nameščene v obliki PDF formata**. Večina slepih oseb ne razpolaga z zadostno podporno tehnologijo za branje oz. zaznavanje teh vsebin (npr. prek bralnika zaslona, saj pretvorba teksta v glas v slovenskem jeziku šele v poskusnih fazah, glej opombo 90). Tako podporo ima dejansko le manjši delež najbolj tehnološko naprednih slepih uporabnikov spleta. Da PDF formati pomenijo oviro (da gre torej za z vidika invalidnosti navidezno nevtralen kriterij z učinkom zapostavljanja oz. za oviro) je znano dejstvo, na katerega pogosto opozarjajo nekateri predstavniki oseb z invalidnostmi. PDF format lahko otežuje tudi branje slabovidnim, npr. tistim, ki uporabljajo povečevanje izpisa na zaslonih. Zagovornik je že zgoraj opozoril, da so bile v letu 2011 številne informacije, vključno z obrazci za vlaganje zahtevkov dostopne le v tem formatu. Vse to pa pomeni, da informacij za slepe v letu 2011 sploh ni bilo oz. jim niso bile ponujene v dovolj dostopni obliki. Zato je zagovornik že v poizvedbi posebej poudaril, da je treba za dejansko dostopnost teh vsebin navedeni skupini oseb zagotoviti informacije v drugih, prilagojenih oblikah – npr. z on-line tekstom neposredno na spletni strani (oblika t.i. univerzalnega oblikovanja) ali z dodatno namestitvijo Wordovih (doc., rtf...) dokumentov, opozoril je tudi na možne napake pri nalaganjih on-line tekstov.⁸⁸ Danes 12.3.2013 je stanje še slabše, saj *so le še v PDF formatu (!!?) dostopni prav vsi obrazci za vlaganje zahtevkov za prilagojeno glasovanje*. Zagovornik je s pomočjo slepe osebe, ki uporablja brajevo vrstico, testiral njihovo dostopnost in ugotovil da teh informacij sama ne more prebrati, torej tudi ne uporabiti. Problem diskrimnatorne oblike

⁸⁸ Če se tekste postavlja neposredno na spletno stran je ključno, da se pred tem uporablja čim manj urejanja teksta (boldiranje oz. poudarjanje, posebni znaki... - torej je neustrezna praksa lepljenja že urejenih Wordovih tekstov, urejanje je na mestu le v omejeni meri in le s spletnimi orodji).

informacij, dostopne le videčim, je najbrž zelo izražen tudi glede brošur (javno naznanilo) objavljenih v PDF formatu na spletu, saj te vsebujejo razpredelnice (sezname dostopnih volišč, kontaktni podatki OVK). Po naravi stvari slepi tudi *tiskanih brošur* sami niso mogli brati (v zadnjem času pa so te morda vseeno dostopne vsaj tistim, ki lahko premagajo oviro PDF formata na spletni strani). V PDF formatu in on-line so ključni kontaktni podatki o OVK sedaj dostopni, pa tudi iskalnik pa je gotovo zelo koristen⁸⁹. Slepim pa *niso dostopne vizualne izvedbe predstavitve dostopnosti volišč (zemljevid)*, prav tako ni zasledil t.i. alt attribute (preskok oz. tekstualen opis vizualne vsebine – npr. slik zemljevida oz. lokacij volišč, animacije s povabilom k izražanju odgovornosti volilca na uvodni strani spletne strani DVK).

68. Spletna stran DVK v letu 2011 ni nudila in še vedno ne nudi posebnih možnosti za povečevanje tekstov. Nima nobenih **pojasnil o možnostih za premostitve senzornih ovir** za slepe in slabovidne, npr. glede povečevanja tekstov s posebnimi ukazi, ki so običajno že del spletne strani (običajno dve ali tri možnosti velikosti teksta) ali vsaj pojasnila o načinu uporabe povečevanja v posameznem programskem okolju⁹⁰, o možni uporabi bralcev zaslona⁹¹ ipd. Ob tem je bila tudi **velikost teksta v on-line besedilih predstavljene zakonodaje na spletni strani DVK vse do poletja 2012 nedopustno majhna**, sploh za daljnovidne. Celo tako majhna, da je običajni programi za pisanje tekstov (npr. Word) sploh ne predvidevajo v svojem osnovnem naboru, ampak jih je potrebno posebej ponastaviti. Za zagotavljanje dejanske berljivosti za slabovidne je raba ustreznih fontov oz. naborov primerno velikih črk ključna (npr. pisava Arial 11 ali 12), zlasti tudi tedaj, ko ni posebej uporabnih pomagal za povečevanje teksta oz. pogleda (pri PDF formatih pa npr. v okolju Internet Explorer pomagajo le ukazi Ctrl s tipkovnico in hkrati s kolesčkom miške). Navedeno lahko močno prizadene ne le slepe in slabovidne, ampak tudi številne starejše osebe, saj celo DVK sama npr. v analizi iz opombe 13 navaja podatek, da je več kot polovica članov reprezentativnih invalidskih organizacij slepih in slabovidnih starejših od 65 let, zaradi bioloških razlogov pa je lahko problem prav daljnovidnost.

69. Glede vlaganja telefonskih zahtevkov za prilagojeno glasovanje zagovornik ugotavlja, da je ta možnost očitno še vedno neupravičeno zagotovljena le pri glasovanju na domu. Pri glasovanju na domu volilni odbor z matičnega volišča neposredno pred glasovanjem ugotovi identiteto volilca, kar onemogoča zlorabo, vendar povsem enako velja tudi za glasovanje na dostopnem oz. posebej prilagojenem volišču ter na volišču OMNIA. Očitno je možno brez velikih težav vzpostaviti sistem, ki bi preprečeval, da bi volivci, ki zahtevajo glasovanje na drugem volišču izven kraja bivanja, nato uveljavljali svojo pravico še na matičnem volišču (popravki volilnih imenikov so možni sproti, po poteku roka za zahtevke pa najmanj še en dan preden jih prejmejo volilni odbori). Tak sistem beleženja in notifikacije je že vzpostavljen (saj se volivcu npr. zagotovi na volišču OMNIA ustrezno glasovnico s kandidatno listo iz ustreznega volilnega okraja). Da so take rešitve možne, je v odgovoru navedla tudi DVK. Zagovornik meni, da bi bilo isto – preprečevanje zlorab - možno na manj obremenjujoč način zagotoviti tudi za glasovanje po pošti (npr. podpisana volilna karta hkrati z glasovnico, možnost elektronskih zahtevkov z identifikacijskim potrdilom...), druge rešitve pa bi bile možne z organizacijo posebnih t.i. letečih volilnih odborov za funkcionalno ovirane osebe z območja več volišč, z določitvijo volišč OMNIA tudi v posebnih zavodih ipd.. Glede učinka dosedanje prakse posebej opozarjam na zgoraj

⁸⁹ Glej <http://www.dvk-rs.si/index.php/si/kje-in-kako-volim/volilne-enote>.

⁹⁰ Primer takšnih navodil je dostopen na portalu e-uprava na naslovu <http://e-uprava.gov.si/e-uprava/portalStran.euprava?pageid=34>

⁹¹ Primer takega bralca je dostopen npr. prek sintetizatorja govora Proteus TTS, dostopno na <http://www.alpineon.si/proteus/test/slo.html>, v zadnjem času je postal v sloenskem jeziku testno dostopen tudi bralec zaslona NVDA, dostopno na <http://www.nvda-project.org/>.

opisane časovne in druge okoliščine v tej zadevi (nepravočasne in pomanjkljive informacije), pa tudi časovno stisko za primer glasovanj v drugih krogih volitev po večinskih volilnih sistemih. Kritičen je zlasti učinek prakse neinformiranosti za slepe, tudi take, ki ne znajo brajice (to pa je zelo visok odstotek oseb, ki so slepe), ali ki doma nimajo brajevega pisalnega stroja, računalnika z brajevo vrstico, skenerja in/ali živijo same. Ali taka slepa oseba sploh lahko učinkovito komunicira z OVK, celo če dobro pozna svoje pravice, drugače kot po telefonu?

70. Zagovornik tako ocenjuje, da **gre za verigo opustitev DVK, ki kot celota učinkuje kot slabše obravnavanje oseb z invalidnostmi (posredna diskriminacija oz. neupoštevanje zahteve po razumni prilagoditvi) ter oseb z gibalnimi, senzornimi, komunikacijskimi in kognitivnimi oviranostmi**. Ne gre le zato, da bi jih (lahko) prizadele ampak so jih prizadele in jih še prizadevajo. Zagovornik ugotavlja, da obstajata dva temeljna elementa posredne diskriminacije: *slabše obravnavanje, ki sicer temelji na z vidika invalidnosti navidezno nevtralnih kriterijih oz. ovirah* (brošure izključno v pisavi »za videče«, nekatere informacije zgolj na svetovnem spletu, nekatera besedila pojasnil in obrazci za zahtevke na spletu le v PDF formatu, izjemno majhni fonti on-line besedil zakonodaje, razdrobljeni podatki o možnostih za uresničevanje volilne pravice za različne ovirane skupine ljudi, pomanjkanje kontaktnih informacij za uveljavljanje prilagojenih oblik glasovanja...), vendar ti učinkujejo tako, da *nesorazmerno bolj prizadevajo osebe z invalidnostmi ter senzorno, gibalno ter kognitivno ovirane, kot pa ostale volivce*. Med osebami z invalidnostmi so gotovo nesorazmerno prizadete osebe z mentalnimi oviranostmi, osebe z najtežjimi gibalnimi oviranostmi, slepi in slabovidni. Poleg njih pa še slabše informacijsko opismenjeni (kamor sodijo zlasti starejši). Da imajo pomanjkljivosti lahko tak diskriminatoren učinek nenazadnje potrjuje besedilo 14. člena ZIMI, ki kot diskriminacijo jasno označuje opustitve oz. nezagotovitev sprotnega in enakovrednega dostopa do informacij, namenjenih javnosti, ki je ustrezno prilagojen (oblike zapisov, jezikov in tehnologij) potrebam oseb z invalidnostmi.

71. Znova poudarjam, da za obstoj diskriminacije ni odločilen subjektiven namen DVK (npr. naklep oz. stopnja malomarnosti; DVK navaja, da je povečevanje dostopnosti celo njen cilj), ampak zadoščajo sporni dejanski učinki ukrepov oz. opustitev. Tudi glede uporabe koncepta razumne prilagoditve ugotavljam, da so vse ključne *zahtevke* po dostopnih in preglednih informacijah v imenu oseb z invalidnostmi v preteklosti, pa tudi ob predčasnih volitvah v DZ v letu 2011 *vložili predstavniki NSIOS* oz. reprezentativnih invalidskih organizacij (katerih namen je mdr. zaščita pravic oseb z invalidnostmi), jih tudi ustrezno opredelili, vendar njihovi predlogi niso bili upoštevani takoj in v zadostni meri. Tudi če takih zahtevkov ne bi vložili, pa je bila potreba po odstranitvi ovir predvidljiva. Vse zgoraj navedene prilagoditve (zbiren opis vseh načinov uresničevanja prilagojenih načinov glasovanja, pravočasna in ustrezna oblika brošur oz. javnih objav - povečan tisk, lahko branje, brajica, zvočni zapis, ustrezna oblika obrazcev...) so bile *nedvomno primerne in potrebne, da bi učinkovito nevtralizirale oz. odpravile ovire* za uresničevanje pravic oseb z invalidnostmi. DVK ni ponudila razlage, zakaj jih ni zagotovila, niti tem osebam ni ponudila drugih rešitev.

72. Preostaja le še vprašanje, ali je navedena praksa lahko upravičena iz kakšnih posebej tehtnih razlogov, in če, ali ti morda pretehtajo nad varstvom pred diskriminacijo.

Vprašanje (ne)upravičenosti prakse

73. Zagovornik mora v nadaljevanju presoditi, ali izkazano neugodnejšo obravnavo volilcev z invalidnostmi morda opravičuje kak posebno pomemben cilj, in če, ali so sredstva za njegovo

doseganje primerna in nujno potrebna. Ukrep, ki odstopa od prepovedi neposredne in posredne diskriminacije, mora biti nujen, primeren in neobhodno potreben za doseganje upravičenega, z Ustavo varovanega cilja oziroma interesa. To pomeni, da ni najti drugega, milejšega sredstva, s katerim bi bilo tak cilj mogoče doseči, teža posledic sporne prakse pa mora biti sorazmerna tudi v ožjem smislu (tj., da koristi pretehtajo nad škodo). Zagovornik meni, da je bistveno podoben, če že ne identičen strogi test sorazmernosti treba uporabiti tudi glede vprašanja zagotovitve razumne prilagoditve. Morebitne izjeme je torej treba razlagati **zožujoče**, odklonitev potrebnih prilagoditev pa lahko opraviči le njihova nerazumnost (očitna pretiranost take zahteve).

74. DVK z izjemo pavšalnega zanikanja, da bi šlo za (namerno) diskriminacijo in implicitnega zvrčanja domnevne krivde za morebitne pomanjkljivosti na zakonodajalca (opazka, da so že tako zagotovili »več, kot pa terja zakon«) bistvu **ni ponudila niti razlogov za svojo prakso**. Zagovornik ne zanika, da se lahko postavi vprašanje, ali je tudi sami zakonodaji mogoče očitati premajhno jasnost in določnost z vidika položaja posameznega volilca (ki bi poleg diskriminatorne pravne praznine lahko pomenila tudi kršitev enakega varstva pravic). Morebitna dopolnitev zakonodaje bi bila gotovo koristna. Vendar to ni pomembno. Zadošča namreč, da je gotovo možna in dopustna tudi manj pozitivistična, Ustavi, mednarodnemu ter pravu EU, predvsem pa pravicam prijaznejša razlaga veljavnega prava, ki je DVK dostopna in bi domnevne pravne praznine v volilni zakonodaji lahko *arte legis* zapolnila in preprečila kršitve pravic. Zagovornik vztraja, da je taka razlaga v skladu z 15. členom Ustave (načelo *in favorem libertatis* – v dvomu razlaga v korist pravicam) celo zapovedana prav zaradi preprečevanja diskriminacije (pa tudi splošne zahteve MKPI ter ZIMI po zagotavljanju kar največje možne stopnje dostopnosti). Stališče DVK, da informacij volilcem o prilagojenih načinih in kraju glasovanja (seznama vseh volišč, ki so bili prilagojeni oz. dostopni volilcem z invalidnostmi) ni bilo mogoče objaviti prej, ker o tem še ni bila sprejeta končna odločitev DVK, ni »objektivno« dejstvo in ne more opravičiti prakse. Nasprotno. Ta pomanjkljivost celo potrjuje sum, da je bilo načrtovanje izvedbe volitev za skupino oseb z invalidnostmi neustrezno in pomanjkljivo, predvsem pa izrazito prepočasno. Razlogov za zamudo pri namestitvi nekaterih drugih informacij (zbirni opis načinov glasovanja za osebe z invalidnostmi), drugih oblik informacij (obrazci v dostopnih formatih) oz. za njihovo nenamestitev (npr. obrazci v Word ali on-line formatih manjkajo še danes, 12.3.2013) ni videti. Prav tako ni pojasnil, ali je bilo v večji meri omogočeno vlaganje zahtevkov po telefonu, zakaj niso bile upoštevane pritožbe NSIOS oz. zakaj tako zožujoča razlaga možnosti za glasovanje po pošti in na domu. **Zato je zagovornik v zadevi pač presodil na podlagi posredovanih informacij in upoštevajoč posledice določb o deljenem dokaznem bremenu**. Na to, da je bilo dokazno breme v tej zadevi prevaljeno na DVK že v novembru 2011, je zagovornik v svoji poizvedbi nedvoumno opozoril. Iz tega sledi, da **že vse navedeno zadostuje za ugotovitev kršitve**.

75. Še več. Tudi če zagovornik poskuša sam **hipotetizirati druge možne razloge** za prakso DVK, pa je jasno, da taka praksa ne zasleduje nobenega ustavno zapovedanega cilja. Spodaj predstavljena analiza kaže, da tudi drugih (ustavno dopustnih), razlogov ni mogoče najti, sploh pa ne takih, ki bi pretehtali nad prizadetostjo pravic oseb z invalidnostmi.

76. Zagovornik sicer priznava, da je vsaka izvedba volitev v DZ (pa tudi drugih glasovanj na državni ravni) zelo zahteven organizacijski in logistični, pa tudi finančni projekt. Zaveda se tudi, da so bile zaradi narave stvari predčasne volitve v DZ obremenjene z določeno dodatno časovno stisko, saj take volitve niso bile predvidljive prej kot koncem poletja 2011. Vendar zagovornik šteje, da to samo po sebi ni dovolj, da bi opravičilo prakso. Prav vsi obravnavani problemi so bili znani, ob zadostni skrbnosti pri načrtovanju in organizaciji dela popolnoma

predvidljivi (tudi če DVK nanje ne bi bila znova posebej opozorjena) ter enostavno rešljivi, večinoma z minimalnim intelektualnim in tehničnim naporom. Tudi prenova oz. tehnična nadgradnja spletne strani DVK v letu 2012, pa tudi vsebina analize izvedbe predčasnih volitev v DZ sta bili gotovo novi, povsem naravni priložnosti, da bi se k navedenim vprašanjem pristopilo bolj sistemsko oz. strateško. Vendar DVK tega doslej ni storila, čeprav je bila z navedenimi očitki soočena že na najmanj treh zaporednih glasovanjih za volitve v DZ. Izpostaviti velja, da je skoraj vse informacije DVK že pred novembrom 2011 zbrala in na preteklih glasovanjih tudi že uporabila na bolj učinkovit način. Zagovornik tudi ne dvomi, da je DVK ves čas razpolagala z informacijami v Wordovih dokumentih, zasledil pa je celo, da so bile informacije ter celo obrazci za zahtevke v nekaterih primerih v preteklosti že objavljene tudi v univerzalnejših on-line tekstih (primer glasovanja na volitvah poslancev v Evropski parlament). Namestitev vseh teh informacij na spletno stran, tako kot je bilo predlagano s strani zagovornika in že dolgo pred tem s strani NSIOS, bi terjala naravnost zanemarljive delovne napore ene osebe največ v dveh urah, kar ne bi smelo pomeniti nobene (sploh pa ne resnejše) motnje pri izvajanju drugih nalog in volilnih opravil, DVK pa tudi ne bi nastale prav nikakršne druge, npr. finančne obveznosti. Morebiten pomislek, da bi tako ravnanje utegnilo vplivati oz. povzročiti, da bo vloženih (pre)več takšnih zahtevkov in s tem prekomerno povečati obseg dela za volilne organe pa bi bila gola špekulacija, če ne naravnost ciničen in prazen izgovor. Tudi v zvezi z morebitnimi finančnimi bremenami zagovornik meni, da že zgolj razpoložljivi podatki o zelo visokih porabljenih finančnih sredstvih za nekatere tehnične rešitve (npr. glasovalne naprave, prozorne glasovalne skrinjice in njihovo hrambo, določitev izjemno velikega števila zelo majhnih volišč, ki zagotavlja izvrstno dostopnost volišč za tiste, ki so brez invalidnosti) kaže, da je zagotovljenih sredstev za delo DVK dovolj in da bi se jih dalo ob ustreznem načrtovanju morda bolj koristno porabiti za druge, tudi bolj nujne namene. Npr. za podporo zagotovitvi večje dostopnosti vseh volišč, izvedbo zgoraj navedenih ukrepov za zagotovitev ustrežnejše obveščenosti volilcev ipd..

77. V Sloveniji še vedno manjka standardizacija zahteve po dostopnosti dobrin in storitev ter spletnih strani za osebe z invalidnostmi (kar vse bi morale biti po presoji zagovornika nujna vsebina predpisa sprejetega za uresničevanje 8. člena ZIMI). To pa seveda ni zadosten argument za nedopustne opustitve glede spoštovanja prepovedi diskriminacije v posamičnih primerih. Tudi morebitno sklicevanje na opustitve drugih (OVK, portal e-uprava, ravnanje MDDSZ, drugi organi...) ne opravičuje lastnih napak. Še manj nekakšna klavzula o »neprevzemu odgovornosti« objavljena npr. v zvezi s podatki na spletni strani DVK, ki je se glasi »Niti DVK, niti katerakoli druga pravna ali fizična oseba, ki je sodelovala pri nastanku in izdelavi teh spletnih strani, ne odgovarja za škodo, ki bi izhajala iz dostopa do vsebin, uporabe ali nemožnosti uporabe informacij na teh spletnih straneh ali za kakršnekoli napake ali pomanjkljivosti v njihovi vsebini.«⁹² Ta klavzula nima prav nobene pravne podlage in celo izrecno nasprotuje 25. členu Ustave. Kot rečeno sta obstoj in nujna vsebina spletnih strani predpisana z ZDIJZ. Zagovornik posebej pripominja, da je v najbolj razvitih pravnih redih, kjer prepoved diskriminacije zaradi invalidnosti jemljejo zelo resno, zaključek o spornih učinkih nedostopnih ali zgolj delno dostopnih spletnih strani za osebe, ki so slepe, znan že več kot desetletje, še iz časov, ko splet sploh še ni bil široko dostopen najširšemu krogu uporabnikov.⁹³

⁹² Dostopno na <http://www.dvk-rs.si/index.php/si/pravno-obvestilo>.

⁹³ Znan je npr. avstralski primer zaradi nedostopnosti spletne strani Olimpijski iger iz leta 2000, zadeva Bruce Lindsay Maguire v Sydney Organising Committee for the Olympic Games, dostopno na http://www.humanrights.gov.au/disability_rights/decisions/comdec/2000/DD000120.htm. V razvitejših in za varstvo človekovih pravic občutljivejših pravnih redih, so že dalj časa uveljavljeni standardi dostopnosti spletnih strani (ponekod so uzakonjeni, drugod pa vsaj kodificirani in pripomovirani).

Odpravljanje diskriminatornih družbenih praks je dolg in zahteven proces⁹⁴, pravzaprav nikoli dokončana ter v vseh pogledih skupna naloga. Vendar nekatere države v teh prizadevanjih zelo napredujejo⁹⁵, pri čemer je po moji presoji odločilna raven kulture spoštovanja pravic, ki pa v Sloveniji očitno šepa. Glede na vse predstavljene okoliščine je zagovorniku zares nerazumljivo⁹⁶, da navedene pomanjkljivosti še danes niso v celoti presežene. V tej zadevi je tudi povsem nepomembno, v kakšni meri se glede na zakonsko oz. notranjo pravno ureditev odgovornost za kršitve prepovedi diskriminacije morda deli med službo DVK oz. same člane DVK. Zagovornik ugotavlja odgovornost DVK za diskriminacijo.

Zagovornik DVK poziva **k čimprejšnji odpravi nepravilnosti, najkasneje mesec dni pred naslednjim vsedravnim glasovanjem**. Sicer pa k večji previdnosti ter k bolj skrbnem načrtovanju svojih praks. Poleg zagotovitve ustreznosti vsebine in oblike vseh informacij, ki se jih neposredno pošilja volivcem naj DVK zagotoviti tudi čim večjo stopnjo dostopnosti volišč in spletnih strani, po možnosti v skladu z zahtevnejšimi prioritetskimi stopnjami standardov najširše možne dostopnosti, ne le minimalnimi tehničnimi standardi.⁹⁷

78. Zagovornik meni, da je zadrega ob navedenih praksah deloma logična posledica relativno velike nedoločnosti zakonodaje, odsotnosti oz. neizvajanja ustrezne strategije (politik) in ustreznega varstvenega mehanizma ter šibke domače pravne prakse glede preprečevanja diskriminacije⁹⁸. Prepoved diskriminacije ščiti vrednote, ki v marsičem še niso ponotranjene in jim nasprotujejo marsikateri zakoreninjeni vzorci vedenja, npr. percepcija o (ne)spособnosti oseb z invalidnostmi, zlasti tistih z mentalnimi oviranostmi, da bi učinkovito sodelovale v javnem

⁹⁴ Tudi na evropski ravni denimo evropska strategija (glej opombo 57, str. 5) navaja, da je na ravni 27 članic EU le kakih 5% javnih spletnih portalov povsem skladnih s standardi dostopnosti, čeprav je delno dostopnih mnogo več.

⁹⁵ V Veliki Britaniji imajo že posebne strategije za dajanje posebne podpore osebam z invalidnostmi, ki želijo kandidirati. Glej www.homeoffice.gov.uk/equalities/equality-public-political/access-elected-office/.

⁹⁶ Že v letnem poročilu za leto 2005 npr. varuh resignirano ugotavlja: »Na problem dostopnosti volišč za invalide smo opozorili že v LP 2001, v letu 2004 pa smo obravnavali pobudo, ki je bila vložena dovolj zgodaj, da bi lahko poskušali problem rešiti na splošni ravni, še pred izvedbo volitev za poslance v parlamentu Evropske unije (EU) in v DZ. Skrb zbujajo dejstvo, da smo naleteli na nerazumljiv in nesprejemljiv odnos Republiške volilne komisije (RVK), ki nam je odgovor na našo poizvedbo posredovala z večmesečno zamudo, šele tri dni pred volitvami poslancev v DZ. Ocenjujemo, da s takim ravnanjem kaže, da nima resnega namena pomagati rešiti to vprašanje. Dostopno na: http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/vcp_lp_2004_slo.pdf, str. 24.

⁹⁷ Zgleden primer zagotavljanja dostopnosti predstavlja spletna stran FRA, dostopna na <http://fra.europa.eu/en/accessibility>. Standarde določajo npr. World Wide Web Content Accessibility Guidelines (W3C Smernice), World-Wide-Web Consortium Accessibility Initiative (WAI smernice, 2 verzija <http://www.w3.org/WAI/>), številna vodila pa so znana tudi iz razvitejših pravnih redov, npr. <http://www.webcredible.co.uk/user-friendly-resources/web-accessibility/uk-website-legal-requirements.shtml>, ali pa so še v pripravi <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/>; veliko zbirnih informacij o možnih in priporočenih ukrepih daje tudi dokument Evropskega invalidskega foruma, dostopno na http://www.edf-feph.org/Page_Generale.asp?DocID=13854&thebloc=28119. Posebne storitve pregleda dostopnosti izvajajo nekatere specializirane organizacije in podjetja (glej npr. <http://www.userite.com/>, <http://www.disabledgo.com/en/what-we-do> ...),

⁹⁸ Za uvid v mednarodno in primerjalno prakso je lahko zelo koristen Priročnik o evropskem pravu o nediskriminaciji, ki sta ga skupaj pripravila ESČP ter FRA. Priročnik je dostopen tudi v Slovenskem jeziku na naslovu http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA_CASE_LAW_HANDBOOK_SL.pdf. Posebej o diskriminaciji zaradi invalidnosti priporočam publikacijo Disability non-discrimination law in the European union, an analyses of the disability law within and beyond the employment field, Evropska komisija, 2009, dostopno na <http://www.non-discrimination.net/content/media/Disability%20non-discrimination%20law.pdf>.

življenju, o njihovi pasivnosti v javnem življenju ipd. Zato je zadrega tudi posledica šibke ozaveščenosti o vsebini in posledicah prepovedi diskriminacije. Odgovornost za izboljšanje stanja na področju preprečevanja diskriminacije je skupna odgovornost vseh (ne le organov oblasti), saj diskriminacija ni le problem prizadetih skupin, ampak je družbeno objektivno vsestransko škodljiva. Vendar je odgovornost vseh organov oblasti ključna in odločilna. Prav zato ni mogoče sprejeti, da večina zavezancev po 7. členu ZUNEO-UPB1 teh svojih obveznosti ne jemlje dovolj resno, da z ukrepanjem odlašajo, da pogosto le čakajo, kaj bodo napravile druge institucije, ali da te naloge celo pripisujejo zgolj drugim (npr. da je le stvar MDDSZ, da določi standard dostopnosti vseh dobrin in storitev; da je so le Varuh človekovih pravic, politične stranke ali invalidske organizacije poklicane k osveščanju in informiranju volivcev z invalidnostmi...). Ravnanje vseh oblasti mora predstavljati jasen in nedvoumne zgled.

79. Glede na 18. člen ZUNEO-UPB1 lahko DVK, če bi to ocenila za primerno in potrebno, računa tudi na strokovno pomoč Zagovornika načela enakosti.

Boštjan Vernik Šetinc
Zagovornik načela enakosti