

Številka: U-I-156/11-29  
Up-861/11-25

Datum: 10. 4. 2014

## O D L O Č B A

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo Hermana Harija, Maribor, Iztoka Mraka, Ljubljana, in Karmen Bajt, Ljubljana, in v postopku za preizkus ustavne pritožbe Hermana Harija, Maribor, na seji 10. aprila 2014

### o d l o č i l o:

1. Prvi odstavek 79.a člena Zakona o volitvah v Državni zbor (Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo) je v neskladju z Ustavo.
2. Državni zbor mora ugotovljeno neskladje odpraviti v roku dveh let po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.
3. Ustavna pritožba zoper sodbo Vrhovnega sodišča št. I Up 35/2011 z dne 5. 5. 2011 v zvezi s sodbo Upravnega sodišča, Oddelka v Mariboru, št. II U 313/2010 z dne 22. 9. 2010 se zavrže.

### O b r a z l o ž i t e v

#### A.

1. Pobudniki, ki so invalidi, navajajo, da vlagajo pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti prvega odstavka 79.a člena Zakona o volitvah v Državni zbor (v nadaljevanju ZVDZ) in Zakona o lokalnih volitvah (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08 in 83/12 – v nadaljevanju ZLV) v delu, v katerem ureja določitev volišč za invalide. Navajajo, da sta izpodbijana zakona v neskladju s prvim odstavkom 9. člena Konvencije o pravicah invalidov (Uradni list RS, št. 37/08, MP, št. 10 – v nadaljevanju MKPI), ki določa, da morajo države pogodbenice s sprejetjem ustreznih ukrepov, ki zajemajo tudi odpravljanje ovir pri dostopnosti do stavb, invalidom zagotoviti, da imajo enako kot drugi dostop do fizičnega okolja, prevoza, informacij in komunikacij ter do drugih objektov, naprav in storitev. Pobudniki zatrjujejo tudi neskladje izpodbijanih določb s 14. in 44. členom Ustave, ker od volilnih organov izrecno ne zahtevajo, da bi morali kot dostopna za invalide razglasiti vsa volišča.

2. Pobudnik Herman Hari vlaga ustavno pritožbo zoper sodbo Vrhovnega sodišča, s katero je bila zavržena njegova pritožba zoper sodbo Upravnega sodišča. S to sodbo je Upravno sodišče zavrnilo pritožnikovo tožbo zoper Mestno občino Maribor (v nadaljevanju MOM) in Mestno volilno komisijo Mestne občine Maribor (v nadaljevanju MVK). Pritožnik zatrjuje, da se niti Upravno niti Vrhovno sodišče nista izrekli o tem, ali je ravnanje MOM in MVK, ki sta za invalide določili posebno, od drugih volišč ločeno volišče, kršitev pravice do nediskriminatornega obravnavanja iz prvega odstavka 14. člena Ustave. Ker sodišče o tem sploh ni odločilo in tega ni obrazložilo, naj bi bila pritožniku posledično kršena pravica do sodnega varstva (prvi odstavek 23. člena Ustave). Zatrjuje tudi kršitev volilne pravice (43.

člen Ustave) in pravice do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (44. člen Ustave), saj zaradi ravnanj MVK ni mogel glasovati. Zmotni naj bi bili stališči Upravnega sodišča, da je nepristojno za ugotavljanje kršitev človekovih pravic, ki izhajajo iz mednarodnih konvencij, in za ugotavljanje kršitev človekovih pravic v primerih, ko je državni organ spoštoval zakon in pri tem kršil človekove pravice iz Ustave. Pritožnik navaja tudi, da se Vrhovno sodišče ni izreklo o tem, ali je bila pritožniku z določitvijo posebnega volišča za invalide kršena pravica iz 9. člena MKPI, kar naj bi prav tako pomenilo kršitev pravice do sodnega varstva.

3. Državni zbor na pobudo ni odgovoril.

4. Vlada v mnenju navaja, da je bila z uveljavitvijo prvega odstavka 79.a člena ZVDZ upoštevana potreba po pozitivni diskriminaciji in za invalide določena možnost uresničevanja volilne pravice na volišču, ki je za njih lažje dostopno. S tem naj bi bila dosežena tudi namen in cilj Zakona o izenačevanju možnosti invalidov (Uradni list RS, št. 94/10 – v nadaljevanju ZIMI). Vlada opozarja na sklep Ustavnega sodišča št. U-I-25/10 z dne 21. 9. 2010, s katerim je bila pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti prvega odstavka 79.a člena ZVDZ zavrnjena kot očitno neutemeljena, in na sodbo Vrhovnega sodišča št. I Up 35/2011 z dne 5. 5. 2011, v kateri je tudi Vrhovno sodišče ugotovilo, da je zakonodajalec z izpodbijano določbo upošteval potrebo po pozitivni diskriminaciji. Vlada prikazuje izvedbeni vidik izpodbijane določbe in sklicujoč se na podatke Državne volilne komisije (v nadaljevanju DVK) navaja, da se delež volišč, ki so dostopna tudi za invalide, stalno zvišuje. Tako naj bi bila na zadnjih volitvah (volitve predsednika republike) dostopna za invalide že tretjina vseh volišč v volilnih okrajih. Prav tako naj bi se povečevalo število volišč, dostopnih invalidom, ki so opremljena z glasovalno napravo. Vlada meni, da se na podlagi ZVDZ invalidom omogoča nemoteno izvrševanje njihove volilne pravice in da bi bila ureditev, po kateri bi bila za invalide dostopna vsa volišča, nesorazmerna. Takšna ureditev bi pomenila poseg v lastninsko pravico lastnikov stavb, v katerih so volišča, saj se nekatera volišča nahajajo v prostorih pravnih ali fizičnih oseb, ki niso objekti, odprti za javnost. Zato bi morali določena volišča zapreti ali prestaviti v oddaljene kraje, pri čemer je treba upoštevati dejstvo, da so v Republiki Sloveniji tudi kraji, kjer javnih zgradb sploh ni. Vlada navaja še, da v primeru zagotovitve dostopnosti vseh volišč za invalide ni mogoče zanemariti bistvenega povečanja stroškov volitev, kar pa bi bilo glede na trenutne javnofinančne razmere težko izvedljivo. Glede uporabe glasovalnih naprav na voliščih, ki so dostopna invalidom, Vlada opozarja na analizo DVK o uporabi teh naprav na sedmih glasovanjih do konca leta 2011, iz katere izhaja, da je napravo uporabilo skupaj 587 volivcev (kar je povprečno 84 volivcev na glasovanje in pomeni 0,0119 odstotka vseh volivcev, ki so glasovali) in da na petindvajsetih voliščih glasovalna naprava sploh ni bila uporabljena.

5. Ustavno sodišče je mnenje Vlade poslalo v vednost pobudnikom, ki se do navedb v mnenju niso izjavili.

6. Na poziv Ustavnega sodišča je DVK poslala podatke o številu volišč, dostopnih za invalide, in o njihovi opremljenosti z glasovalnimi napravami na zadnjih volitvah v Državni zbor (4. 12. 2011).

B. – I.

7. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-156/11 z dne 8. 11. 2012 pobudo sprejelo v obravnavo.

8. Pobudniki izpodbijajo prvi odstavek 79.a člena ZVDZ, ki določa, da okrajna volilna komisija za območje okraja določi najmanj eno volišče, ki je dostopno invalidom, in da lahko na tem volišču volilna komisija omogoči tudi glasovanje s posebej prilagojenimi glasovnicami in glasovalnimi stroji. V delu, ki se nanaša na določitev volišč, pobudniki izpodbijajo tudi ZLV, ki ureja volitve v lokalnih skupnostih. ZLV glede določitve volišč, ki so

dostopna invalidom, in glede njihove opremljenosti z glasovalnimi napravami nima posebnih določb. Na podlagi 75. člena ZLV se glede vprašanj organizacije in dela na voliščih ter glasovanja smiselno uporabljajo določbe ZVDZ. Zaradi tega je Ustavno sodišče presojalo le ustavnost izpodbijane določbe ZVDZ.

9. Očitek pobudnikov izpodbijani ureditvi je, da je ta pri uresničevanju volilne pravice (prvi odstavek 43. člena Ustave) diskriminacijska do invalidov, ker ne določa, da bi morala biti invalidom dostopna vsa volišča, oziroma ker invalidom ne zagotavlja, da bi lahko na voliščih osebno (in samostojno) glasovali (tj. brez pomoči drugih oseb). Diskriminacijo glede uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin prepoveduje prvi odstavek 14. člena Ustave, ki določa, da so v Republiki Sloveniji vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj, invalidnost ali katerokoli drugo osebno okoliščino. Med osebnimi okoliščinami, na podlagi katerih je diskriminacija prepovedana, je torej izrecno navedena tudi invalidnost. Prvi odstavek 14. člena Ustave prepoveduje tako neposredno kot tudi posredno diskriminacijo. Glede na očitke pobudnikov je Ustavno sodišče opravilo presajo ustavnosti izpodbijane ureditve ne le z vidika fizične dostopnosti volišč za invalide, temveč tudi z vidika dostopnosti v širšem pomenu te besede, ki zagotavlja invalidnim osebam samostojno uresničevanje volilne pravice.

10. Za presajo diskriminacije invalidov pri uresničevanju volilne pravice so upoštevni tudi mednarodnopravni instrumenti. Z MKPI, ki jo je ratificirala tudi Republika Slovenija, so se države podpisnice zavezale, da bodo zagotovile in spodbujale polno uresničevanje vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin za vse invalide brez kakršnekoli diskriminacije zaradi invalidnosti ter da bodo sprejele ustrezne zakonodajne in druge ukrepe za uresničevanje pravic, ki jih priznava ta konvencija (4. člen MKPI). Po MKPI pomeni diskriminacijo zaradi invalidnosti tudi odklonitev potrebnih ter primernih sprememb in prilagoditev, ki ne nalagajo nesorazmernega ali nepotrebnega 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 (2. člen MKPI).

11. Kot eno splošnih načel MKPI v 3. členu določa načelo dostopnosti.<sup>1</sup> V prvem odstavku 9. člena pa MKPI države podpisnice zavezuje, naj invalidom 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, komunikacij, vključno z informacijskimi in komunikacijskimi tehnologijami in sistemi, ter do drugih objektov, naprav in storitev, ki so namenjene javnosti ali se zanjo opravljajo v mestu in na podeželju. Ti ukrepi, ki zajemajo prepoznavanje in odpravljanje ovir pri dostopnosti, se po drugem odstavku 9. člena MKPI med drugim nanašajo na:

- stavbe, ceste, prevozna sredstva ter druge notranje in zunanje prilagoditve ter opremo, tudi v šolah, stanovanjskih zgradbah, zdravstvenih ustanovah in na delovnih mestih;
- informacijske, komunikacijske in druge storitve, tudi elektronske storitve in pomoč v nujnih primerih.<sup>2</sup>

12. Pri presoji ustavnosti izpodbijane ureditve, ki se nanaša na uresničevanje volilne pravice, je treba upoštevati tudi 29. člen MKPI, ki države pogodbenice zavezuje, naj zagotavljajo invalidom politične pravice in možnost, da jih uživajo enako kot drugi. Države pogodbenice se zavezujejo, da 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:

- a) zagotavljajo, da so volilni postopki, sredstva in gradivo ustrezni, dostopni, lahko razumljivi in uporabni;
- b) varujejo pravico invalidov, da na volitvah in referendumih volijo tajno in brez zastraševanja, kandidirajo na volitvah in učinkovito opravljajo naloge in javne funkcije na vseh ravneh oblasti, ter jim po potrebi omogočajo uporabo podpornih in novih tehnologij;

c) invalidom kot volivcem zagotavljajo svobodno izražanje volje in jim v ta namen po potrebi in na njihovo zahtevo pri izražanju volje na volitvah omogočajo pomoč osebe po njihovi izbiri.<sup>3</sup>

13. Državni zbor je MKPI ratificiral in ta mednarodna pogodba po ustavnem redu Republiko Slovenijo zavezuje. Člen 8 Ustave zahteva, da so zakoni v skladu z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Republiko Slovenijo, po drugem odstavku 153. člena Ustave pa morajo biti zakoni v skladu z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral Državni zbor. Pri sprejemanju zakonov, ki urejajo uresničevanje pravic invalidov, mora torej Državni zbor poleg prvega odstavka 14. člena Ustave upoštevati tudi MKPI.

14. Splošna prepoved diskriminacije na podlagi osebne okoliščine invalidnosti torej izhaja tako iz Ustave kot iz mednarodnih instrumentov. Na splošni ravni jo je poudaril tudi zakonodajalec z Zakonom o uresničevanju načela enakega obravnavanja (Uradni list RS, št. 93/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZUNEO), ki enako obravnavanje opredeljuje kot odsotnost neposredne oziroma posredne diskriminacije zaradi katere od osebnih okoliščin iz 2. člena tega zakona, med katerimi je navedena tudi invalidnost (4. člen ZUNEO).<sup>4</sup> Diskriminacijo na podlagi invalidnosti prepoveduje tudi ZIMI. Na podlagi drugega odstavka 3. člena ZIMI je diskriminacija zaradi invalidnosti posredna ali neposredna in pomeni vsako razlikovanje, izključevanje ali omejevanje zaradi invalidnosti, katerega namen ali posledica je zmanjšanje ali izničenje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja vseh pravic in obveznosti na vseh ključnih področjih življenja.<sup>5</sup> Cilj tega zakona je ustvarjati za invalide enake možnosti na vseh področjih življenja, pri čemer zagotavljanje enakih možnosti pomeni načrtovanje 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 (četrti odstavek 3. člena ZIMI). Peti odstavek 3. člena ZIMI opredeljuje pojem primerna prilagoditev, in sicer določa, da primerna prilagoditev pomeni potrebne zakonodajne, upravne in druge ukrepe, ki ne nalagajo nesorazmernega bremena, kadar so v posameznem primeru potrebni, da se invalidom na enaki podlagi kot drugim zagotovi uživanje ali uresničevanje pravic in svoboščin.

15. V skladu s prvim odstavkom 71. člena ZVDZ vsak volivec glasuje osebno na volišču, na katerem je vpisan v volilni imenik. Izpodbijani prvi odstavek 79.a člena ZVDZ predpisuje, da mora okrajna volilna komisija za vsak volilni okraj določiti najmanj eno volišče, ki je dostopno invalidom. Na tem volišču je lahko po sklepu volilne komisije omogočeno tudi glasovanje s posebej prilagojenimi glasovnicami in glasovalnimi stroji. Izpodbijana določba pomeni ukrep t. i. pozitivne diskriminacije,<sup>6</sup> katere cilj je približevanje enakopravnemu uresničevanju volilne pravice. Opustitev takega ukrepa na normativni ravni bi pomenila odklonitev potrebnih ter primernih sprememb, da se invalidom zagotovi samostojno in tajno uresničevanje volilne pravice. Tovrstna opustitev dolžnosti zakonodajalca bi bil očiten poseg v pravico do nediskriminacijske obravnave iz prvega odstavka 14. člena Ustave. Ta pravica ne varuje le pred ustavno nedopustnimi posegi v pravico do nediskriminacijske obravnave na podlagi osebne okoliščine, ko gre za neposredno diskriminacijo, temveč tudi pred opustitvijo pozitivnih ravnanj v smeri potrebnih ter primernih sprememb in prilagoditev, ki ne nalagajo nesorazmernega ali nepotrebne bremena, kadar so v posameznem primeru potrebne, da se invalidom zagotovi enakopravno uživanje ali uresničevanje vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Na videz nevtralna norma namreč lahko osebe v deprivilegiranem položaju v resnici obravnava neenakopravno, če ne omogoča dejanske enakopravnosti (t. i. posredna diskriminacija).

16. Ustavno sodišče je v sklepu št. U-I-25/10 že presojalo podobne očitke o ustavnosti prvega odstavka 79.a člena ZVDZ. Očitke je zavrnilo kot očitno neutemeljene z obrazložitvijo, da zakonska ureditev s tem, ko določa več načinov glasovanja invalidov, tem zagotavlja pravico voliti oziroma pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev. V zvezi z določitvijo volišč, ki morajo biti dostopna invalidom, je ugotovilo, da prvi odstavek 79.a

člena ZVDZ določa, da mora biti na območju vsakega volilnega okraja najmanj eno volišče dostopno invalidom. Ker so volišča večinoma v javnih zgradbah, za katere že po Zakonu o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 102/04 – uradno prečiščeno besedilo, 14/05 – popr., 126/07, 108/09, 57/12 in 110/13 – v nadaljevanju ZGO-1)<sup>7</sup> velja, da morajo biti dostopne invalidom, je bilo po stališču Ustavnega sodišča jasno, da mora okrajna volilna komisija že zaradi spoštovanja načela pozitivne diskriminacije za dostopna invalidom razglasiti vsa tista volišča v volilnem okraju, ki pogoj dostopnosti izpolnjujejo. Kot očitno neutemeljeno je Ustavno sodišče zavrnilo tudi razlago prvega stavka prvega odstavka 79.a člena ZVDZ, da so volišča, dostopna invalidom, ločena od drugih volišč.

17. Predpisi o graditvi objektov so vse od leta 1984, ko je bil uveljavljen Zakon o graditvi objektov (Uradni list SRS, št. 34/84, 29/86, Uradni list SFRJ, št. 83/89, Uradni list SRS, št. 5/90, Uradni list RS, št. 10/91, 13/93, 66/93, 71/93, 59/96, 45/99 in 52/2000 – v nadaljevanju ZGO), in nato leta 2004 sprejeti ZGO-1 določali in določajo ukrepe, s katerimi se invalidom (telesno prizadetim in funkcionalno oviranim osebam) zagotavlja fizični dostop do objektov v javni rabi oziroma se odpravljajo arhitektonske ovire, ki invalidom omejujejo ali preprečujejo dostop do objektov in njihovo uporabo. Člen 30 ZGO je določal, da je treba pri projektiranju upoštevati ukrepe, ki zagotavljajo funkcionalno oviranim osebam dostop, vstop in uporabo brez grajenih ovir. Tudi 17. člen ZGO-1 določa, da morajo vsi objekti v javni rabi, ki so na novo zgrajeni po določbah tega zakona, in objekti v javni rabi, ki se rekonstruirajo po določbah tega zakona, zagotavljati funkcionalno oviranim osebam dostop, vstop in uporabo brez grajenih in konstrukcijskih ovir. Na te zahteve je izrecno opozorilo tudi Ustavno sodišče v sklepu št. U-I-25/10 že pred štirimi leti.

18. Glede na to, da so volišča večinoma v javnih zgradbah, bi torej morala biti že glede na zahteve iz predpisov o graditvi objektov večina dostopnih tudi za invalide. Če že ne na podlagi tega, da so bili objekti grajeni v zadnjih desetletjih, pa tako, da bi se z njihovo prilagoditvijo dosegel namen zakonodajalca, ki je bil nedvomno v doseganju pozitivne diskriminacije invalidov pri dostopu do objektov v javni rabi. Iz podatkov DVK izhaja, da ni tako oziroma da kljub zahtevam prej ZGO in sedaj ZGO-1 še vedno obstaja velika večina volišč v takih starejših javnih objektih in tudi v zasebnih zgradbah, ki niso prilagojeni potrebam invalidov. Podatki namreč kažejo, da je bila na zadnjih volitvah invalidom dostopna le tretjina vseh volišč (33,99 odstotka).<sup>8</sup>

19. Volilna pravica je temeljna politična pravica in je za demokratično državo osrednjega pomena, ker je varovalno sredstvo drugih državljanskih in političnih pravic.<sup>9</sup> Volilna pravica je pravica, ki državljana spremeni iz objekta v subjekt politike, zato je nujno povezana z dostojanstvom svobodnega človeka.<sup>10</sup> Volilna pravica je bistvenega pomena za vzpostavitev in delovanje temeljev učinkovite demokracije, ki jo vodi vladavina prava.<sup>11</sup> Volilna zakonodaja mora zato zagotoviti njeno učinkovito uresničevanje. Upošteva osrednji pomen volilne pravice v demokratični državi in dejstvo, da bi morali novi in adaptirani stari objekti v javni rabi že od leta 1984 funkcionalno oviranim osebam zagotavljati dostop, vstop in uporabo brez grajenih ovir, postaja nesprejemljivo, da je še vedno velika večina volišč v objektih, ki pogoja fizične dostopnosti ne izpolnjujejo. Volišča pa so prav tisti prostor, na katerem volivke in volivci uresničujejo svojo aktivno volilno pravico na volilni dan. Svobodno izražanje volje posameznika, tako da odda svoj glas za kandidata oziroma za kandidatno listo, pa je prav bistveni vidik aktivne volilne pravice.<sup>12</sup>

20. Po tem, ko je bila že pred desetletji vzpostavljena splošna obveznost o postopni odpravi ovir invalidom za fizični dostop do objektov v javni rabi, bi morala biti vendarle večja verjetnost, da na območjih posameznih volišč ne obstaja niti en objekt v javni rabi, do katerega invalidi ne bi mogli samostojno dostopati. Če pa tak objekt izjemoma še ne obstaja in je vendarle treba zaradi njihove lažje dostopnosti vsem volivcem za potrebe volišča najeti zasebni prostor, pa je vendarle treba izbrati take zasebne prostore, ki te zahteve prav tako izpolnjujejo. To narekuje, da Ustavno sodišče spremeni svoje stališče iz

sklepa št. U-I-25/10, po katerem je bilo dopustno, da pristojni volilni organi sporočijo javnosti, katera vsa volišča so brez fizičnih ovir dostopna tudi invalidom.<sup>13</sup> Povsem v skladu s prvim odstavkom 79.a člena ZVDZ in njegovo razlago iz navedenega sklepa Ustavnega sodišča namreč je, da pristojni volilni organi določijo le eno tretjino volišč kot takih, ki so brez fizičnih ovir dostopna invalidom.

21. Z izpodbijaním ukrepom pozitivne diskriminacije invalidom ni zagotovljeno ustavnoskladno uresničevanje volilne pravice (prvi odstavek 14. člena v zvezi z drugim odstavkom 43. člena Ustave). Ukrep ne ustreza standardu potrebnih ter primernih sprememb in prilagoditev, ki ne nalagajo nesorazmernega ali nepotrebne bremena, kadar so v posameznem primeru potrebne, da se invalidom na enaki podlagi kot drugim zagotovi uresničevanje volilne pravice (prim. 2. člen MKPI). Zato ukrep ne pomeni primerne in zadostne prilagoditve, ki bi invalidom omogočila samostojno fizično dostopnost do volišč v javnih objektih in s tem v večini primerov tudi osebno uresničevanje njihove volilne pravice. Izpodbijana ureditev zato pomeni opustitev zakonodajalca in je kot takšna poseg v pravico invalidov do nediskriminacijskega obravnavanja (posredna diskriminacija) v zvezi z volilno pravico (prvi odstavek 14. člena v zvezi z drugim odstavkom 43. člena Ustave).

22. Pri presoji, ali je poseg ustavno dopusten, Ustavno sodišče presoja, ali temelji na ustavno dopustnem razlogu (tretji odstavek 15. člena Ustave) in ali je v skladu s splošnim načelom sorazmernosti kot enim izmed načel pravne države (2. člen Ustave). Oceno skladnosti izpodbijane ureditve s splošnim načelom sorazmernosti opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti, ki obsega presojo primernosti, nujnosti in sorazmernosti v ožjem pomenu (glej odločbo št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003, Uradni list RS, št. 108/03, in OdlUS XII, 86, 25. točka obrazložitve).

23. Iz zakonodajnega gradiva izhaja, da je zakonodajalec ocenil, da bo izpodbijana ureditev spodbudila k ustrezni prilagoditvi takega števila volišč, da se bo invalidom zagotovilo ustavnoskladno uresničevanje volilne pravice. Podatki o dostopnosti volišč za invalide, kot rečeno, dokazujejo, da ni dosežen standard potrebnih ter primernih sprememb in prilagoditev, ki ne nalagajo nesorazmernega ali nepotrebne bremena, kadar so v posameznem primeru potrebne, da se invalidom na enaki podlagi kot drugim zagotovi uresničevanje volilne pravice in pravice glasovanja na referendumu.

24. Za tako nezadostno prilagoditev volišč za njihovo fizično dostopnost invalidom, ki ne odpravlja diskriminacije invalidov, bi moral obstajati ustavno dopusten razlog. Državni zbor na pobudo ni odgovoril. Tudi iz zakonodajnega gradiva tak razlog ni razviden.<sup>14</sup> Vlada je kot razlog navedla, da bi ureditev, po kateri bi bila za invalide dostopna vsa volišča, pomenila poseg v lastninsko pravico lastnikov stavb, saj so nekatera volišča v zasebnih objektih. Zato bi morali določena volišča zapreti ali prestaviti v bolj oddaljene kraje, pri čemer je treba po mnenju Vlade upoštevati dejstvo, da so v Republiki Sloveniji kraji, kjer javnih zgradb sploh ni. Vlada je navedla še, da v primeru zagotovitve dostopnosti vseh volišč za invalide ni mogoče zanemariti bistvenega povečanja stroškov volitev, kar bi bilo glede na trenutne javnofinančne razmere težko izvedljivo.

25. Vlada s temi navedbami ni utemeljila ustavno dopustnega razloga za poseg v pravico do nediskriminacijskega obravnavanja invalidov pri uresničevanju volilne pravice. Glede lastninske pravice lastnikov zasebnih stavb, v katerih so volišča, je treba ugotoviti, da do takega posega ne more priti, ker so lahko v zasebnih stavbah volišča le s soglasjem lastnikov stavb. Država torej lastnika zasebne stavbe ne more prisiliti, da svoje prostore da na voljo za volišče oziroma da te prostore ustrezno prilagodi (na svoje stroške ali stroške države) za dostopnost invalidov. Pristojni državni organi morajo poskrbeti, da bodo izbrali volišča, kadar jih v izjemnih primerih ni mogoče zagotoviti v objektih v javni rabi, v takih objektih v zasebni ravni, ki navedene pogoje za invalide izpolnjujejo. Glede volišč v objektih v javni rabi, pri katerih naj bi se po navedbah Vlade zaradi potrebnih prilagoditev bistveno

povečali stroški volitev, pa je treba ugotoviti, da že ZGO-1 (prej pa ZGO) kot pravno dolžnost nalaga, da se funkcionalno oviranim osebam zagotovijo dostop, vstop in uporaba novograjenih ali novoadaptiranih objektov v javni rabi brez grajenih in konstrukcijskih ovir (17. člen ZGO-1). Izpolnitev obveznosti zagotovitve fizične dostopnosti invalidov do objektov v javni rabi v celoti javnopravne osebe (država in lokalne skupnosti) ne morejo odlagati v oddaljeno prihodnost, ko gre za uresničevanje ene od temeljnih človekovih pravic, tj. volilne pravice. Vlada opozarja tudi na zahteve iz 9. člena ZIMI, ki se nanašajo na uporabo in prilagoditev objektov v javni rabi za invalide.<sup>15</sup> Vendar je skrajni rok iz tretjega odstavka 9. člena ZIMI za odpravo teh ovir nesorazmerno dolg, ko gre za uresničevanje volilne pravice. Glede na to, da so volišča večinoma v javnih zgradbah, ki bi morale biti že po dalj časa veljavnih zakonih o graditvi objektov dostopne invalidom, navedbe Vlade o bistveno povečanih stroških volitev ne morejo utemeljiti diskriminacije invalidov pri izvajanju volilne pravice. Ne gre namreč za vse objekte v javni rabi, temveč le za tiste, ki so in kolikor so potrebni za volišča. Da bi se omogočil neoviran fizični dostop invalidom do volišč, tudi niso nujno potrebna prav velika finančna sredstva, saj je nekatere ovire mogoče premostiti tudi z začasnimi rešitvami, ki pa vendarle zagotovijo volivcu invalidu uresničitev temeljne politične pravice na način, ki mu ne le omogoča popolne tajnosti oddanega glasu, temveč spoštuje tudi njegovo osebno dostojanstvo (34. člen Ustave). Da je odprava teh ovir povezana s finančnimi sredstvi, lahko vpliva le na dolžino prehodnega časa, v katerem je treba poskrbeti za odpravo navedenih ovir. Ne more pa tako dolgo in brez (krajše) časovne omejitve tudi v prihodnje upravičevati diskriminacije. Državni zbor in Vlada torej nista izkazala, da bi za nezadostno fizično prilagoditev volišč invalidom obstajal ustavno dopustni razlog. Zato ni izpolnjen že prvi pogoj, ki ga za omejevanje človekovih pravic zahteva Ustava. Prvi odstavek 79.a člena ZVDZ, ki ne zagotavlja fizičnega dostopa invalidom do volišč, je zato v neskladju s prvim odstavkom 14. člena v zvezi z drugim odstavkom 43. člena Ustave.

26. Poleg presoje z vidika fizične dostopnosti volišč za invalide je Ustavno sodišče prvi odstavek 79.a člena ZVDZ posebej presojalo tudi z vidika opremljenosti volišč s prirejenimi glasovnicami in glasovalnimi stroji.

27. V skladu s prvim odstavkom 79.a člena ZVDZ lahko okrajna volilna komisija na voliščih, ki so v volilnem okraju določena kot dostopna za invalide (najmanj eno v volilnem okraju), omogoči glasovanje s posebej prilagojenimi glasovnicami in glasovalnimi stroji. Iz te zakonske določbe jasno izhaja, da je določitev volišč, ki omogočajo glasovanje s posebej prilagojenimi glasovnicami in glasovalnimi stroji, v celoti prepuščena presoji okrajnih volilnih komisij. Ker izpodbijana ureditev ne določa obveznosti in nobenih meril za določitev prilagojenih volišč invalidom, je na normativni ravni zanikana potreba omogočanja uporabe podpornih tehnologij, da se uresniči pravica invalidov, da na volitvah in referendumih glasujejo osebno in tajno. Že način uresničevanja volilne pravice (drugi odstavek 15. člena Ustave) mora biti v temelju določen z zakonom. Če je določen tako, da pomeni hkrati tudi poseg v pravico samo – v tem primeru v pravico invalidov do nediskriminacijskega obravnavanja pri uresničevanju volilne pravice (prvi odstavek 14. člena v zvezi z drugim odstavkom 43. člena Ustave), je še toliko bolj jasno, da mora biti poseg, da bi bil sploh lahko dopusten, opredeljen z zakonom. V tem pogledu je torej ta ureditev že zato, ker ZVDZ ne ureja teh vprašanj, temveč jih v celoti prepušča odločitvam volilnih organov, protiustavna z vidika prvega odstavka 14. člena v zvezi z drugim odstavkom 43. člena Ustave. Iz podatkov DVK sicer izhaja, da so prav vsa volišča že sedaj opremljena s t. i. šablonami za slepe in slabovidne osebe, torej ti invalidi niti niso diskriminirani. Drugače pa je z invalidi, ki zato, da bi osebno udeležili svojo volilno pravico, potrebujejo posebne glasovalne naprave. Glede teh je treba sicer ugotoviti, da je položaj vendarle drugačen kot v primeru fizične dostopnosti do volišč, saj gre za tehnološke posodobitve, ki so dane v zadnjem času in ki so stroškovno sorazmerno zahteven projekt, kar bo zakonodajalec lahko upošteval pri prihodnji zakonski ureditvi. Po podatkih DVK je bilo na zadnjih volitvah v Državni zbor (4. 12. 2011) s posebnimi glasovalnimi napravami opremljenih 55 volišč.<sup>16</sup> Ustavno sodišče se v tej odločitvi ne izreka o tem, ali bi bila zakonska ureditev z vzpostavitvijo pogojev, ki bi na koncu pripeljali do točno

enakega, manjšega ali večjega števila teh glasovalnih naprav, ustavnoskladna. Zakonodajalec bo moral upoštevati njihovo primerno število, ki bo zagotovilo še dopustno sorazmernost morebitnega posega, pri čemer bo lahko izhajal tudi iz podatkov DVK o dosedanji uporabi teh glasovalnih strojev.

28. Izpodbijani prvi odstavek 79.a člena ZVDZ je torej tako glede fizične dostopnosti volišč za invalide kot glede njihove opremljenosti s posebej prilagojenimi glasovalnimi napravami v neskladju s prvim odstavkom 14. člena v zvezi z drugim odstavkom 43. člena Ustave (1. točka izreka).

29. Razveljavitev izpodbijane določbe ni mogoča, saj ne bi pomenila odprave posledic ugotovljene protiustavnosti, ampak bi protiustavnost v resnici še povečala. Zato je Ustavno sodišče na podlagi prvega odstavka 48. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) sprejelo ugotovitveno odločbo. Na podlagi drugega odstavka 48. člena ZUstS je zakonodajalcu naložilo, naj ugotovljeno neskladje prvega odstavka 79.a člena ZVDZ odpravi v roku dveh let po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije (2. točka izreka). Tako bo imel zakonodajalec na razpolago dovolj časa za odpravo ugotovljene protiustavnosti v celoti, pri čemer bo lahko upošteval v določeni meri tudi stroškovni vidik.

30. Pri odpravi ugotovljene protiustavnosti mora zakonodajalec upoštevati, da je torej treba invalidom zagotavljati pravico do nediskriminacijskega obravnavanja pri uresničevanju volilne pravice in odpraviti vse ovire za njihov fizični dostop do volišč. Volišča, ki tega ne bodo zagotavljala, so lahko le izjema, in še to le v krajšem nadaljnjem prehodnem obdobju, ne pa kot sedaj pravilo. Posledično bo postala brezpredmetna zakonska zahteva, da morajo volivci, ki želijo glasovati na volišču, ki je fizično dostopno invalidom, to vnaprej sporočiti okrajni volilni komisiji (drugi stavek prvega odstavka 79.a člena ZVDZ), saj bodo pogoj fizične dostopnosti izpolnjevala vsa volišča. Glede volišč, ki jih je treba opremiti z glasovalnimi napravami, pa naj zakonodajalec preuči, katere prilagoditve je mogoče izvesti, da se invalidom ob razumnih stroških in še sorazmernem bremenu za državo zagotovi enakopravno uresničevanje volilne pravice. Pri tem lahko, kot je bilo že navedeno, upošteva tudi statistične podatke o dosedanji uporabi glasovalnih naprav. Tudi z morebitno napovedjo volivca, kdaj bo glasoval na volišču, kar je sicer prav tako poseg v njegovo svobodo izvrševanja volilne pravice, je mogoče z mobilnostjo glasovalnih naprav doseči, da lahko večje število invalidov osebno voli. Tak poseg v svobodo izvrševanja volilne pravice invalida bo še vseeno manjši od posega, ki mu takega načina glasovanja sploh ne omogoča. Tudi za proučitev vsega navedenega in glede na zahtevnost zakonske ureditve na tem področju je primeren daljši rok zakonodajalcu za odpravo ugotovljene protiustavnosti v celoti.

31. Ustavno sodišče ob tem, enako kot v 3. točki sklepa št. U-I-25/10, ponovno poudarja, da iz načela nediskriminacije jasno izhaja tudi, da volišča, ki so zaradi potreb invalidov posebej urejena in opremljena, tako da jim omogočajo samostojen dostop oziroma samostojno glasovanje, ne smejo biti razglašena kot volišča, na katerih smejo glasovati samo invalidi. Taka razlaga prvega odstavka 79.a člena ZVDZ bi namreč pomenila uvedbo očitno nedopustne segregacije na temelju osebne okoliščine invalidnosti in bi zato povzročila tudi grobo kršitev posameznikove volilne pravice. Zato je jasno, da gre v vsakem primeru za povsem običajna volišča, namenjena vsem volivcem, vpisanim v volilni imenik tega volišča, poleg njih pa so zgolj zaradi (do odprave ugotovljene protiustavnosti) fizične dostopnosti in omogočenega načina glasovanja s posebno napravo dostopna tudi invalidom, ki ne morejo glasovati na volišču, kjer so vpisani v volilni imenik.

## B. – II.

32. Pobudnik Herman Hari je vložil tudi ustavno pritožbo, s katero izpodbija odločitve volilnih organov in sodišč glede zatrjevanih kršitev v zvezi z lokalnimi volitvami, ki



so potekale leta 2010. Postopek volitev, v zvezi s katerim naj bi prišlo do zatrjevanih kršitev človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, je že končan, zato morebitna ugoditev ustavni pritožbi ne more izboljšati njegovega pravnega položaja. Pritožnik je cilj, ki ga je zasledoval z ustavno pritožbo (fizična dostopnost praviloma vseh volišč tudi za invalide), dosegel z vložitvijo pobude, saj je s pobudo uspel in si na ta način izboljšal svoj pravni položaj za prihodnje volitve.

33. Glede na navedeno je Ustavno sodišče ustavno pritožbo zavrglo, saj pritožnik nima pravnega interesa za odločitev o ustavni pritožbi (druga alineja prvega odstavka 55.b člena ZUstS) (3. točka izreka).

### C.

34. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 48. člena in druge alineje prvega odstavka 55.b člena ZUstS v sestavi: predsednik mag. Miroslav Mozetič ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, dr. Dunja Jadek Pensa, mag. Marta Klampfer, dr. Etelka Korpič - Horvat, dr. Ernest Petrič, Jasna Pogačar, dr. Jadranka Sovdat in Jan Zobec. Prvo in drugo točko izreka je sprejelo z osmimi glasovi proti enemu. Proti je glasovala sodnica Klampfer. Tretjo točko izreka je sprejelo soglasno. Sodnica Klampfer je dala odklonilno ločeno mnenje.

mag. Miroslav Mozetič l.r.  
Predsednik

<sup>1</sup> Že V) točka preambule MKPI opozarja na pomen priznavanja dostopnosti do fizičnega, socialnega, ekonomskega in kulturnega okolja, zdravja in izobraževanja ter informacij in komunikacij pri omogočanju invalidom, da polno uživajo vse človekove pravice in temeljne svoboščine.

<sup>2</sup> Drugi odstavek 9. člena MKPI določa:

»Države pogodbenice sprejmejo tudi ustrezne ukrepe, s katerimi:

- a) razvijajo, širijo in spremljajo uveljavljanje minimalnih standardov in smernic za dostopnost objektov, naprav in storitev, ki so namenjeni javnosti ali se zanjo opravljajo;
- b) zagotovijo, da zasebni subjekti, ki ponujajo objekte, naprave in storitve, ki so namenjeni javnosti ali se zanjo opravljajo, upoštevajo vse vidike njihove dostopnosti za invalide;
- c) omogočijo izobraževanje vseh, ki jih zadeva urejanje dostopnosti, s katero se srečujejo invalidi;
- d) v javnih zgradbah in drugje zagotovijo oznake v brajici ter v lahko čitljivi in razumljivi obliki;
- e) zagotovijo 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;
- f) spodbujajo druge primerne oblike pomoči in podpore, ki invalidom zagotavljajo dostop do informacij;
- g) spodbujajo dostop invalidov do novih informacijskih in komunikacijskih tehnologij ter sistemov, vključno z internetom;
- h) spodbujajo oblikovanje, razvoj, proizvodnjo in razširjanje dostopnih informacijskih in komunikacijskih tehnologij in sistemov v zgodnji razvojni fazi, da so stroški tehnologij in sistemov čim nižji.«

<sup>3</sup> V zvezi z uresničevanjem volilne pravice invalidov je pomembna tudi Revidirana razlagalna deklaracija h Zakoniku dobre prakse v volilnih zadevah glede udeležbe invalidnih oseb na volitvah, sprejeta na plenarnem zasedanju 16. in 17. decembra 2011 v Benetkah (glej European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Revised Interpretative Declaration to the Code of Good Practice in Electoral Matters on the Participation of People with Disabilities in Elections, CDL-AD(2011)045, Strasbourg, 19. 12. 2011). V točki II.1.3 določa, da morajo biti vsi volilni postopki in pripomočki (voting procedures and facilities) dostopni invalidom, da lahko izvršujejo svoje demokratične pravice, in da je treba invalidom ob spoštovanju načela, da mora biti glasovanje osebno, omogočiti pomoč pri glasovanju, kjer je to potrebno. Deklaracija tudi določa, da se dostopnost volišč izboljša z upoštevanjem standardov univerzalnega oblikovanja (universal design) (točka II.1.4) in da je treba zagotoviti tajnost glasovanja invalidov tudi tako, da se jim zagotovi uporaba tehnologij oziroma pomoč pri glasovanju oseb po njihovi izbiri, ki na invalide ne izvajajo vpliva (točka II.4.7).

<sup>4</sup> V skladu s tretjim odstavkom 4. člena ZUNEO je posredna diskriminacija podana, kadar je oseba z določeno osebno okoliščino bila, je ali bi 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 ter če so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in potrebna.

- <sup>5</sup> Po drugem odstavku 3. člena ZIMI neposredna diskriminacija na podlagi invalidnosti obstaja, če je bil, je ali bi lahko bil invalid zaradi invalidnosti v enakih ali podobnih situacijah obravnavan manj ugodno kot kdo drug. Posredna diskriminacija na podlagi invalidnosti pa obstaja, kadar je bil, je ali bi lahko bil invalid zaradi navidezno nevtralnega predpisa, merila ali prakse v enakih ali podobnih situacijah v manj ugodnem položaju kot kdo drug, razen če te določbe, merila ali ravnanja objektivno upravičujejo zakoniti cilj ter če so sredstva za doseg tega cilja ustrezna in potrebna.
- <sup>6</sup> Pozitivna diskriminacija je odraz vsebinskega pristopa k razumevanju in uresničevanju enakopravnosti, ki opozarja, da (formalno) enakopravno obravnavanje posameznikov v enakem (bistveno podobnem) položaju ne zagotavlja dejanske enakopravnosti tistih (formalno) enakopravno obravnavanih posameznikov, ki so se zaradi posameznih okoliščin (npr. zaradi obrobne družbene pozicije, predsodkov in stereotipov, ki se prtajeno skrivajo v večinski družbeni morali, zaradi pretekle diskriminacije, zaradi podzastopanosti na določenih področjih družbenega življenja itd.) znašli v dejansko deprivilegiranim položaju (B. Flander, Pozitivna diskriminacija, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana 2004, str. 66). Primerjaj tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-146/07 z dne 13. 11. 2008 (Uradni list RS, št. 111/08, in OdiUS XVII, 59).
- <sup>7</sup> Člen 17 ZGO-1 za vse novozgrajene ali novoadaptirane objekte zahteva, da se funkcionalno oviranim osebam zagotovijo dostop, vstop in uporaba brez grajenih in konstrukcijskih ovir.
- <sup>8</sup> Iz podatkov, ki sta jih Ustavnemu sodišču posredovala Vlada in DVK, je razvidno, da je v Republiki Sloveniji približno 3383 volišč. Po podatkih DVK so okrajne volilne komisije za izvedbo zadnjih volitev v Državni zbor (4. 12. 2011) določile 101 volišče, ki je bilo fizično dostopno invalidom, kar je znašalo 2,99 odstotka vseh volišč. Za izvedbo zakonodajnega referenduma o Družinskem zakoniku št. 040-7/2012-7 z dne 16. 2. 2012 so okrajne volilne komisije določile 910 volišč, ki so bila dostopna invalidom (27 odstotkov vseh volišč). Pri izvedbi volitev predsednika republike novembra 2012 pa so okrajne volilne komisije določile 1148 invalidom dostopnih volišč (33,99 odstotka vseh volišč).
- <sup>9</sup> Primerjaj J. Sovdat, Volilni spor, GV Založba, Ljubljana 2013, str. 30.
- <sup>10</sup> Prav tam.
- <sup>11</sup> Prav tam.
- <sup>12</sup> Glej prav tam, str. 32.
- <sup>13</sup> Prvi odstavek 79.a člena ZVDZ, ki ga je tako in favorem volilni pravici v navedenem sklepu razložilo Ustavno sodišče.
- <sup>14</sup> Iz zakonodajnega gradiva izhaja, da je bil namen zakonodajalca, da se zaradi siceršnjega prizadevanja za omogočanje kar najlažjega dostopa invalidov na volišča eno volišče na območju volilnega okraja zanje še posebej priredi. Obrazložitev Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v Državni zbor (Poročevalec DZ z dne 28. 3. 2006, EPA 755-IV, str. 13) glede novega 79.a člena se je glasila: »Zaradi upravičenih zahtev, ki jih izražajo posamezne invalidske organizacije, da bi se na območju vsakega volilnega okraja posebej določilo vsaj eno volišče, dostopno invalidom, se predlaga, da bi se invalidom, ob siceršnjem prizadevanju za omogočanje njihovega kar najlažjega dostopa na volišča, eno volišče na območju volilnega okraja še posebej priredilo, tako da bi na njem lahko samostojno glasovali tudi, če so slepi ali kako drugače prizadeti. Tem invalidom bi lahko posebej prilagodili tudi glasovnice, seveda tako, da bi bila zagotovljena tajnost glasovanja, in omogočili uporabo posebnih glasovalnih strojev.
- <sup>15</sup> Člen 9 ZIMI (uporaba in prilagoditev objektov v javni rabi) določa:
- »(1) Prepovedana je diskriminacija zaradi invalidnosti pri dostopnosti do uporabe objektov v javni rabi.
  - (2) Prilagoditve objektov v javni rabi se opravijo z gradbenimi in tehničnimi napravami, zvočnimi in svetlobnimi indikatorji, pisnimi informacijami in drugimi ustreznimi tehničnimi prilagoditvami.
  - (3) Objekte v javni rabi, ki se gradijo, in objekte v javni rabi, ki se rekonstruirajo, je treba primerno prilagoditi med samo gradnjo oziroma rekonstrukcijo objekta.«
- V skladu z drugim odstavkom 38. člena ZIMI se primerna prilagoditev obstoječih objektov v javni rabi zagotovi s tem, da se odpravijo grajene in komunikacijske ovire iz 9. člena tega zakona, ki jih mora investitor odpraviti ob prvi rekonstrukciji objekta po uveljavitvi tega zakona, vendar najkasneje v 15 letih po uveljavitvi tega zakona.
- <sup>16</sup> Na njih je glasovalo 127 volivk in volivcev.