



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

DRUGI ODDELEK

ZADEVA TOPLAK IN MRAK PROTI SLOVENIJI

(Pritožbi št. 34591/19 in 42545/19)

SODBA

P12-1 • 13. člen • Prepoved diskriminacije • Učinkovito pravno sredstvo • Ustrezni pozitivni ukrepi, ki so pritožnikoma invalidoma omogočila svobodno in tajno uresničevanje volilne pravice na nacionalnem referendumu 2015 • Neobstoj notranjepravnih sredstev v zvezi z očitki glede dostopnosti volišč in volilnega postopka
14. člen • P1-3 • 13. člen • Diskriminacija • Svobodno izražanje ljudi • Nerazpoložljivost glasovalnih naprav ni diskriminatorna za volivca invalida, ki mu je dovoljeno, da mu pomaga oseba po lastni izbiri, ki je po zakonu dolžna spoštovati tajnost • Tehnološko podprto glasovanje ni nujna zahteva, ki jo je treba nemudoma izvesti, zlasti če ni evropskega soglasja • Očitek glede ukinitve uporabe glasovalnih naprav je temeljito preučilo Ustavno sodišče • Učinkovito kompenzacijsko sredstvo, ki je na voljo za kakršno koli domnevno diskriminacijo pri uresničevanju volilne pravice

STRASBOURG

26. oktober 2021

Ta sodba bo postala dokončna v okoliščinah, navedenih v drugem odstavku 44. člena konvencije. Mogoči so uredniški popravki.

V zadevi Toplak in Mrak proti Sloveniji

Evropsko sodišče za človekove pravice (drugi oddelek) kot senat v sestavi:

Jon Fridrik Kjølbro, *predsednik*,

Carlo Ranzoni,

Valeriu Grițco,

Egidijus Kūris,

Pauliine Koskelo,

Marko Bošnjak,

Saadet Yüksel, *sodniki*,

in Stanley Naismith, *sodni tajnik oddelka*,

ob upoštevanju:

pritožb (št. 34591/19 in št. 42545/19) proti Republiki Sloveniji, ki sta ju na podlagi 34. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljnjem besedilu: konvencija) pri Sodišču 24. junija 2019 oz. 5. avgusta 2019 vložila slovenska državljana Franc Toplak in Iztok Mrak (v nadaljnjem besedilu: pritožnika);

odločitve, da se slovenska vlada (v nadaljnjem besedilu: vlada) obvesti o pritožbah;

stališč, ki jih je predložila tožena vlada, in stališč, ki sta jih v odgovoru predložila pritožnika,

pripomb, ki so jih predložile tretje osebe, in sicer Harvard Law School Project on Disability, Centre for Disability Law and Policy, Zagovornik načela enakosti in European Network of Equality Bodies, ki jim je predsednik oddelka dovolil intervencijo;

po razpravi, zaprti za javnost, ki je bila 21. septembra 2021,

izreka to sodbo, sprejeto navedenega dne.

UVOD

1. Zadeva se nanaša na domnevno pomanjkanje ustreznih ukrepov, ki bi pritožnikoma, ki sta imela mišično distrofijo, omogočili glasovanje na volitvah v Evropski parlament leta 2019 in na nacionalnem referendumu leta 2015, ter na domnevni neobstoj učinkovitih pravnih sredstev v zvezi s tem.

DEJSTVA

2. Prvi pritožnik Toplak se je rodil leta 1937 in živel v Mariboru. Drugi pritožnik Mrak se je rodil leta 1983 in živi v Ljubljani. Zastopal ju je S. Vesenjaj, odvetnik iz Maribora.

3. Vlado je zastopala B. Jovin Hrastnik, državna odvetnica.

4. Prvi pritožnik je 19. julija 2019 umrl. Njegovi hčerki Nataša Toplak in Renata Toplak sta Sodišče obvestili, da želita namesto njega nadaljevati postopek pred Sodiščem.

5. Dejstva zadeve, kot so jih predložile stranke, je mogoče povzeti kot sledi v nadaljevanju.

6. Pritožnika sta bila skupaj z več drugimi volivci invalidi vključena v številne sklope postopkov, katerih cilj je bil izboljšati dostop invalidov do volilnega postopka. Spodaj opisani sklopi postopkov predstavljajo le manjši del teh obširnejših prizadevanj, v katerih so bile tožeče stranke večinoma neuspešne pred slovenskimi sodišči, razen pri pobudah za oceno ustavnosti, ki so privedle do odločbe Ustavnega sodišča iz leta 2014, ki je povzeta v nadaljevanju (glej 43.-45. odstavek spodaj).

I. INVALIDNOST PRITOŽNIKOV

7. Oba pritožnika sta imela mišično distrofijo in sta za mobilnost uporabljala električna invalidska vozička. Stanje prvega pritožnika se je leta 2018 poslabšalo, kar je pomenilo, da ni mogel več držati pisala.

II. REFERENDUM LETA 2015

8. Ustavno sodišče je leta 2014 odločilo, da mora zakonodajalec v dveh letih sprejeti zakonske določbe, ki zagotavljajo dostopnost vseh volišč invalidom (glej 43.-45. odstavek spodaj). Leta 2015 je bilo skoraj 50% volišč v Sloveniji fizično dostopnih invalidom.

9. Državna volilna komisija (v nadaljnjem besedilu: državna komisija) je na podlagi sklepa Državnega zbora z dne 4. novembra 2015 naznanila, da bo referendum o spremembah in dopolnitvah Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih potekal 20. decembra 2015 (v nadaljnjem besedilu: referendum 2015). Obvestilo je med drugim določalo, da morajo volivci invalidi, ki menijo, da jim volišče na njihovem lokalnem volilnem območju ni dostopno, svojo okrajno volilno komisijo (v nadaljnjem besedilu: okrajna komisija) predhodno obvestiti o svoji nameri glasovati na volišču, ki je dostopno invalidom, ali na volišču z razpoložljivo glasovalno napravo.

A. Pomembni dogodki pred referendumom 2015 in postopki v zvezi s tožbami pritožnikov

1. Prvi pritožnik

10. Državna komisija je 16. novembra 2015 prejela dopis prvega pritožnika, v katerem je prosil, da naj bo volišče za njegovo lokalno volilno območje invalidom dostopno. Opredelil je zahtevano širino poti in klančine, naklon klančine in njeno nosilnost, ter zahteval dostopnost glasovalne kabine, glasovalne mize in glasovalne skrinjice. Državna komisija je njegov dopis posredovala okrajni komisiji v Mariboru in jo prosila, naj preveri, ali ima volišče, ki je navedeno v zahtevi prvega pritožnika, neoviran dostop za

invalide in če ne, ali bi bilo možno urediti klančino v skladu s tehničnimi zahtevami, ki jih je opredelil prvi pritožnik.

11. Prvi pritožnik je 21. novembra 2015 skupaj s še eno osebo Š. vložil tožbo na Upravno sodišče zoper državno komisijo, v kateri je zahteval (i) zagotovitev dostopa za invalide na njihovem lokalnem volišču in (ii) izdajo začasne odredbe, da se zagotovi dostopnost tega volišča v času napovedanega referendumu. Prvi pritožnik in Š. sta trdila, da imajo vsi volivci, tudi invalidi, pravico glasovati na volišču na svojem lokalnem volilnem območju, in zahtevala, da Upravno sodišče naloži državi, da mora na dan referendumu (20. decembra 2015) in pri vseh naslednjih referendumih in volitvah zagotoviti, da bosta njuni volišči dostopni za invalidske vozičke; to bi vključevalo vse potrebne prilagoditve glasovalnih kabin in glasovalnih skrinjic. Opredelila sta konkretne podrobnosti glede dostopnosti za invalidske vozičke. Tožeči stranki sta 3. decembra 2015 navedli, da je bila tožba vložena na podlagi 4. člena Zakona o upravnem sporu (glej 48. odstavek spodaj) zaradi domnevne kršitve človekovih pravic.

12. Medtem je državna komisija 23. novembra 2015 povabila zasebno podjetje k oddaji ponudbe za namestitev klančine za vhod na lokalno volišče prvega pritožnika. Naslednjega dne je direktor državne komisije prvega pritožnika obvestil, da bo njegovo volišče opremljeno s klančino. Istega dne je v imenu prvega pritožnika odgovoril njegov nečak in prosil za potrditev, da bodo izpolnjeni tudi drugi pogoji, navedeni v njegovi zahtevi.

13. Upravno sodišče je 4. decembra 2015 izdalo sodbo in sklep, s katerim je tožbo zavrnilo in zavrglo predlog za začasno odredbo. Opozorilo je, da dvoletni rok, ki ga je Ustavno sodišče z odločbo določilo zakonodajalcu in v katerem mora ta odpraviti neskladje med Zakonom o volitvah v državni zbor (v nadaljnjem besedilu: zakon o volitvah) in ustavo še ni potekel (glej 43.–45. odstavek spodaj). Poleg tega je bilo ugotovljeno, da je bil dostop tožečih strank do njihovega lokalnega volišča zagotovljen in da so njune domneve o nedostopnosti glasovalnih kabin in glasovalnih skrinjic temeljile samo na nekaterih preteklih izkušnjah. V praksi so možne določene *ad hoc* prilagoditve (ne glede na obstoječo normativno ureditev), volilni organi pa so tisti, ki morajo narediti to, kar je potrebno za zagotovitev pravic volivcev. Sodišče se je sklicevalo na korespondenco med prvim pritožnikom, državno komisijo in okrajno komisijo in ugotovilo, da prvi pritožnik ni dokazal posega v uresničevanje svoje volilne pravice.

14. Dne 10. decembra 2015 – torej pred referendumom 2015 – sta prvi pritožnik in Š. vložila pritožbo. Od Vrhovnega sodišča sta tudi zahtevala, da izda začasno odločbo, s katero bo naložilo izvedbo potrebnih prilagoditev pred referendumom 2015. Vrhovno sodišče je 16. decembra 2015 zavrglo predlog za izdajo začasne odločbe in med drugim ugotovilo, da se je tožena stranka zavezala, da bo zagotovila pogoje, potrebne za uresničevanje volilne pravice pritožnikov, v skladu z ustavo in ustrezno zakonodajo. 5. julija 2016 je Vrhovno sodišče zavrglo pritožbo prvega pritožnika in Š. s pojasnilom, da

je po 4. členu Zakona o upravnem sporu sodno varstvo človekovih pravic mogoče le tedaj, če ni zagotovljeno drugo učinkovito sodno varstvo. V obravnavani zadevi pa je bilo varstvo zagotovljeno že po Zakonu o referendumu in o ljudski iniciativi (v nadaljnjem besedilu: zakon o referendumu) (glej 46. odstavek spodaj). Poleg tega sodno varstvo na podlagi 4. člena Zakona o upravnem sporu ni namenjeno varstvu pred bodočimi ravnanji, ki bi morda šele lahko posegla v pravni položaj posameznika, ampak se nanaša na posamična dejanja ali posamične akte, ki so že nastali.

15. Dne 12. septembra 2016 sta prvi pritožnik in Š. vložila ustavno pritožbo (št. Up 771/16). Med drugim sta zatrjevala, da je Upravno sodišče kršilo njuno pravico nediskriminatorne obravnave pri uresničevanju pravice do sodelovanja v upravljanju javnih zadev (kot jo varujeta 14. in 44. člen ustave), in da jima je Vrhovno sodišče odreklo edino učinkovito pravno sredstvo. Hkrati je prvi pritožnik vložil pobudo za oceno ustavnosti več zakonov, ki naj ne bi zagotavljali hitrega reševanja sporov, povezanih z volitvami.

16. Ustavno sodišče je 5. decembra 2018 odločilo, da ustavne pritožbe ne sprejme v obravnavo. Navedlo je, da bo o pobudi za začetek postopka za oceno ustavnosti odločilo posebej (glej 32. odstavek spodaj). Sklep je bil prvemu pritožniku vročen 31. decembra 2018.

2. Drugi pritožnik

17. Državna komisija je 16. novembra 2015 prejela dopis drugega pritožnika, v katerem je prosil, da se volišče za njegovo lokalno volilno območje uredi tako, da bo invalidom dostopno. Drugi pritožnik je v svojem dopisu navedel spremembe, ki bi bile potrebne, da bo volišče dostopno invalidom; te specifikacije so bile podobne tistim, ki jih je navedel prvi pritožnik (glej 10. odstavek zgoraj). Direktor državne komisije se je obrnil na okrajno komisijo drugega pritožnika, ki je odgovorila, da bo lokalno volišče drugega pritožnika, ki je šola, dostopno uporabnikom invalidskih vozičkov. Potem ko je bil o tem obveščen, je drugi pritožnik poudaril, da je šola obdana z ograjo in da so glasovalne skrinjice običajno v višjem nadstropju, do katerega je mogoče dostopati le po stopnicah. Med nadaljnjim dopisovanjem je okrajna komisija potrdila, da je volišče dostopno, in v zvezi s tem predložila fotografije. Drugi pritožnik je opazil, da je na fotografijah prikazan stranski vhod, ki ga prej ni mogel uporabljati, in predlagal, da se opravi ogled šole, da bi se preverila dostopnost prostorov.

18. Dne 17. decembra 2015 je okrajna komisija naredila uradni zaznamek, iz katerega je razvidno, da je drugi pritožnik opravil ogled in da je bilo ugotovljeno, da je dostop na volišče urejen neposredno s parkirišča skozi stranski vhod v šolo, ki je opremljen s klančino. Druga klančina je vodila do medetaže, kjer je bilo volišče. Ugotovljeno je bilo tudi, da se je na osnovni šoli v preteklosti šolal učenec invalid, ki je uporabljal klančino, in da bodo tudi vsi ostali volivci vstopali v stavbo po tej poti, da bi preprečili kakršno

koli diskriminacijo. To volišče je bilo nato tudi uradno razglašeno za dostopno invalidom.

19. Zaradi pomanjkanja ustreznega dostopa za invalide do njihovega lokalnega volišča (v nasprotju z 9. členom Zakona o izenačevanju možnosti invalidov in ustavo) je 17. decembra 2015 drugi pritožnik, skupaj s še eno osebo A., vložil na Upravno sodišče tožbo, v kateri je zahteval zagotovitev dostopa za invalide do njunega lokalnega volišča, in vložil na Upravno sodišče predlog za izdajo začasne odredbe zoper zadevno državno komisijo in okrajno komisijo. Drugi pritožnik in A. sta navedla podobne argumente kot prvi pritožnik in Š. (glej 11. odstavek zgoraj).

20. Upravno sodišče je 18. decembra zavrnilo tožbo (potem, ko jo je preučilo po 4. členu Zakona o upravnem sporu) in predlog za izdajo začasne odredbe. Sodišče je v zvezi z zgoraj omenjeno korespondenco med drugim pritožnikom in volilnimi organi in z opravljenim ogledom ter v zvezi z navedbami državne komisije, podanimi med postopkom, ugotovilo, da sta toženi stranki zagotovili, da bo lokalno volišče drugega pritožnika dostopno za invalide. Opozorilo je tudi, da so pristojni organi ob prejemu zahteve od volivca invalida dolžni narediti vse, kar je v njihovi moči, da zagotovijo potrebne in ustrezne spremembe in prilagoditve, pod pogojem, da ne nalagajo nesorazmernega ali nepotrebne bremena. To velja ne glede na to, ali je takšna obveznost določena tudi v ustrezni zakonodaji.

21. Dne 4. januarja 2016 sta drugi pritožnik in A. vložila pritožbo. Opisala sta razmere na volišču na dan referendum 2015. Drugi pritožnik je navedel, da je lahko prispel na volišče s svojim invalidskim vozičkom, označil in oddal glasovnico ter volišče zapustil. Zatrjeval pa je, da je bila klančina ob vhodu strma in zato neskladna s standardi dostopnosti. V svojih navedbah je trdil, da ga je bilo strah pri uporabi klančine in da je med njeno uporabo potreboval pomoč mimoidočega. Izjavil je, da je bil diskriminiran, ker se ni mogel peljati po klančini brez pomoči drugih.

22. Dne 5. julija 2016 je Vrhovno sodišče zavrglo pritožbo z isto obrazložitvijo kot jo je navedlo v sklepu o zavrnjenju pritožbe, ki sta jo vložila prvi pritožnik in Š. (glej 14. odstavek zgoraj).

23. Dne 12. septembra 2016 sta drugi pritožnik in A. vložila ustavno pritožbo (št. Up-770/16), ki je vsebovala podobne argumente kot sta jih predložila prvi pritožnik in Š. v svoji ustavni pritožbi (glej 15. odstavek zgoraj). Med drugim sta zatrjevala, da sta bili njuni volišči na dan referendum 2015 nedostopni.

24. Dne 28. januarja 2019 je Ustavno sodišče odločilo, da ustavne pritožbe drugega pritožnika in A. ne sprejme v obravnavo. Sklep je bil drugemu pritožniku vročen 5. februarja 2019.

B. Udeležba pritožnikov na referendumu 2015

25. Oba pritožnika sta glasovala na referendumu 2015. Prvi pritožnik v svoji pritožbi ni navedel nobenih podrobnosti o svojem glasovanju. V svojih stališčih je izjavil, da je glasoval. Poleg tega je pojasnil, da ga je spremljalo več oseb, vključno s hčerko in nečakom, ki sta posnela videoposnetek in ga še isti dan objavila na Facebooku. Po besedah prvega pritožnika je zaradi razporeditve pohištva lahko oddal svoj glas samo sredi sobe na mizi, okoli katere je bilo več ljudi, kar je ogrozilo tajnost njegovega glasovanja. Volilna komisija naj ne bi dovolila premakniti glasovalnih kabin. Fotografije, ki jih je na Facebooku objavil nečak prvega pritožnika, Jurij Toplak, in ki jih je pozneje predložil zastopnik prvega pritožnika, prikazujejo prvega pritožnika, ki samostojno zapelje navzgor po klančini, ki vodi do volišča. Prikazujejo ga tudi v notranjosti volišča pri mizi, ki je razdeljena s predelno steno. Zdi se, da je miza takšne višine, da bi prvemu pritožniku omogočala dostop do gradiva na njej. Poleg njega stoji ena oseba. Ni jasno, ali ta oseba pomaga prvemu pritožniku ali označuje svojo glasovnico. Na drugi strani mize (morda za predelno steno) je videti še eno osebo. Fotografije na Facebooku je spremljalo besedilo, ki se glasi: "Moj stric Franc Toplak je danes glasoval na dostopnem volišču. Eno volišče je prilagojeno, ostaja jih še 3.000."

26. Drugi pritožnik je trdil, da je moral počakati izven volišča, dokler ni prosil mimoidočega, naj ga potisne navzgor po rampi, ki je bila nameščena pri zadnjem vhodu. Poleg tega se je zdelo, da namiguje, da glasovalna kabina in glasovalna skrinjica, ki ju je uporabljal, nista bili prilagojeni potrebam invalidov.

III. VOLITVE V EVROPSKI PARLAMENT 2019

27. V skladu z zakonom o volitvah, kakor je bil spremenjen in dopolnjen z novelo iz leta 2017 (glej 42. odstavek spodaj), so morala biti s 1. februarjem 2018 vsa volišča dostopna invalidom. Ni jasno, kaj vključuje zahtevana raven dostopnosti, razen vstopa na volišče. Vlada je trdila, da je bilo na splošno pohištvo na voliščih (mize in stoli) standardnih dimenzij, na tleh so bile nameščene predelne stene, namenjene varovanju tajnosti glasovanja, na mizah pa so bile glasovalne skrinjice.

28. Dne 9. aprila 2019 je državna komisija objavila, da bodo 26. maja 2019 potekale volitve za izbor slovenskih poslancev v Evropski parlament (v nadaljnjem besedilu: volitve v EP 2019). Objava je vsebovala informacijo, da morajo volivci invalidi obvestiti svojo lokalno okrajno komisijo, če želijo glasovati po pošti. Določila je tudi, da morajo tisti, ki zaradi bolezni ne morejo glasovati na volišču, do 22. maja 2019 obvestiti pristojno okrajno komisijo, da nameravajo glasovati od doma. Zahteve za dovoljenje za glasovanje po pošti ali od doma je bilo mogoče vložiti tudi prek namenske spletne strani.

29. Prvi pritožnik je v svoji pritožbi navedel, da je bila klančina sicer nameščena, vendar pa z vseh drugih vidikov volišče ni bilo dostopno. Drugi pritožnik je trdil, da njegovo volišče "[ni bilo] dostopno na noben način". Oba sta trdila, da nista mogla "vstopiti z invalidskim vozičkom v majhno volilno sobo zaradi ozkih vrat in da sta bili glasovalna skrinjica in miza previsoki in nedostopni ter da ni bilo na voljo dostopnih načinov glasovanja ali pa opreme". Iz navedb, ki jih je prvi pritožnik vložil kot odgovor na vladine navedbe, je razvidno, da se zaradi poslabšanja svojega stanja ni udeležil volitev v EP 2019. Po njegovih besedah ni mogel več uporabljati pisala in ni želel, da bi mu pomagala druga oseba.

30. Vlada je predložila kopije volilnega imenika z lokalnega volišča drugega pritožnika; imenik je vseboval ime in podpis drugega pritožnika, ki je očitno glasoval na volitvah. V evidenci volilne komisije, pristojne za lokalno volišče drugega pritožnika, ni nobenih pritožb udeležencev.

IV. PRESOJA ZAKONODAJE S STRANI USTAVNEGA SODIŠČA

31. Dne 28. septembra 2018 je več pobudnikov, med njimi tudi drugi pritožnik, zahtevalo, da se jim omogoči pridružitvev k postopku v zvezi s pobudo za oceno ustavnosti, ki jo je vložil prvi pritožnik (glej 15. in 16. odstavek zgoraj). Skupaj s prvim pritožnikom so predložili dodatne argumente, med drugim v zvezi z 79. in 79.a členom zakona o volitvah (glej 40. in 42. odstavek spodaj). Trdili so, da je bila odločba Ustavnega sodišča iz leta 2014, ki zahteva, da so vsa volišča dostopna invalidom (glej 43.-45. odstavek spodaj), izvršena s spremembami in dopolnitvami zakona o volitvah, kar zadeva fizično dostopnost volišč (glej 42. odstavek spodaj), ne pa tudi kar zadeva glasovalne naprave. Poudarili so, da je treba postopke, ki se nanašajo na volitve in so bili pravočasno začeti, zaključiti pred zadevnim volilnim dnem. Trdili so tudi, da bi bilo mogoče volišča ustrezno prilagoditi pred lokalnimi volitvami, ki naj bi bile čez dva meseca.

32. Dne 21. februarja 2019 je Ustavno sodišče pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti v delu, ki se nanaša na vprašanje hitrega reševanja sporov, povezanih z volitvami, zavrnilo kot očitno neutemeljeno. V zvezi z 79. in 79.a členoma zakona o volitvah (glej 38.-42. odstavek spodaj) in vprašanju neizvršitve odločbe Ustavnega sodišča iz leta 2014 je ugotovilo, da pogoji za zadržanje učinka zgoraj navedenih določb niso bili izpolnjeni, vendar pa bo obravnava pobude absolutno prednostna.

33. Ustavno sodišče je 22. oktobra 2020 izdalo odločbo, v kateri je preizkusilo izvršitev svoje odločbe iz leta 2014 (glej 43.-45. odstavek spodaj). Ugotovilo je, da zakon o volitvah, kakor je bil spremenjen in dopolnjen z novelo iz leta 2017 (glej 42. odstavek), ni nezdržljiv z ustavo. Opozorilo je, da 79.a člen, ki je bil z novelo iz leta 2017 vstavljen v zakon o volitvah, izrecno določa, da morajo biti volišča dostopna invalidom in da so pobudniki sami menili, da je glede tega vidika odločba Ustavnega sodišča iz leta 2014

pravilno izvršena. Glede razpoložljivosti glasovalnih naprav je ugotovilo, da je bila uporaba glasovalnih naprav z novelo iz leta 2017 ukinjena in da je v zvezi s tem potrebna nova ocena skladnosti volilne zakonodaje z ustavo. Ustavno sodišče je ugotovilo, da je bil glavni argument pobudnikov ta, da bi moral zakonodajalec sprejeti ukrepe, ki bi vsakemu invalidu omogočili samostojno glasovanje v pogojih tajnosti in na volišču, ki je najbližje njegovemu prebivališču, ne da bi moral dati predhodno obvestilo o svoji udeležbi.

34. Ustavno sodišče se je sklicevalo na: Konvencijo Združenih narodov o pravicah invalidov ("CRPD") – zlasti 29. člen; revidirano obrazložitveno izjavo Beneške komisije h Kodeksu dobre prakse v volilnih zadevah glede udeležbe invalidov na volitvah; in resolucijo Parlamentarne skupščine Sveta Evrope z naslovom "Politične pravice invalidov: demokratični problem" (glej 54., 58., 59 in 60.-62. odstavek spodaj).

35. Ustavno sodišče je upoštevalo argumente vlade in Državnega zbora – natančneje, da je le zelo majhno število volivcev invalidov (leta 2015 le 0,2% invalidov) uporabljalo glasovalne naprave, da te naprave ne morejo omogočiti glasovanja osebam z vsemi vrstami invalidnosti, da je njihova uporaba zelo draga in da je bil z novelo iz leta 2017 uveden nov način glasovanja za invalide (in sicer glasovanje po pošti). Ustavno sodišče je tudi navedlo, da zakon o volitvah predvideva tudi pomoč pri glasovanju in da je ta način glasovanja predviden tudi v omenjenih mednarodnih instrumentih. Ob sklicevanju na ustrezne določbe zakona o volitvah in Kazenskega zakonika je Ustavno sodišče navedlo, da je treba zakon razlagati tako, da osebi, ki pomaga invalidu, nalaga obveznost spoštovanja tajnosti glasovanja. Opozorilo je tudi, da so volilni odbori (glej 38. in 40. odstavek spodaj) imeli le malo možnosti za diskrecijo pri sprejemanju odločitev. Kadar je volilni odbor soočen z invalidno osebo, mora glede pomočnikov pri glasovanju zgolj ugotoviti njihovo identiteto in ime zabeležiti v svoji evidenci. Ustavno sodišče je poleg tega preučilo tudi predpis, ki ureja glasovanje na domu, za katerega je menilo, da se uporablja tudi za invalide. Ustavno sodišče je s sklicevanjem na "primerno prilagoditev" opozorilo, da je zakonodajalec dolžan zagotoviti, da lahko invalidi v največji možni meri uresničujejo svojo volilno pravico osebno, samostojno, v pogojih tajnosti in na volišču, vendar pa zakonodajalec ni dolžan sprejeti ukrepov, ki bi nalagali nesorazmerno ali nepotrebno breme.

36. Ustavno sodišče je v nadaljevanju ugotovilo, da odločbe Odbora Združenih narodov za pravice invalidov ("odbor CRPD") iz leta 2018 v zvezi z zadevo *Fione Given proti Avstraliji* (glej 57. odstavek spodaj), na katero so se pobudniki sklicevali, ni mogoče razumeti kot odpravo koncepta "nesorazmernega bremena". Poleg tega je ugotovilo, da so samo tri evropske države (Belgija, Francija in Bolgarija) še naprej v različnem obsegu uporabljale glasovalne naprave in da je glasovanje s pomočjo druge osebe način glasovanja, ki je dovoljen v skoraj vseh evropskih državah. Ustavno

sodišče je zaključilo, da je glasovanje s pomočjo, kot je urejeno v Sloveniji, v skladu z načelom primerne prilagoditve.

UPOŠTEVANI DOMAČA ZAKONODAJA IN PRAKSA

I. USTAVA

37. Ustrezne določbe Ustave Republike Slovenije se glasijo:

90. člen
(zakonodajni referendum)

"...Pravico glasovanja na referendumu imajo vsi državljani, ki imajo volilno pravico..."

160. člen
(pristojnosti ustavnega sodišča)

"Ustavno sodišče odloča:

o skladnosti zakonov z ustavo;

o skladnosti zakonov in drugih predpisov z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami in s splošnimi načeli mednarodnega prava;

....

o ustavnih pritožbah zaradi kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin s posamičnimi akti; ..."

II. ZAKONODAJA IN SODNA PRAKSA

A. Glasovanje

1. Zakonodaja

38. Zakon o volitvah (Zakon o volitvah v državni zbor) ureja volitve v državni zbor. Njegove določbe se smiselno uporabljajo tudi v zvezi z volitvami v Evropski parlament in javnimi referendummi. Veljati je začel leta 1992. Dne 20. aprila 2017 je bil spremenjen in dopolnjen z novelo iz leta 2017, ki je bila uveljavljena po izdaji odločbe Ustavnega sodišča iz leta 2014 (glej 43.-45. odstavek spodaj). V skladu z zakonom o volitvah obstaja osem volilnih enot, ki so razdeljene na enajst volilnih okrajev. Volitve vodijo volilni organi, to so volilne komisije volilnih enot (ena za vsako volilno enoto), okrajne volilne komisije (po ena za vsak volilni okraj) in volilni odbori (ena za vsako volišče), ki imajo vsak različne pristojnosti. Zakon o volitvah določa, da volivci običajno uresničujejo volilno pravico v volilni enoti, v kateri imajo stalno prebivališče. Takšna območja določijo okrajne volilne komisije za vsak volilni okraj. Okrajne volilne komisije izdajajo tudi sklepe o imenovanju članov volilnih odborov, ki so odgovorni za praktične

naloge, kot so vpis volivcev in izročitev glasovnic, ter za zagotavljanje, da se glasovanje na voliščih izvaja v skladu z zakonom. Državna volilna komisija zagotavlja legitimnost volitev in enotno uporabo določb zakona o volitvah. Prav tako med drugim koordinira in nadzira delo okrajnih volilnih komisij.

39. Zakon o volitvah in zakon o referendumu (Zakon o referendumu in ljudski iniciativi) določata, da se volilna pravica na volitvah oziroma referendumih uresničuje osebno, svobodno in s tajnim glasovanjem.

40. Po zakonu o volitvah ima volivec, ki ima težave pri glasovanju zaradi telesne hibe ali zato, ker je nepismen, pravico do spremstva osebe, ki mu pomaga izpolniti ali oddati glasovnico. O tem odloči volilni odbor in vpiše to v zapisnik (79. člen). Volivci, ki se zaradi bolezni ne morejo osebno zglasiti na volišču, v katerem so vpisani v volilni imenik, lahko glasujejo pred volilnim odborom na svojem domu (83. člen).

41. Do 31. januarja 2018 je zakon o volitvah določal, da mora vsaka okrajna komisija določiti vsaj eno volišče, ki bo dostopno invalidom v tem volilnem okraju. Na tem volišču bi lahko okrajna komisija omogočila glasovanje tudi s posebej prilagojenimi glasovnicami in glasovalnimi napravami.

42. Od 1. februarja 2018 morajo biti po noveli iz leta 2017 (glej 38. odstavek zgoraj) vsa volišča dostopna invalidom, medtem ko možnost glasovanja z glasovalno napravo ni več predvidena (79.a člen (spremenjenega) zakona o volitvah). Novela iz leta 2017 je uvedla dodatno možnost glasovanja za invalide, in sicer glasovanje po pošti (od 20. maja 2017 naprej). Pred novelo iz leta 2017 je bila ta možnost omejena na ljudi, ki bivajo v domovih za starejše, in volivce, ki so na bolnišničnem zdravljenju.

2. Odločba Ustavnega sodišča iz leta 2014

43. V odločbi št. U-I-156/11, Up-861/11 z dne 10. aprila 2014 je Ustavno sodišče na podlagi pobude, ki sta jo med drugimi vložila H. in drugi pritožnik, ocenilo skladnost zakona o volitvah z ustavo. Ugotovilo je, da zadevna določba tega zakona ne predstavlja primerne "prilagoditve", ki bi invalidom omogočala samostojni fizični dostop do volišč v javnih stavbah; ta pomanjkljivost je bila kršitev pravice invalidov do nediskriminatorne obravnave (in je tako predstavljala posredno diskriminacijo) glede njihove volilne pravice. Ustavno sodišče je zlasti ugotovilo, da volilcem invalidom niso bila fizično dostopna vsa volišča, čeprav doseganje takšne dostopnosti ne bi pomenilo nesorazmernega ali nepotrebne bremena za državo. Spremenilo je svoje predhodno izraženo stališče (podano v zvezi z zadevo št. U-I-25/10), da zadostuje, da volilni organi obvestijo javnost o tistih voliščih, ki so fizično dostopna za invalide. Zdaj je namreč zahtevalo, da so dostopna vsa volišča.

44. Glede izbire volišč, ki omogočajo možnost glasovanja s pomočjo posebej prilagojenih glasovnic in glasovalnih naprav je Ustavno sodišče ugotovilo, da je bilo to v celoti prepuščeno presoji okrajnih volilnih komisij,

kar je v nasprotju z ustavo. Čeprav so bila vsa volišča opremljena s taktilnim glasovalnim pripomočkom (šablono) za slepe osebe, pa to ni veljalo za glasovalne naprave. Vendar pa je Ustavno sodišče ugotovilo, da je dobava glasovalnih naprav drag projekt in opozorilo, da je to dejavnik, ki bi ga zakonodajalec lahko upošteval pri oblikovanju novih regulativnih ukrepov na tem področju. Opozorilo je tudi, da je bilo v prejšnjem krogu volitev 55 volišč opremljenih z glasovalnimi napravami. Vprašanje, ali bi bila kakšna nova ureditev, ki bi vodila do manjšega, enakega ali večjega števila glasovalnih naprav, v skladu z ustavo, pa je pustilo odprto.

45. Ustavno sodišče je odredilo, da je treba neskladje z ustavo odpraviti v dveh letih od objave odločbe. Obravnavalo je tudi ustavno pritožbo, ki jo je istočasno vložil H. Ugotovilo je, da glede na to, da so bile zadevne volitve že končane, ugoden izid ne bi mogel izboljšati pravnega položaja H.-ja. Po mnenju sodišča je H. dosegel cilj, ki ga je zasledoval z ustavno pritožbo, saj je bila pobuda, ki jo je vložil istočasno, uspešna, in mu je tako uspelo izboljšati svoj položaj za naslednje volitve. H. zato ni imel pravnega interesa za odločitev o ustavni pritožbi.

B. Pravna sredstva

1. Pritožbeni sistem po volilnem zakonu

46. V skladu z zakonom o volitvah lahko vsak volivec pri volilni komisiji svoje volilne enote (glej 38. odstavek zgoraj) vložijo pritožbo glede morebitnih nepravilnosti pri delu volilnega odbora ali okrajne volilne komisije. Pritožba se lahko vložijo v treh dneh od dneva volitev. Volilna komisija volilne enote mora o taki pritožbi odločiti v osemindesetih urah in nato (če je potrebno) sprejeti ukrepe za odpravo nepravilnosti (na primer razveljaviti in ponoviti glasovanje v zadevnem volilnem okraju ali ponovno ugotoviti rezultate) le, če so očitane nepravilnosti v zvezi z glasovanjem ali delom volilnih organov bistveno vplivale ali bi lahko vplivale na izid volitev. Podobne določbe vsebuje zakon o referendumu, po katerem se lahko volivci pritožijo na državno komisijo. Ta lahko sprejme ukrepe za odpravo nepravilnosti le, če so te vplivale ali bi lahko vplivale na izid zadevnega referenduma.

47. Zakon o volitvah in zakon o referendumu se razlikujeta glede pravnih sredstev, ki jih predvidevata v zvezi z odločbo volilnega organa o zavrnitvi pritožbe volivca. Po zakonu o referendumu lahko volivec vložijo pritožbo na Upravno sodišče, ki mora o taki pritožbi odločiti v osemindesetih urah. Vendar taka pritožba po zakonu o volitvah ni predvidena in v skladu z odločbo Ustavnega sodišča (U-I-100/13, Up-307/12) z dne 10. aprila 2014 je Ustavno sodišče edino sodišče, ki je pristojno za odločanje v takih primerih. Odločilno vprašanje v postopku po katerem koli od navedenih zakonov je, ali so domnevne nepravilnosti bistveno vplivale ali bi lahko vplivale na izid glasovanja; le v tem primeru je takim pritožbam mogoče ugoditi (prav tam; glej tudi odločbo Ustavnega sodišča U-I-191/17 z dne 25. januarja 2018).

2. *Pravna sredstva v zvezi s kršitvami človekovih pravic*

(a) Zakon o upravnem sporu

48. V upravnem sporu odloča pristojno sodišče o zakonitosti (i) dokončnih upravnih aktov, s katerimi se posega v pravni položaj tožnika, in (ii) o zakonitosti posamičnih aktov in dejanj, s katerimi organi posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo. V zadevah zaradi domnevne kršitve človekovih pravic (4. člen) lahko tožnik vloži tožbo, v kateri zahteva (i) odpravo, izdajo ali spremembo posamičnega akta, (ii) uradno ugotovitev, da je prišlo do kršitve človekove pravice, (iii) prepoved nadaljevanja dejanja in (iv) odpravo posledic dejanja (33. člen). Tako tožbo je treba vložiti v tridesetih dneh od vročitve zadevnega upravnega akta ali v tridesetih dneh od zadevnega posega v človekove pravice.

49. S sklepom št. Uv 9/2014 z dne 22. julija 2014 je Vrhovno sodišče zavrglo pritožbo zoper določeni sklep okrajne volilne komisije. Ugotovilo je, da bi bilo glede na dejstvo, da so bile zadevne volitve že opravljene, mogoče zahtevati ugotovitev kršitve človekovih pravic po 33. členu Zakona o upravnem sporu.

50. Pritožnika sta predložila sklepe iz leta 2010, 2011 in 2013, s katerimi je Upravno sodišče – glede utemeljenosti – zavrnilo tožbe v zvezi z dostopom do glasovanja, ki so jih vložili invalidi; v vsaj enem od teh primerov je Vrhovno sodišče potrdilo odločitev Upravnega sodišča.

(b) Obligacijski zakonik

51. Denarna odškodnina za nepremoženjsko škodo se lahko zahteva le v primerih, določenih v Obligacijskem zakoniku. V sodbi št. II Ips 99/2013 z dne 5. novembra 2015 glede primera domnevne diskriminacije volivca invalida je Vrhovno sodišče ugotovilo, da volilne pravice ni mogoče šteti za "osebno pravico" in da zato odškodnine za nepremoženjsko škodo po Obligacijskem zakoniku ni mogoče dodeliti. Oškodovanec pa bi lahko vložil tožbo za ugotovitev kršitve človekovih pravic na podlagi 4. člena Zakona o upravnem sporu (glej 48. odstavek zgoraj).

(c) Zakon o varstvu pred diskriminacijo

52. Zakon o varstvu pred diskriminacijo je začel veljati 24. maja 2016. Ustanovil je poseben organ za nadzor varstva pred diskriminacijo – in sicer Zagovornika načela enakosti (v nadaljnjem besedilu: Zagovornik). Zakon o varstvu pred diskriminacijo opredeljuje, kaj pomeni izraz "diskriminacija", in določa ukrepe za spodbujanje enakega obravnavanja, postopek, ki ga je treba upoštevati pri vložitvi pritožbe pri Zagovorniku, in pravna sredstva, ki jih je mogoče uporabiti. V skladu z 39. členom lahko tožnik vloži tožbo za prenehanje diskriminacije ali izplačilo nadomestila zaradi diskriminacije ali objavo sodbe v medijih. Denarno nadomestilo mora izplačati povzročitelj

diskriminacije v znesku od 500 do 5.000 evrov. Pri določitvi višine nadomestila se upošteva trajanje diskriminacije, teža diskriminacije in druge okoliščine primera. Za odločanje o tožbi, vloženi po 39. členu Zakona o varstvu pred diskriminacijo, se uporabljajo določbe zakona, ki ureja pravdni postopek.

53. Zakon o varstvu pred diskriminacijo je nadomestil Zakon o uresničevanju načela enakega obravnavanja, ki je veljal od leta 2004. V skladu s slednjim so imele diskriminirane osebe pravico do odškodnine po splošnih pravilih civilnega prava (se pravi, le za morebitno utrpelo premoženjsko škodo, glej 51. odstavek zgoraj).

UPOŠTEVANI MEDNARODNI DOKUMENTI

I. KONVENCIJA ZDRUŽENIH NARODOV O PRAVICAH INVALIDOV (V NADALJNJEM BESEDILU: CRPD) IN POVEZANA PRAKSA

54. Pomembni deli CRPD so navedeni v zadevi *Guberina proti Hrvaški*, št. pritožbe 23682/13, 34. odstavek, 22. marec 2016. Poleg tega so za obravnavano zadevo še posebej pomembni naslednji odlomki iz CRPD, ki jo je Slovenija ratificirala 24. aprila 2008:

29. člen – Sodelovanje v političnem in javnem življenju

Države pogodbenice zagotavljajo invalidom politične pravice in možnost, da jih uživajo enako kot drugi, in se 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;

ii) 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;

iii) 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;

55. Splošna pripomba odbora CRPD št. 2 (sprejeta 11. aprila 2014) v zvezi z 9. členom CPRD se v ustreznem obsegu glasi:

"14. Pravica do dostopa za invalidne osebe je zagotovljena s strogim izvajanjem standardov dostopnosti. Ovire za dostop do obstoječih objektov, pripomočkov, blaga in storitev, namenjenih javnosti ali odprtih za javnost, se odpravljajo postopoma na sistematičen način in, kar je še pomembneje, pod stalnim nadzorom, da bi se dosegla popolna dostopnost.

...

SODBA TOPLAK IN MRAK PROTI SLOVENIJI

23. Ker je dostopnost predpogoj za samostojno življenje invalidnih oseb, kot je določeno v 19. členu konvencije, ter za njihovo polno in enakopravno vključenost v družbi, je zavrnitev dostopa do fizičnega okolja, prevoza, informacijskih in komunikacijskih tehnologij ter objektov in storitev, odprtih za javnost, treba obravnavati v smislu diskriminacije. ...

...

25. Dostopnost je povezana s skupinami, primerna prilagoditev pa s posamezniki. To pomeni, da je dolžnost zagotavljanja dostopnosti *ex ante* dolžnost. Države pogodbenice so torej dolžne zagotoviti dostopnost, preden prejmejo posamezno zahtevo za vstop ali uporabo kraja ali storitve. ... Standardi dostopnosti morajo biti široki in standardizirani. V primeru posameznikov, ki imajo redke okvare, ki niso bile upoštevane pri oblikovanju standardov dostopnosti, ali ki ne uporabljajo načinov, metod ali sredstev, ki so na voljo za doseganje dostopnosti (ne berejo Brailleove pisave, na primer), celo uporaba standardov dostopnosti morda ne zadostuje za zagotovitev dostopa. V takih primerih se lahko uporabi primerna prilagoditev. ... Dolžnost izvajanja dostopnosti je brezpogojna, kar pomeni, da subjekt, ki je dolžan zagotoviti dostopnost, ne more opravičevati opustitve tega ravnanja s sklicevanjem na breme zagotavljanja dostopa za invalidne osebe. Nasprotno, dolžnost primerne prilagoditve obstaja le, če izvedba ne predstavlja nepotrebnega bremena za subjekt.

26. Dolžnost zagotavljanja primerne prilagoditve je *ex nunc* dolžnost, kar pomeni, da je izvršljiva od trenutka, ko jo posameznik z okvaro potrebuje v danem položaju ... Tukaj so standardi dostopnosti lahko kazalnik, vendar se jih ne sme šteti za zapovedujoče. Primerna prilagoditev se lahko uporablja kot sredstvo za zagotavljanje dostopnosti za invalidno osebo v določenem položaju. ...”

56. Ustrezni odlomki iz splošne pripombe odbora CRPD št. 6 (sprejete 26. aprila 2018) o enakosti in nediskriminaciji se glasijo:

"42. Ker postopno uresničevanje dostopnosti v grajenem okolju, javnem prevozu in informacijsko-komunikacijskih storitvah lahko traja dalj časa, se lahko v tem času uporabi primerna prilagoditev kot sredstvo za zagotavljanje dostopa posamezniku, saj je to dolžnost, ki velja takoj. ...

...

70. Izključitev iz volilnih procesov in druge oblike sodelovanja v političnem življenju so pogosti primeri diskriminacije na podlagi invalidnosti. Pogosto so tesno povezani z odvzemom ali omejitvijo poslovne sposobnosti. Države pogodbenice bi si morale prizadevati, da:

...

(b) se zagotovi, da je volilni proces dostopen vsem invalidnim osebam, tudi pred volitvami, med volitvami in po njih;

(c) se posameznim invalidnim osebam zagotovi primerno prilagoditev in podporne ukrepe na podlagi individualnih potreb invalidnih oseb za sodelovanje v političnem in javnem življenju; ..."

57. V skladu z Izbirnim protokolom k CRPD je odbor CRPD preučil sporočilo št. 19/2014, ki ga je vložila Fiona Given proti Avstraliji, v katerem se je avtorica, ki je trpela za cerebralno paralizo, pritožila, da med zveznimi volitvami leta 2013 ni imela druge izbire, kot da je glasovala s pomočjo svojega pomočnika. Ni mogla uporabiti elektronsko podprtega glasovanja, ki

je bilo sicer na voljo osebam z okvarami vida, volilni uradnik pa je zavrnil pomoč. Odbor CRPD je 16. februarja 2018 ugotovil, da nobena od možnosti, ki so bile avtorici na voljo, ni omogočila uresničevanja njene volilne pravice na način, ki ga je želela – namreč, ne da bi ji bilo treba razkriti svojo politično izbiro osebi, ki jo je spremljala. Odbor CRPD je poleg tega ugotovil, da bi ji dostop do uporabe elektronskega volilnega sistema omogočil neodvisno in tajno glasovanje, ne da bi morala komurkoli razkriti svojo politično izbiro, torej enakopravno z drugimi. V nadaljevanju je navedel:

"8.9 V tej zadevi [Odbor CRPD] tudi opozarja, da je bila možnost elektronskega glasovanja na volitvah v državi Novi Južni Wales od leta 2011 v široki uporabi za osebe z okvarami vida. Prav tako ugotavlja, da država pogodbenica ni predložila nobenih informacij, ki bi upravičile trditev, da bi uporaba takšne možnosti elektronskega glasovanja pomenila nesorazmerno breme, kar bi avtorici in vsem osebam, ki potrebujejo takšno prilagoditev, preprečilo njegovo uporabo na zveznih volitvah leta 2013. [Odbor CRPD] tudi opozarja, da 5. člen zagotavlja načelo enakega varstva vseh oseb pred zakonom in po njem. Države pogodbenice morajo prepovedati vso diskriminacijo na podlagi invalidnosti in invalidnim osebam zagotoviti učinkovito in enako varstvo pred diskriminacijo iz vseh razlogov. [sklic izpuščen] Ta obveznost na podlagi konvencije pomeni, da morajo države pogodbenice zagotoviti uresničevanje pravic iz konvencije za vse invalidne osebe in se vzdržati uvajanja diskriminatorne zakonodaje in prakse, ki ima lahko za posledico dejavnike diskriminacije glede na vrsto okvare.

8.10 [Odbor CRPD] zato ugotavlja, da so bile avtorici, ker ji ni bil zagotovljen dostop do elektronske platforme za glasovanje, ki je že bila na voljo v državi pogodbenici, in ne da bi ji bila dana druga možnost, ki bi ji omogočila glasovanje, ne da bi pri tem morala drugi osebi razkriti svojo izbiro pri glasovanju, odrečene njene pravice na podlagi člena 29 (a) (i) in (ii), kot se glasi samostojno in v povezavi s členi 5 (2), 4 (1) (a), (b), (d), (e) in (g) ter 9 (1) in (2) (g) konvencije."

II. UPOŠTEVANI DOKUMENTI SVETA EVROPE

58. Revidirano obrazložitevno izjavo h Kodeksu dobre prakse v volilnih zadevah glede udeležbe invalidnih oseb na volitvah (v nadaljnjem besedilu: revidirana obrazložitevna izjava) sta sprejela Svet za demokratične volitve na 39. zasedanju (Benetke, 15. december 2011) in Beneška komisija na 89. plenarnem zasedanju (Benetke, 16.-17. december 2011). Ta izjava se v ustreznem delu glasi:

"II. V NADALJEVANJU SO DOPOLNJENA NAČELA, NAVEDENA V KODEKSU

1. Splošna volilna pravica

2. Splošna volilna pravica je temeljno načelo evropske volilne dediščine. Invalidne osebe v zvezi s tem ne smejo biti diskriminirane, v skladu z 29. členom Konvencije Združenih narodov o pravicah invalidov in [sodno prakso] Evropskega sodišča za človekove pravice.

3. Postopki in možnosti glasovanja morajo biti dostopni invalidnim osebam, da lahko uresničujejo svoje demokratične pravice, in morajo po potrebi omogočati pomoč pri

glasovanju ob upoštevanju načela, da mora biti glasovanje individualno (Kodeks, točka I.4.b).

4. Uporaba načel splošnega oblikovanja ter neposredna in/ali posredna udeležba uporabnika v vseh fazah oblikovanja sta učinkoviti sredstva za izboljšanje dostopnosti volišč in volilnih postopkov za oddajo glasu in za dostop do informacij o volitvah...

...

4. Tajno glasovanje

7. Pravico invalidnih oseb, da glasujejo s tajnim glasovanjem, je treba med drugim zaščititi z "zagotavljanjem svobodnega izražanja volje invalidnih oseb kot volivcev in jim v ta namen, kadar je to potrebno, na njihovo zahtevo omogočiti uporabo tehnologij za pomoč in/ali pomoč pri glasovanju s strani osebe po lastni izbiri" v pogojih, ki zagotavljajo, da izbrana oseba ne izvaja neprimerne vpliva."

59. V Resoluciji 2155 (2017), sprejeti 10. marca 2017, z naslovom "Politične pravice invalidov: demokratični problem", je parlamentarna skupščina Sveta Evrope pozvala države članice, naj med drugim:

4.4. v zvezi z dostopnostjo volišč [...]:

7.4.1. zagotovijo fizično dostopnost javnih zgradb, vključno z volišči, ..., ter zagotovijo polno dostopnost vsaj enega volišča v vsakem volilnem okraju;

...

7.4.3. zagotovijo glasovnice v lahko dostopni obliki skupaj s taktilnimi glasovalnimi pripomočki za slepe volivce v vsaj enem volišču v vsakem volilnem okraju;

...

7.5. glede pomoči pri glasovanju in glasovanja na daljavo ter alternativnih oblik glasovanja:

7.5.1. naj na zahtevo zagotovijo možnost izvedbe glasovanja s pomočjo druge osebe, ob spoštovanju svobodne volje volivca;

...

7.5.4. naj zagotovijo možnost glasovanja pred mobilnimi volilnimi odbori in predlagajo, kjer je mogoče, možnost elektronskega glasovanja, v primerih, ko invalidne osebe ne morejo iti na volišče; ..."

III. EVROPSKA UNIJA – EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

60. Ustrezne primerjalne informacije o dostopu do glasovanja v državah članicah EU so na voljo v informativnem poročilu z naslovom "Dejanske pravice invalidnih oseb do glasovanja na volitvah v Evropski parlament", ki ga je marca 2019 izdala strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo Evropskega ekonomsko-socialnega odbora (EESC). V skladu s poročilom enajst držav EU uporablja splošno načelo, da je treba vsa volišča prilagoditi potrebam invalidov. Vendar poročilo ugotavlja, da je ta dostopnost v praksi precej ozko razumljena – zgolj kot odsotnost fizičnih ovir za uporabnike invalidskih vozičkov, ki prihajajo na volišče v spremstvu

drugih oseb, ki bi lahko po potrebi pomagale pri potiskanju invalidskega vozička (6.2.3). Šest držav EU nima pravil o prilagajanju volišč potrebam invalidov (prav tam) in nobena država članica EU ni uvedla celovitih rešitev (6.2.11). Med najpogostejšimi težavami so: "premajhne glasovalne kabine, velike težave, ki jih imajo uporabniki invalidskih vozičkov pri uporabi kabin ..., [a] pomanjkanje izbire [glede tega,] kako izpolniti glasovnico (sede ali stoje), premajhne mize za izpolnjevanje glasovnic..., [in] mesto reže v glasovalni skrinjici, ki nekaterim volivcem invalidom [preprečuje] neodvisno vstavljanje glasovnic" (6.2.13). V zvezi z glasovanjem s pomočjo svobodno izbrane osebe poročilo ugotavlja, da je v večini držav članic EU takšna pomoč dovoljena, vendar je le v nekaterih od njih mogoče imenovati člana volilne komisije, da prevzame vlogo pomočnika. (6.2.6).

61. V zvezi z glasovanjem na volišču poročilo navaja naslednje pripombe (6.2.18):

"a) Kljub obstoječim pravilom velika večina volišč v EU ni v celoti ali na splošno prilagojena potrebam oseb z različnimi vrstami invalidnosti in tega ni mogoče na hitro popraviti. Zato je trenutno najboljši način, da se ta položaj popravi, ta, da se volivcem invalidom omogoči menjava volišč, če je bilo volišče določeno glede na kraj bivanja. Upravni postopek, ki vodi do takšne spremembe, bi moral biti preprost in hiter.

b) Vsi volivci invalidi bi morali imeti možnost, da svobodno izberejo osebo, ki jim bo pomagala pri volitvah na volišču. Dodatni pogoji za take pomočnike se v številnih državah ne zdijo upravičeni.

...

d) Izjemnega pomena je izdelati zelo podrobna načela (v obliki pravnih pravil ali navodil za lokalne organe in volilne komisije), ki določajo prostore in opremo volilnih komisij in način organizacije njihovega dela. Ta pravila bi morala med drugim določati strukturo območij, na katerih se lahko ljudje neovirano gibljejo; velikost, lokacijo in opremljenost glasovalnih kabin; dostopnost glasovalne skrinjice; in tudi ureditev parkiranja in dostop do volišča."

62. Poročilo ocenjuje, da je glasovanje prek mobilnih glasovalnih skrinjico učinkovit način, da se invalidom omogoči udeležba pri glasovanju, in ugotavlja, da bi to možnost lahko povezali z glasovanjem po pošti (6.6.8). Dokler se ne izboljša dostopnost volišč, pa poleg tega kot začasno rešitev predlaga prevzem glasovnic in namestitvev manjše dodatne glasovalne skrinjice pred voliščem, da bi volivci lahko tam glasovali (prav tam). Poročilo tudi opozarja na dejstvo, da elektronsko glasovanje z uporabo stacionarnih naprav na voliščih invalidnim osebam bistveno ne olajša udeležbe na volitvah. Da bi to spremenili, poročilo navaja, da je treba vzpostaviti tehnične ureditve, ki bodo osebam z različnimi invalidnostmi omogočale samostojno upravljanje takih naprav, in zagotoviti resnično zasebnost in tajnost volivcem (6.8.4).

IV. ORGANIZACIJA ZA VARNOST IN SODELOVANJE V EVROPI, URAD ZA DEMOKRATIČNE INSTITUCIJE IN ČLOVEKOVE PRAVICE (OVSE/ODIHR)

63. Urad ODIHR je v končnem poročilu misije za oceno volitev glede predčasnih parlamentarnih volitev leta 2011 v Sloveniji, objavljenem 7. februarja 2012, ugotovil, da je kljub temu, da slovenska zakonodaja določa ukrepe, ki omogočajo udeležbo volivcev invalidov, dostop do volišč še vedno problematičen. Glede tajnosti postopka glasovanja je urad ODIHR ugotovil, da imajo glasovi, oddani z glasovalnimi napravami, drugačno obliko od drugih glasovnic in da jih je pogosto malo, kar bi lahko ogrozilo tajnost glasovanja. Urad ODIHR je v končnem poročilu misije za oceno volitev glede predčasnih parlamentarnih volitev leta 2018 v Sloveniji, ki je bilo objavljeno 12. septembra 2018, ugotovil, da je bila dosežena skoraj popolna skladnost pri zagotavljanju fizične dostopnosti volišč za volivce invalide. Predlagal je tudi, da bi se pri elektronskem glasovanju lahko zagotovilo izvedljiv alternativni način, ki bi volivcem invalidom omogočil, da uresničujejo svoje volilne pravice brez pomoči.

PRAVO

I. ZDRUŽITEV PRITOŽB

64. Glede na podobno vsebino pritožb se Sodišču zdi primerno, da ju preuči skupaj v eni sodbi.

II. *LOCUS STANDI* GLEDE PRITOŽBE ŠT. 34591/19

65. Sodišče ugotavlja, da je prvi pritožnik umrl kmalu po vložitvi pritožbe pri Sodišču in da sta njegovi hčerki Nataša Toplak in Renata Toplak izrazili željo po nadaljevanju postopka pred Sodiščem namesto njega. Predložili sta izvod ustreznega sklepa o dedovanju, iz katerega je razvidno, da sta edini dedinji prvega pritožnika. Sodišče ob upoštevanju svoje ustrezne sodne prakse (glej na primer sodbo *Jama proti Sloveniji*, št. pritožbe 48163/08, 28. odstavek, 19. julij 2012) sprejema, da lahko navedeni dedinji nadaljujeta s pritožbo, ki jo je prvotno vložil prvi pritožnik. Vse njune vloge oz. navedbe se bodo imenovala "vloge oz. navedbe prvega pritožnika".

III. PREDHODNI UGOVORI VLADE

66. Vlada je poudarila, da pritožnika v pritožbah, ki sta jih vložila pri Sodišču, nista izpostavila vprašanja nerazpoložljivosti glasovalnih naprav in svojima pritožbama nista priložila nobenih dokumentov povezanih z

ustavnosodno presojo glede, med drugim, uporabe glasovalnih naprav (glej 31. odstavek).

67. Vlada je poleg tega trdila, da sta pritožnika v svojih pravnih sredstvih navajala potrebo po fizični dostopnosti volišč, glasovalnih kabin, miz in glasovalnih skrinjic, vendar nista predložila nobenih informacij ali pa zgolj nezadostne informacije o svoji dejanski udeležbi na referendumu 2015. Prvi pritožnik v svoji ustavni pritožbi ni podrobno navedel okoliščin svoje udeležbe na referendumu 2015. Drugi pritožnik je v svoji ustavni pritožbi zatrjeval, da je bilo volišče nedostopno, čeprav je prej v pritožbi pred Vrhovnim sodiščem potrdil, da je dejansko glasoval.

68. Vlada je tudi trdila, da pritožnika nista izčrpala razpoložljivih domačih pravnih sredstev, ker nista vložila tožbe po 4. členu Zakona o upravnem sporu, s katero bi zahtevala ugotovitev kršitve človekovih pravic (glej 48. odstavek zgoraj). Poleg tega nista uporabila pravnih sredstev na podlagi zakona o volitvah in zakona o referendumu (glej 46.-47. odstavek zgoraj) in nista uporabila pravnega sredstva, ki je na voljo na podlagi 39. člena Zakona o varstvu pred diskriminacijo (glej 52. odstavek zgoraj) glede domnevne diskriminacije, ki sta jo utrpela med volitvami v EP 2019.

69. Vlada je trdila tudi, da pritožnika nista spoštovala šestmesečnega roka v zvezi z njunimi očitki glede referenduma 2015. Medtem ko sta pritožnika pritožbo vložila v šestih mesecih po zavrnitvi njunih ustavnih pritožb, pa sta prezgodaj vložila tožbi pred Upravnim sodiščem (vložila sta jih pred referendumom namesto po njem).

70. Pritožnika sta trdila, da sta izčrpala vsa notranjepravna sredstva, vključno z vložitvijo ustavne pritožbe in pobude za ustavno presojo. Izpodbijala sta trditev vlade, da se obravnavana zadeva ne nanaša na glasovalne naprave, in poudarila, da sta pred domačimi organi trdila, da bi morala biti volišča v celoti dostopna (kar bi zahtevalo omogočanje dostopa do vseh elementov postopka glasovanja). V postopku pred Ustavnim sodiščem sta se sklicevala na odločbo odbora CRPD iz leta 2018 (glej 57. odstavek zgoraj), ki se je nanašala tudi na glasovalne naprave.

71. Sodišče ugotavlja, da pritožnika v svojih pritožbah nista izrecno izpostavila vprašanja razpoložljivosti glasovalnih naprav. Domnevno pomanjkanje dostopnosti pa je zajemalo različne vidike in ni razloga, da med njimi ne bi upoštevali nerazpoložljivosti glasovalnih naprav. Sodišče v zvezi s tem ugotavlja, da sta pritožnika glede volitev v EP 2019 med drugim trdila, da "dostopnih načinov glasovanja ali opreme ni bilo na voljo" (glej 29. odstavek zgoraj). Sklicevala sta se na standarde dostopnosti, določene v ustreznih mednarodnih dokumentih, ki bi jih morali slovenski organi po njunem mnenju poznati. Sodišču se zdi pomembno tudi, da se je en sklop postopkov pred Ustavnim sodiščem, v katerem sta sodelovala oba pritožnika, nanašal prav na to vprašanje. Res je, da pritožnika v svojih pritožbah nista predložila informacij v zvezi s tem postopkom, vendar so bile te vezane na ustavno pritožbo prvega pritožnika (glej 15. in 31. odstavek zgoraj) in v času

vložitve pritožb je ustavna presoja še potekala. Postopek ustavne presoje se je končal z odločbo Ustavnega sodišča (glej 33.-36. odstavek zgoraj), ki je bila izdana potem, ko sta bili pritožbi že vloženi pri Sodišču. Sodišče nazadnje ugotavlja, da je vlada podala obširne pripombe na vprašanje, ali so potrebne glasovalne naprave, zlasti po izdaji navedene odločbe Ustavnega sodišča. Zato se prvi ugovor zavrne (glej 66. odstavek zgoraj).

72. V zvezi z natančnimi okoliščinami udeležbe pritožnikov na referendumu 2015 in na volitvah v EP 2019 Sodišče ne more spregledati, prvič, dejstva, da so se njuni prvotni očitki nanašali na njuno domnevno nezmožnost, da bi skozi daljše obdobje na več volitvah in referendumih volila na enakopravni podlagi z drugimi, da pa je vlada obveščena le o očitkih v zvezi z referendumom 2015 in volitvami v EP 2019 (ostali očitki so bili zavrnjeni kot nesprejemljivi v zgodnejši fazi postopka). Drugič, glede dejstev, navedenih v domačih postopkih, Sodišče ugotavlja, da sta pritožnika vložila tožbi pred referendumom 2015 in da so njune trditve večinoma temeljile na njihovih prejšnjih izkušnjah. Ob upoštevanju navedenega bodo negotovosti glede nekaterih dejanskih vprašanj obravnavane ob vsebinski presoji očitkov pritožnikov. Zato je treba tudi ta predhodni ugovor zavrniti.

73. V zvezi z ugovorom vlade glede spoštovanja šestmesečnega roka (glej 69. odstavek zgoraj) Sodišče ugotavlja, da sta pritožnika pri Sodišču vložila pritožbi v šestih mesecih od datuma, ko sta prejela sklepa Ustavnega sodišča, s katerima sta bili zavrnjeni njuni ustavni pritožbi (glej 16. in 24. odstavek zgoraj). Sklepa Ustavnega sodišča se nanašata na postopka, ki sta ju pritožnika na začetku sprožila pri Upravnem sodišču z namenom zahtevati prilagoditev volišč glede na prihajajoči referendum 2015 in tudi glede kakršnih koli prihodnjih volitev in referendumov (glej 11. in 19. odstavek zgoraj). Čeprav se je izkazalo, da glede na stališče Vrhovnega sodišča ta dva postopka ne moreta zagotoviti nobenega zadoščenja (glej 14. in 22. odstavek zgoraj), vlada ni dokazala, da bi ju bilo mogoče šteti za neprimerni ali napačno zasnovani možnosti, ki bi jih bilo mogoče že od začetka šteti za neuspešni in se zato ne bi smeli upoštevati pri izračunu šestmesečnega obdobja (glej na primer sodbo *Lopes de Sousa Fernandes proti Portugalski* [VS], pritožba št. 56080/13, 138. odstavek, 19. december 2017; primerjaj tudi *Musayeva in drugi proti Rusiji* (sklep), pritožba št. 74239/01, 1. junij 2006, in *Rezgui proti Franciji* (sklep), pritožba št. 49859/99, ESČP 2000-XI). V zvezi s tem Sodišče ugotavlja, da Ustavno sodišče ni zavrglo ustavnih pritožb pritožnikov zoper odločbi Vrhovnega sodišča in Upravnega sodišča, v katerih sta se pritožila glede vprašanj, ki so v bistvu enaka tistim, ki jih je preučevalo Sodišče (glej 15. in 23. odstavek zgoraj), z utemeljitvijo, da razpoložljiva pravna sredstva niso bila ustrezno izčrpana (glej 15. in 23. odstavek zgoraj). Zato zavrača ta ugovor vlade.

74. V zvezi z očitki vlade glede izčrpanja nekaterih notranjepravnih sredstev (glej 68. odstavek zgoraj) Sodišče opozarja, da so tesno povezani in

jih je zato treba združiti s preučitvijo utemeljenosti očitka na podlagi 13. člena skupaj z drugimi navedenimi določbami.

IV. OPREDELITEV OČITKOV IN VRSTNI RED OBRAVNAVE

75. Sodišče ugotavlja, da sta se pritožnika pritožila na podlagi 3. člena Protokola št. 1 in 14. člena konvencije v povezavi s 3. členom Protokola št. 1. Pritožila sta se tudi na podlagi 1. člena 1 Protokola št. 12. Poleg tega sta se sklicevala na 13. člen konvencije. Sodišče kot glavni opredeljevalec dejstev, ki jih je v pravu treba opredeliti v vsaki obravnavani zadevi (glej sodbo *Radomilja in drugi proti Hrvaški* [VS], št. pritožbe 37685/10 in 22768/12, 126. odstavek, 20. marec 2018), je mnenja, da je treba očitke pritožnikov v delu, v katerem se nanašajo na referendum 2015, preučiti s stališča 1. člena Protokola št. 12 – tako samostojnega kot v povezavi s 13. členom konvencije. V zvezi z volitvami v EP 2019 bi bilo treba očitke obravnavati na podlagi 14. člena konvencije v povezavi s 3. členom Protokola št. 1 in z vidika teh dveh določb v povezavi s 13. členom konvencije.

76. Sodišče poleg tega opozarja, da je pri ugotavljanju, ali je bila kršena pravica do učinkovitega pravnega sredstva v zvezi s kršitvijo materialne pravice, ki jo jamči konvencija, običajna praksa Sodišča, da najprej preuči, ali je bila kršena materialna pravica, na katero se sklicuje, in nato preuči, ali je prišlo do kršitve 13. člena. Vendar pa Sodišče po preučitvi navedb pritožnikov in ob upoštevanju svoje odločitve, da združi ugovor vlade glede izčrpanja notranjepravnih sredstev z utemeljenostjo pritožbe na podlagi 13. člena (glej 74. odstavek), meni, da je treba najprej preučiti, ali je bil kršen 13. člen v povezavi z drugimi določbami, na katere se sklicujeta pritožnika.

V. DOMNEVNA KRŠITEV 13. ČLENA KONVENCIJE V POVEZAVI S 1. ČLENOM PROTOKOLA ŠT. 12 H KONVENCIJI (V ZVEZI Z REFERENDUMOM 2015) IN 14. ČLENOM KONVENCIJE, V POVEZAVI S 3. ČLENOM PROTOKOLA ŠT. 1 H KONVENCIJI (V ZVEZI Z VOLITVAMI V EP 2019)

77. Pritožnika sta se pritožila zaradi neobstoja učinkovitih pravnih sredstev, s katerimi bi lahko vnaprej zaprosila za dostopno volišče. Poleg tega sta se pritožila zaradi neobstoja učinkovitega pravnega sredstva, s katerim bi lahko zahtevala nadomestilo za diskriminacijo pri uresničevanju svoje volilne pravice na volitvah ali referendumih. Ustrezne določbe (glej 75. odstavek zgoraj) se glasijo:

13. člen (Pravica do učinkovitega pravnega sredstva)

"Vsakdo, čigar pravice in svoboščine, zajamčene s to Konvencijo, so kršene, ima pravico do učinkovitih pravnih sredstev pred domačimi oblastmi, in to tudi če je kršitev storila uradna oseba pri opravljanju uradne dolžnosti."

14. člen (Prepoved diskriminacije)

"Uživanje pravic in svoboščin, določenih s to Konvencijo, je zagotovljeno vsem ljudem brez razlikovanja glede na spol, raso, barvo kože, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, narodnostni ali socialni izvor, pripadnost narodni manjšini, lastnino, rojstvo ali kakšne druge okoliščine."

3. člen Protokola št. 1 (Pravica do svobodnih volitev)

"Visoke pogodbene stranke se zavezujejo, da bodo izvedle v razumnih časovnih presledkih svobodne in tajne volitve, ki bodo zagotovile svobodno izražanje mnenja ljudstva pri izbiri zakonodajnih teles."

1. člen Protokola št. 12 (Splošna prepoved diskriminacije)

"1. Uživanje vsake pravice, ki je določena z zakonom, je zagotovljeno brez kakršne koli diskriminacije iz katerega koli razloga, kot je spol, rasa, barva kože, jezik, vera, politično ali drugo prepričanje, narodnostni ali socialni izvor, pripadnost narodni manjšini, premoženje, rojstvo ali kakšna druga okoliščina.

2. Nobena javna oblast ne sme nikogar diskriminirati iz katerega koli razloga, navedenega v prvem odstavku."

A. Sprejemljivost

78. Sodišče ponovno poudarja, da 13. člen konvencije zagotavlja razpoložljivost pravnega sredstva na ravni države za uveljavljanje bistva pravic in svoboščin iz konvencije v kakršni koli obliki zaradi njihovega varovanja v domačem pravnem redu. Učinek te določbe torej pomeni zahtevo po notranjepравnem sredstvu zaradi obravnavanja bistva "dokazljive pritožbe" po konvenciji in dodelitve primerne zadoščenja (glej *sodbo Kudla proti Poljski* [VS], št. 30210/96, 157. odstavek, ESČP 2000-XI).

79. Ker 13. člen nima samostojnega obstoja, temveč zgolj dopolnjuje druge materialne določbe konvencije in njenih protokolov (glej *sodbo Zavoloka proti Latviji*, pritožba št. 58447/00, 35. odstavek, 7 julij 2009, in *DEBÚT Zrt. in drugi proti Madžarski* (sklep), pritožba št. 24851/10 z dne 20. novembra 2012), bo Sodišče najprej preverilo, ali se v obravnavani zadevi uporabljajo druge določbe, navedene skupaj s 13. členom.

80. Sodišče najprej ugotavlja, da sta se oba pritožnika pritožila, da sta bila ovirana pri uresničevanju svojih pravic zaradi invalidnosti, ki spada pod "kakšno drugo okoliščino" kot prepovedan razlog za diskriminacijo (glej *sodbo Çam proti Turčiji*, pritožba št. pritožbe 51500/08, 55. odstavek, 23. februar 2016, in *sodbo Guberina proti Hrvaški*, pritožba št. 23682/13, 79. odstavek, 22. marec 2016). Poleg tega Sodišče ugotavlja, da v zvezi z volitvami v EP 2019 ni bilo sporno, da se uporablja 3. člen Protokola št. 1, in Sodišče ne vidi razloga, da bi odločilo drugače (glej na primer *sodbo Matthews proti Združenemu kraljestvu* [VS], pritožba št. 24833/94, 45.-54. odstavek, ESČP 1999-I).

81. V zvezi z referendumom 2015 Sodišče ugotavlja, da 14. člen konvencije prepoveduje diskriminacijo pri uživanju "pravic in svoboščin, določenih s to konvencijo", 1. člen Protokola št. 12 pa razširja obseg varstva na "vse pravice, določene z zakonom". Tako uvaja splošno prepoved diskriminacije (glej sodbo *Sejdić in Finci proti Bosni in Hercegovini* [VS], št. pritožb 27996/06 in 34836/06, 53. odstavek, ESČP 2009). V obravnavani zadevi ni sporno, da sta pritožnika imela pravico voliti na referendumih (glej tudi 37. odstavek zgoraj), vključno s tistim, ki je potekal leta 2015. Glede na dejstvo, da invalidnost spada pod "kakšno drugo okoliščino" kot prepovedan razlog za diskriminacijo (glej 80. odstavek zgoraj), se 1. člen Protokola št. 12 uporablja za očitke glede udeležbe pritožnikov na referendumu 2015.

82. Sodišče prav tako ugotavlja, da so očitki pritožnikov na podlagi vsebinskih določb "dokazljivi" v smislu 13. člena. Omenjeni očitki niso nesprejemljivi iz katerega koli drugega razloga, navedenega v 35. členu konvencije, zato Sodišče ugotavlja, da je treba ta del pritožb razglasiti za sprejemljiv.

B. Utemeljenost

1. Navedbe strank

83. Pritožnika sta trdila, da sta skupaj z drugimi volivci invalidi večkrat in v daljšem časovnem obdobju poskušala uporabiti vsa razpoložljiva sredstva (v času volitev in po njih), vendar sta bila vedno neuspešna. Poudarila sta, da pritožbe na podlagi volilne zakonodaje (glej 46.-47. odstavek zgoraj) ne morejo biti učinkovite, saj glas ene osebe ne more vplivati na skupni rezultat. Po volitvah v EP 2019 nista uporabila nobenega od razpoložljivih notranjepravnih sredstev, saj je bilo do takrat jasno, da nobeno od njih ne bo učinkovito. Pritožnika sta poleg tega trdila, da bi morala imeti na voljo pravno sredstvo, ki bi jima omogočilo zahtevati dostopno volišče pred volitvami in referendumi. Pritožnika sta grajala stališče Ustavnega sodišča, da je treba očitke v zvezi z volilnim postopkom po koncu zadevnih volitev zavrniti (glej 45. odstavek zgoraj). Zatrjevala sta tudi, da je stališče Vrhovnega sodišča glede njunih zadev pomenilo spremembo sodne prakse, ki je nista mogla predvideti. V zvezi z Zakonom o varstvu pred diskriminacijo pa sta pritožnika trdila, da ta zakon ni učinkovit način zagotavljanja dostopnosti volišč.

84. Vlada je priznala, da pritožnika nista mogli zahtevati odškodnine v zvezi z domnevnimi kršitvami, do katerih je prišlo med referendumom 2015, ker niti Zakon o upravnem sporu niti Obligacijski zakonik nista predvidevala možnosti denarnega nadomestila. Pritožnika bi lahko dosegla ugotovitev kršitve, kar bi po mnenju vlade zadostovalo. Sklicevala se je na zadeve, v katerih je Sodišče razsodilo, da je ugotovitev kršitve zadostovala, kot v sodbi *Kulinski in Sabev proti Bolgariji*, pritožba št. 63849/09, 21. julij 2016, in *Anchugov in Gladkov proti Rusiji*, pritožbi št. 11157/04 in 15162/05, 4. julij 2013. Po volitvah v EP 2019 bi lahko pritožnika vložila tožbo na podlagi 4.

člena Zakona o upravnem sporu in uveljavljala pravno sredstvo na podlagi 39. člena Zakona o varstvu pred diskriminacijo, kar bi jima omogočilo, da zahtevata denarno nadomestilo za domnevno diskriminacijo.

85. Vlada je tudi navedla, da ni bilo nobenih preventivnih sredstev v zvezi z dostopnostjo volišč, ker so bili domači organi v vsakem primeru zakonsko zavezani, da invalidnim osebam omogočijo dostop do volišč.

86. Urad Zagovornika načela enakosti (glej 52. odstavek zgoraj), ki je bil v vlogi tretje osebe v postopku, je trdil, da glede zahtevka na podlagi 39. člena Zakona o varstvu pred diskriminacijo (glej 52. odstavek zgoraj) sodna praksa na podlagi te določbe do tedaj ni bila oblikovana in da v bistvu prva in edina tožba, ki jo je Zagovornik vložil leta 2019, še vedno poteka pred domačim sodiščem. Tretja oseba je menila, da to pravno sredstvo pomeni določeno stopnjo negotovosti za tožnike.

2. Presoja Sodišča

87. Kot je Sodišče že večkrat poudarilo, je državam pogodbenicam dana določena diskrecija glede načina, na katerega izpolnjujejo svoje konvencijske obveznosti na podlagi 13. člena konvencije. Obseg njihovih obveznosti po 13. členu se prav tako razlikuje glede na naravo pritožnikove pritožbe na podlagi konvencije. Vendar mora biti pravno sredstvo, ki ga zahteva 13. člen, "učinkovito" tako v praksi kakor po zakonu (glej sodbo *T.P. in K.M. proti Združenemu kraljestvu* [VS], pritožba št. 28945/95, 107. odstavek, ESČP 2001-V (izvlečki)).

(a) Pravna sredstva v zvezi z referendumom 2015

88. Po mnenju Vrhovnega sodišča (glej 14. in 22. odstavek zgoraj) in vlade (glej 68. odstavek) sta imela pritožnika na voljo pravno sredstvo na podlagi zakona o referendumu. Vendar iz upoštevane domače zakonodaje in prakse izhaja, da bi to pravno sredstvo lahko imelo učinek le, če bi razlogi za pritožbo lahko vplivali na izid referenduma 2015 (glej 46.-47. odstavek zgoraj). Ni bilo mišljeno za obravnavo take vrste posameznih očitkov, kot sta jih navedla pritožnika, niti jih ni bilo zmožno obravnavati.

89. Vlada je poleg tega trdila, da sta imela pritožnika na voljo učinkovito pravno sredstvo v obliki vložitve tožbe na podlagi 4. člena Zakona o upravnem sporu (glej 48.-50. odstavek), vendar ga nista pravilno uporabila – se pravi, po referendumu 2015 (glej 68., 69. in 84. odstavek zgoraj). Sodišče v zvezi s tem ponovno poudarja, da morajo biti pravna sredstva učinkovita v smislu preprečitve domnevne kršitve ali njenega nadaljevanja, ali pa nudenja pritožnikom ustreznega zadoščenja za kakršno koli kršitev, ki se je že zgodila (glej na primer, zgoraj navedeno sodbo *Kudła*, 158. odstavek, in *Jaremowicz proti Poljski*, pritožba št. 24023/03, 70. odstavek, 5. januar 2010). Pritožnika sta očitno nameravala uporabiti pravna sredstva, da bi vnaprej zagotovila dostopnost svojih lokalnih volišč. Vendar pa je vlada trdila, da ni bilo nobenih

preventivnih sredstev glede dostopnosti volišč (glej 85. odstavek zgoraj) in da bi morala pritožnika namesto tega zahtevati ugotovitev kršitve svojih človekovih pravic na podlagi 4. člena Zakona o upravnem sporu (glej 68. odstavek zgoraj); zdi se, da je to predlagalo tudi Vrhovno sodišče (glej 14. odstavek zgoraj). Vlada je priznala, da niti tožba na podlagi 4. člena Zakona o upravnem sporu niti nobeno drugo pravno sredstvo ne bi omogočilo pritožnikoma, da pridobita kakršno koli obliko nadomestila za domnevno storjeno kršitev (glej 48. in 84. odstavek zgoraj).

90. Sodišče ugotavlja, da tožba na podlagi 4. člena Zakona o upravnem sporu, v skladu s stališčem Vrhovnega sodišča (glej 14. in 22. odstavek zgoraj), ni bila namenjena preprečevanju morebitne kršitve pravic pritožnikov. Ob upoštevanju zgoraj navedenega neobstoja kakršnega koli pravnega sredstva s preventivnim učinkom je Sodišče tudi mnenja, da tožba, katere edini namen je doseči ugotovitev kršitve brez možnosti uveljavljanja zadoščenja, pomeni neustrezno pravno sredstvo. Dejstvo, da Sodišče v nekaterih primerih, ki se nanašajo na volilno pravico, ni dodelilo nobenega denarnega nadomestila (glej 84. odstavek zgoraj), te ugotovitve ne more spremeniti. Sodišče želi poudariti, da se v obravnavanem primeru ne sooča z domačo odločbo, s katero glede na okoliščine obravnavanega primera ni bila dodeljena nobena odškodnina, ampak z domačim sodiščem, ki ni pristojno za dodelitev primernega nadomestila.

91. Pritožnika zato v zvezi z referendumom 2015 nista imela na voljo učinkovitega pravnega sredstva; tako je torej prišlo do kršitve 13. člena v povezavi s 1. členom Protokola št. 12 h konvenciji.

(b) Pravna sredstva v zvezi z volitvami v EP 2019

92. V zvezi s tožbo, vloženo na podlagi 4. člena Zakona o upravnem sporu, je Sodišče že ugotovilo, da z njo ne bi bilo mogoče zagotoviti ustreznega zadoščenja, kot ga zahteva 13. člen konvencije (glej 89. in 90. odstavek zgoraj). V zvezi s pravnim sredstvom, ki bi ga bilo možno uveljavljati na podlagi zakona o volitvah, pa Sodišče ugotavlja, da takšno pravno sredstvo, tako kot pravno sredstvo, ki bi ga bilo možno uveljavljati na podlagi zakona o referendumu (glej 88. odstavek zgoraj), ni bilo namenjeno obravnavanju očitkov, ki so jih navedli pritožniki, niti jih ni bilo zmožno obravnavati – t. j. očitkov, za katere se zdi, da ne morejo vplivati na izid volitev (glej 46.-47. odstavek zgoraj). Glede preostalih možnih pravnih sredstev Sodišče ugotavlja, da je treba razlikovati med obema pritožnikoma.

(i) Prvi pritožnik

93. Prvi pritožnik na volitvah v EP 2019 ni glasoval, ker bi to lahko storil le z uporabo glasovalne naprave. Take naprave v skladu z novelo iz leta 2017 niso bile več na voljo (glej 38. in 42. odstavek zgoraj). Zato torej ni šlo za vprašanje primerne prilagoditve, ki bi jo bilo mogoče zagotoviti na volišču,

ampak za primer domnevne diskriminacije po ustrezni zakonodaji. Sodišče ugotavlja, da je bilo to vprašanje obravnavano v postopku presoje ustavnosti pred Ustavnim sodiščem (glej 37. odstavek zgoraj), v katerem je sodeloval prvi pritožnik (glej 16. in 31. odstavek zgoraj). Ustavno sodišče je ob upoštevanju trditev vpletenih in upoštevanega mednarodnega gradiva temeljito preučilo, ali je bila odstranitev glasovalnih naprav v skladu s temeljnimi pravicami volivcev invalidov (glej 33.-36. odstavek zgoraj). Res ni prišlo do sklepa, ki bi bil ugoden za prvega pritožnika, vendar to samo po sebi ne pomeni, da je bilo pravno sredstvo neučinkovito (glej *mutatis mutandis* sodbo *Swedish Engine Drivers' Union proti Švedski*, 6. februar 1976, 50. odstavek, serija A št. 20). Zato torej ni bilo kršitve 13. člena konvencije v zvezi s pritožbo prvega pritožnika glede volitev v EP 2019.

(ii) *Drugi pritožnik*

94. Drugi pritožnik je glasoval, vendar se je pritožil, da tega ni mogel storiti enakopravno z drugimi zaradi praktičnih ovir, s katerimi se je srečal na svojem volišču, in ker ni bilo primerne prilagoditve njegovim potrebam. Sodišče ugotavlja, da je drugi pritožnik imel možnost izraziti kakršne koli pomisleke, ki bi jih lahko imel v zvezi s prilagoditvijo svojim potrebam, ustreznim volilnim organom (glej 13. in 20. odstavek zgoraj), ki so pred referendumom 2015 konstruktivno odzvali na njegove zahteve (glej 121. odstavek spodaj). Če bi menil, da je bil diskriminiran pri uresničevanju volilne pravice, bi lahko vložil odškodninski zahtevek v skladu z 39. členom Zakona o varstvu pred diskriminacijo (ki je začel veljati leta 2016). Čeprav v zvezi s tem morda ni nobene sodne prakse (glej 86. odstavek zgoraj), so bile določbe 39. člena oblikovane posebej za obravnavanje diskriminacije in ne povzročajo nobene nejasnosti, ki bi na prvi pogled postavila pod vprašaj učinkovitost tega pravnega sredstva (glej na primer sodbo *Charzyński proti Poljski* (sklep), št. pritožbe 15212/03, 41. odstavek, 1. marec 2005).

95. Res je, da drugi pritožnik s tožbo, vloženo na podlagi 4. člena Zakona o upravnem sporu, ali s pravnimi sredstvi, določenimi v zakonu o referendumu, ne bi mogel zahtevati posebnih prilagoditev na svojem lokalnem volišču (glej 88.-90. odstavek in 92. odstavek zgoraj). Vendar pa so nacionalni organi na podlagi 13. člena konvencije deležni določene diskrecije glede načina, na katerega izpolnjujejo svoje konvencijske obveznosti (glej 87. odstavek zgoraj), in Sodišče ugotavlja, da bi glede na okoliščine primera pravno sredstvo, ki bi lahko omogočilo ustrezno zadoščenje v obliki odškodnine, izpolnjevalo merila iz 13. člena.

96. Glede na to je imel drugi pritožnik na voljo učinkovito pravno sredstvo, tako da 13. člen v zvezi s tem ni bil kršen.

VI. DOMNEVNA KRŠITEV 1. ČLENA PROTOKOLA ŠT. 12 H KONVENCIJI (GLEDE REFERENDUMA 2015) IN DOMNEVNA KRŠITEV 14. ČLENA KONVENCIJE V POVEZAVI S 3. ČLENOM PROTOKOLA ŠT. 1 H KONVENCIJI (V ZVEZI Z VOLITVAMI V EP 2019)

97. Pritožnika, katerih mobilnost je bila ovirana zaradi invalidnosti in ki sta uporabljala invalidska vozička, sta se pritožila zaradi kršitve 1. člena Protokola št. 12 v zvezi z njunim domnevnim pomanjkanjem dostopa do postopka glasovanja med referendumom 2015. Pritožila sta se tudi zaradi kršitve 14. člena v povezavi s 3. členom Protokola št. 1 v zvezi z volitvami v EP 2019. Te določbe so že bile navedene zgoraj (glej 77. odstavek zgoraj).

A. Sprejemljivost

98. Sodišče je ugotovilo, da je imel drugi pritožnik na voljo učinkovito pravno sredstvo glede volitev v EP 2019. Sodišče se zato strinja s predhodnim ugovorom vlade v zvezi z neizčrpanjem notranjepравниh sredstev v tem pogledu (glej 96. odstavek zgoraj). Ta del pritožbe drugega pritožnika je torej nesprejemljiv na podlagi prvega odstavka 35. člena konvencije.

99. Glede preostalih očitkov Sodišče opozarja, da je ugotovilo, da pritožnika nista imela na voljo učinkovitega pravnega sredstva v zvezi z njunim očitkom glede referenduma 2015 (glej 91. odstavek zgoraj). Zato je treba predhodni ugovor vlade v zvezi z neizčrpanjem notranjepравниh sredstev glede tega vidika zavrniti. Glede očitka prvega pritožnika v zvezi z volitvami v EP 2019 je vlada trdila, da bi moral uporabiti kompenzacijsko pravno sredstvo na podlagi Zakona o varstvu pred diskriminacijo (glej 52. in 68. odstavek zgoraj). Sodišče opozarja, da pritožniku ni treba uveljavljati več kot eno pravno sredstvo, kadar jih je na voljo več, in običajno posameznik sam izbere, katero bo uporabil (glej *mutatis mutandis* sodbo *Karakó proti Madžarski*, pritožba št. 39311/05, 14. odstavek, 28. april 2009). Ugotavlja, da je prvi pritožnik pred Ustavnim sodiščem uporabil postopek za presojo ustavnosti (glej 93. odstavek). Vlada ni navedla nobenih ustreznih argumentov, v skladu s katerimi bi moral izčrpati dodatno pravno možnost v obliki kompenzacijskega pravnega sredstva (glej 68. odstavek). Zato je treba tudi ta ugovor vlade zavrniti.

100. Sodišče poleg tega ugotavlja, da očitki pritožnikov v zvezi z referendumom 2015 in očitek prvega pritožnika v zvezi z volitvami v EP 2019 niso očitno neutemeljeni niti nesprejemljivi iz katerih koli razlogov, navedenih v 35. členu konvencije. Zato jih je treba razglasiti za sprejemljive.

B. Utemeljenost*1. Navedbe strank***(a) Pritožnika**

101. Pritožnika sta trdila, da "dostopna" volišča pomenijo ne samo volišča, ki imajo dostopen vhod, temveč tudi dostopno pot do glasovalnega prostora, dostop do glasovalne kabine, v kateri lahko glasujeta zasebno, dostopno glasovnico in dostopno glasovalno skrinjico. V postopku, ki se je začel pred referendumom 2015, sta zahtevala, naj bodo njune glasovalne kabine in mize dostopne invalidskim vozičkom, vendar ta zahteva ni bila upoštevana. Drugi pritožnik je izpodbijal trditev vlade, da je bilo njegovo lokalno volišče dostopno, in poudaril, da ogled, ki ga je leta 2015 opravila okrožna volilna komisija, ne bi mogel zagotoviti dostopnosti notranjosti njegovega volišča, saj je potekal tri dni pred referendumom, in da glasovalne opreme v času ogleda ni bilo tam.

102. Prvi pritožnik je navedel, da bi moral od leta 2018 uporabljati elektronsko opremo, posebej oblikovano za invalide, da bi lahko glasoval tajno in brez diskriminacije. Takšna oprema je bila v Sloveniji na voljo že vrsto let in je slepim ali osebam, ki niso mogle uporabljati svojih rok, omogočala samostojno glasovanje. Uporaba te opreme je bila v celoti odpravljena z novelo iz leta 2017. Pritožnika sta upala, da bo Ustavno sodišče v zvezi s tem razveljavilo odločitev zakonodajalca, saj je odbor CRPD po njenem mnenju to opremo razglasil za nujno (glej 57. odstavek zgoraj).

103. Zdi se, da sta pritožnika trdila, da je edini način za zagotovitev njune pravice do tajnega glasovanja in brez diskriminacije prek popolnoma dostopnega volišča, na katerem je na voljo tudi podporna tehnologija. Vse druge – alternativne – rešitve niso mogle v celoti doseči tega cilja.

(b) Vlada

104. V zvezi z referendumom 2015 je vlada trdila, da je bilo obema pritožnikoma na voljo dostopno volišče. Pritožnikoma je bila med postopkom glasovanja dovoljena tudi pomoč osebe po lastni izbiri. Vlada je pojasnila tudi, da evidence volilnega odbora niso na voljo, saj so bili uničeni med poplavami leta 2018. Poudarila je, da je prvi pritožnik šele po tem, ko je bila vlada obveščena o pritožbi, pojasnil, da je dejansko glasoval na referendumu 2015. Glede njegovega opisa dogodkov je vlada poudarila, da je prvi pritožnik sam priznal, da ga je spremljalo več oseb. To bi lahko pojasnilo domnevno prisotnost številnih ljudi na volišču v času, ko je glasoval. V zvezi z drugim pritožnikom je vlada poudarila, da je izpostavil samo vprašanje kota nagiba klančine.

105. Glede volitev v EP leta 2019 je vlada trdila, da bi lahko prvi pritožnik izkoristil pomoč druge osebe, da bi označil in oddal glasovnico, da bi lahko glasoval po pošti ali pa doma v prisotnosti volilnega odbora.

106. V zvezi z navedbami tretjih oseb je vlada poudarila, da je Zagovornik v svojih navedbah sam priznal, da ni preučil nobenega primera v zvezi z dostopom do volišč in da do tedaj ni podal nobenih priporočil v zvezi s tem. Vlada je na podlagi informacij, ki jih je predložil Equinet (glej 109. odstavek spodaj), poudarila, da to dejstvo, skupaj z informacijami iz informativnega poročila EESO (glej 60.-62. odstavek zgoraj), kaže, da sta bila pritožnika v obravnavani zadevi dejansko v boljšem položaju kot volivci invalidi v številnih drugih evropskih državah. V zvezi z navedbami HPOD in CDLP (glej 107. odstavek spodaj) je vlada poudarila, da so bila lokalna volišča pritožnikov dostopna in da so se volilne komisije odzvale na zahteve pritožnikov med referendumom 2015.

(c) Tretje osebe

(i) Harvard Law School Project on Disability (HPOD) in Centre for Disability Law and Policy (CDLP)

107. HPOD in CDLP sta Sodišče pozvala, naj ugotovi, da je dostopnost, vključno s podporno tehnologijo in pomočjo pri glasovanju, nujen element volilne pravice in pravice do nediskriminacije. Sklicevala sta se na CRPD in pripombe odbora CRPD ter pozvala Sodišče, naj razlikuje med zavrnitvijo primerne "prilagoditve" in zavrnitvijo dostopnosti. Izpostavila sta naslednje obveznosti, ki so po njunem mnenju izhajale iz CRPD: (i) brezpogojno obveznost, da se osebam z gibalnimi okvarami zagotovijo dostopne možnosti in postopki glasovanja, ne da bi taki posamezniki morali vnaprej zahtevati take možnosti in postopke, in to ne glede na stroške; (ii) obveznost zagotoviti, da pomoč volivcem invalidom ne ogroža tajnosti postopka glasovanja; (ii) dodatno pozitivno obveznost zagotavljanja primerne prilagoditve posameznim volivcem glede na njihove posebne potrebe in okoliščine; (iv) obveznost spoštovanja volivčeve izbire pomočnika pri glasovanju; (v) obveznost, da se dejansko dokaže (ne samo zatrjuje), da je predlagana prilagoditev nesorazmerno obremenjujoča.

(ii) Zagovornik načela enakosti

108. Urad Zagovornika načela enakosti (glej 52. odstavek zgoraj) se je skliceval na standarde dostopnosti CPRD in pozval Sodišče, naj preuči, ali je pojem "primerna prilagoditev" v obravnavanih zadevah ustrezen. Pojasnil je, da je v Sloveniji število volišč tradicionalno zelo visoko in da v praksi državljani lahko oddajo svoje glasove zelo blizu svojih domov. Za vsake volitve ali referendum so bila volišča postavljena na *ad hoc* podlagi, čeprav so se v praksi pogosto uporabljali isti prostori (kot so šole, gostilne ali gasilske postaje). Urad je poleg tega pojasnil, da se je dostopnost volišč sicer izboljšala zaradi sprememb v ustrezni zakonodaji, vendar volilne komisije še vedno nimajo jasnih opredelitev, kaj pomeni "dostopnost" v tehničnem

smislu. V zvezi z glasovanjem od doma je poudaril, da ta način glasovanja ni posebej urejen s predpisom.

(iii) *EVROPSKA MREŽA ORGANOV ZA ENAKOST (EQUINET)*

109. Equinet je navedel, da gre smer razvoja na podlagi mednarodnih in regionalnih instrumentov v korist pravice invalidov do dostopa do popolnoma in samostojno dostopnih volišč. Ugotovil je, da v praksi dostop invalidov do volilnega procesa ostaja neustrezen, zaradi česar je udeležba invalidov v volilnem procesu precej nizka. Equinet je navedel, da je informacije zbral pri nacionalnih organih za enakost devetnajstih držav članic Sveta Evrope. Po njegovem mnenju podatki kažejo splošen premik k formalnemu priznanju pravice invalidov do glasovanja, pa tudi splošno pomanjkanje nadzora nad tem, kako se ukrepi za zagotavljanje dostopnosti izvajajo v praksi.

2. Presoja Sodišča

(a) Ustrezna načela

110. Ustrezna načela glede pravice do glasovanja so bila določena v sodbi *Hirst proti Združenemu kraljestvu* (št. 2) [VS], pritožba št. 74025/01, 56.-62. odstavek, ESČP 2005 IX.

111. V zvezi s 14. členom konvencije Sodišče ponovno poudarja, da "diskriminacija" pomeni različno obravnavanje oseb v pomembno podobnih okoliščinah brez objektivne in smiselne utemeljitve, in da razlika v obravnavanju "ni utemeljena objektivno in smiselno", kadar ne sledi "zakonitemu cilju", ali če "med uporabljenimi sredstvi in ciljem, ki se želi doseči, ni primerne sorazmerja" (glej sodbo *Enver Şahin proti Turčiji*, pritožba št. 23065/12, 54. odstavek, 30. januar 2018). Vendar Sodišče meni, da to ni edini vidik prepovedi diskriminacije po 14. členu. Pravica do nediskriminacije pri uresničevanju pravic, zagotovljenih s konvencijo, je kršena tudi, če države brez objektivne in smiselne utemeljitve ne obravnavajo različno oseb, katerih okoliščine se bistveno razlikujejo (glej sodbo *J.D. in A. proti Združenemu kraljestvu*, št. pritožb 32949/17 in 34614/17, 84. odstavek, z nadaljnjimi sklicevanji, zlasti na sodbo *Thlimmenos proti Grčiji* [VS], pritožba št. 34369/97, 44. odstavek, ESČP 2000-IV). V tem smislu se pomembnost meri glede na pomembnost tega, za kaj gre, medtem ko je za ugotovitev Sodišča, da je razlika v okoliščinah bistvena, potreben določen prag. Da bi bil ta prag dosežen, mora imeti ukrep posebno škodljiv učinek na določene osebe zaradi varovanega razloga, povezanega z njihovimi okoliščinami in z vidika razloga diskriminacije, na katerega se sklicuje (glej sodbo *Ádám in drugi proti Romuniji*, št. pritožbe 81114/17 in 5 drugih, 87. odstavek, 13. oktober 2020, in sodbo *Napotnik proti Romuniji*, pritožba št. 33139/13, 73. odstavek, 20. oktober 2020). Ker je za dejansko uživanje številnih pravic invalidov iz konvencije lahko potrebno, da ustrezni državni organi sprejmejo različne pozitivne ukrepe (glej sodbo *Mólka proti Poljski*,

pritožba št. 56550/00, ESČP 2006-IV), Sodišče meni, da je treba zgoraj navedeni prag pomembnosti doseči tudi takrat, ko pritožnik zatrjuje obstoj diskriminacije zaradi neobstoja pozitivnih ukrepov s strani tožene države.

112. Sodišče tudi ugotavlja, da je treba konvencijo, kolikor je to mogoče, razlagati v skladu z drugimi pravili mednarodnega prava, katerih del je (glej zgoraj navedeno sodbo *Enver Şahin*, 53. odstavek). Zato bi bilo treba upoštevati določbe v zvezi s pravicami invalidov, navedene v CRPD, skupaj z drugim ustreznim gradivom (glej 54.- 62. odstavek zgoraj). Sodišče v zvezi s tem ugotavlja, da je odbor CRPD v svoji splošni pripombi št. 2 opozoril, da je treba zavrnitev dostopa invalidom, *med drugim* do objektov in storitev, ki so na voljo javnosti, obravnavati v okviru diskriminacije (glej 55. odstavek zgoraj).

113. Poleg tega je treba ponovno poudariti, da imajo države polje proste presoje pri presoji, ali in v kolikšnem obsegu razlike v sicer podobnih okoliščinah upravičujejo različno obravnavo (glej sodbo *Vallianatos in drugi proti Grčiji*, št. pritožb 29381/09 in 32684/09, 76. odstavek, ESČP 2013). Ker pa je konvencija v prvi vrsti in predvsem sistem varstva človekovih pravic, mora Sodišče upoštevati spreminjajoče se pogoje v državah pogodbenicah in se na primer odzvati na morebitno soglasje glede standardov, ki jih je treba doseči (glej zgoraj navedeni sodbi *Enver Şahin*, 55. odstavek, in *Glor proti Švici*, št. pritožbe 13444/04, 75. odstavek, ESČP 2009).

114. V prejšnjih zadevah v zvezi s pravicami invalidov je Sodišče s sklicevanjem na CRPD ugotovilo, da je treba 14. člen konvencije razlagati ob upoštevanju zahtev iz teh besedil glede primernih prilagoditev, ki se razumejo kot "potrebne in primerne spremembe ter prilagoditve, ki ne nalagajo nesorazmernega ali nepotrebne bremena, kadar so v posameznem primeru potrebne", ki jih imajo invalidi pravico pričakovati, da se jim "na enaki podlagi kot drugim zagotovi uživanje ali uresničevanje vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin" (2. člen CRPD). Taka primerna prilagoditev pomaga odpraviti dejanske neenakosti, ki so neupravičene in ki torej pomenijo diskriminacijo (glej zgoraj navedeno sodbo *Çam*, 65. odstavek). Sodišče ugotavlja, da ti preudarki enako veljajo za udeležbo invalidov v političnem življenju. V zvezi s tem ugotavlja, da 29. člen CRPD izrecno zahteva, da države pogodbenice invalidom zagotovijo možnost, da uživajo politične pravice enako kot drugi, in da se zavežejo, da bodo med drugim zagotovile dostopne volilne postopke (glej 54. odstavek zgoraj).

115. Nazadnje Sodišče ugotavlja, da je bil ne glede na razliko v obsegu med 14. členom in 1. členom Protokola št. 12 pomen izraza "diskriminacija" v 1. členu Protokola št. 12 enak tistemu iz 14. člena (glej sodbo *Pilav proti Bosni in Hercegovini*, pritožba št. 41939/07, 40. odstavek, in zgoraj navedeno sodbo *Sejdić in Finci*, 55.-56. odstavek). Zato se za zadeve, vložene na podlagi 1. člena Protokola št. 12, načeloma uporabljajo enaki standardi, kot jih je razvilo Sodišče v svoji sodni praksi glede varstva, ki ga zagotavlja 14.

člen (glej zgoraj navedeni sodbi *Napotnik*, 70. odstavek, in *Ádám in drugi*, 83. odstavek).

(b) Presoja obravnavane zadeve

116. Glede na zgoraj navedena načela je Sodišče pozvano, naj oceni, ali so slovenski organi izpolnili svoje obveznosti iz 1. člena Protokola št. 12 (glede referendumu leta 2015) in 14. člena v povezavi s 3. členom Protokola št. 1 (glede možnosti, da prvi pritožnik glasuje na volitvah v EP leta 2019).

117. Sodišče opozarja, da 3. člen Protokola št. 1 določa, da mora biti pri izbiri zakonodajalca izražanje mnenja svobodno in da je treba pri postopku glasovanja spoštovati tajnost. V skladu z upoštevanjo domačo zakonodajo ta jamstva veljajo tudi za glasovanje na javnih referendumih (glej 39. odstavek). Poleg tega Sodišče ugotavlja, da ni bilo zatrjevano, da je veljavna domača zakonodaja vsebovala določbe, ki bi osebe z gibalnimi okvarami prikrajšale za zgoraj navedene pravice ali kakor koli omejevale njihovo uživanje teh pravic. Ne gre torej za vprašanje neposredne diskriminacije zaradi neupravičenega razlikovanja, temveč za vprašanje skladnosti domačih organov z njihovo pozitivno obveznostjo, da sprejmejo ustrezne ukrepe, da bi pritožnikoma, katerih mobilnost je bila ovirana zaradi invalidnosti, omogočili, da svojo volilno pravico uresničujeta enakopravno z drugimi.

(i) Referendum 2015

118. Sodišče ugotavlja, da je nesporno, da so bili vhodi na volišča pritožnikov na dan referendumu 2015 opremljeni s klančinami, ki sta jih pritožnika uporabila za vstop. Vendar pa sta pritožnika trdila, da na voliščih ustrezne prilagoditve niso bile izvedene, zaradi česar nista mogla glasovati tajno in enakopravno z drugimi.

119. Sodišče najprej ugotavlja, da bi splošna in popolna prilagoditev volišč, da bi se popolnoma prilagodilo uporabnikom invalidskih vozičkov, nedvomno olajšala njihovo sodelovanje v volilnem postopku. Vendar pa ponovno poudarja, da imajo države polje proste presoje pri ocenjevanju potreb invalidov glede volitev in načinov, da se jim zagotovi ustrezen dostop do volišč v okviru dodeljevanja omejenih državnih sredstev (glej zgoraj navedeno sodbo *Mólka*); to polje proste presoje nedvomno velja tudi za referendumu. Nacionalni organi so v boljšem položaju za izvedbo take presoje kot mednarodno sodišče (prav tam). Sodišče nadalje ugotavlja, da sta pritožnika imela možnost glasovati na voliščih v bližini svojega prebivališča, v skladu z njunimi željami (glej 10. in 17. odstavek zgoraj), ne da bi morala iti na posebej določena volišča. Čeprav prilagoditve opreme za glasovanje (kot so mize, glasovalna kabina in glasovalna skrinjica) niso bile izvedene vnaprej, je bilo pritožnikoma mogoče zagotoviti pomoč na kraju samem s primerno prilagoditvijo njunim potrebam (glej na primer Splošno pripombo št. 2 odbora CRPD, navedeno v 55. odstavku, in 13. ter 20. odstavek zgoraj).

120. V zvezi s tem Sodišče na podlagi navedb strank ugotavlja, da sta oba pritožnika na referendumu 2015 lahko sama označila svojo glasovnico. Prvi pritožnik je trdil, da je moral glasovati sredi sobe, obdan z več ljudmi, vendar ni pojasnil, kako je to vplivalo na tajnost postopka glasovanja in ali je v zvezi s tem postavil kakšno zahtevo ali vložil pritožbo pri volilnih uradnikih. V postopku pred Sodiščem je to trditev navedel šele po tem, ko je bila vlada obveščena o pritožbi, in jo podprl s fotografijami, ki jih je na dan referenduma objavil nečak prvega pritožnika, Jurij Toplak, na Facebooku (glej 26. odstavek zgoraj) z naslednjim spremnim besedilom: "Moj stric Franc Toplak je danes glasoval na dostopnem volišču. Eno volišče je prilagojeno, ostaja jih še 3.000." Te fotografije so bile očitno objavljene, da bi se dokazalo, da je prvi pritožnik lahko volil na dostopnem volišču (glej 25. odstavek zgoraj). Drugi pritožnik je trdil, da je potreboval pomoč mimoidočega, da bi lahko uporabil klančino pri vhodu v volišče (glej 26. odstavek zgoraj). V zvezi s svojim dejanskim glasovanjem med postopkom pred Sodiščem ni podal nobenih konkretnih informacij. V domačem postopku je navedel, da je lahko označil in oddal glasovnico. Njegov očitek se je nanašal samo na naklon klančine (glej 21. odstavek zgoraj).

121. Sodišče ugotavlja, da bi bilo glede na to, da je glasovanje na javnih referendumih organizirano *ad hoc* v stavbah, ki sicer služijo drugim namenom, še posebej težko vnaprej zagotoviti popolno dostopnost glede volilnega postopka osebam z različnimi vrstami invalidnosti – zlasti če si država prizadeva zagotoviti veliko število volišč (kot je videti v Sloveniji – glej 108. odstavek zgoraj). Ker je za izboljšanje dostopnosti v grajenem okolju potreben čas (glej na primer Splošno pripombo št. 6 odbora CPRD v 56. odstavku zgoraj), je bistvenega pomena, da se domači organi v vmesnem času odzovejo s potrebno skrbnostjo, da bi se invalidnim osebam zagotovilo svobodno in tajno glasovanje. V obravnavanem primeru se je državna komisija hitro in konstruktivno odzvala na zahtevo pritožnikov, naj se omogoči dostop do njunih volišč (glej 10., 12., 17. in 18. odstavek zgoraj). Na zahtevo prvega pritožnika je bila na volišču za njegovo volilno območje nameščena klančina. Na zahtevo drugega pritožnika je bil nekaj dni pred datumom referenduma 2015 organiziran ogled stavbe (šole), ki bo služila kot volišče za njegovo volilno območje, da bi se mu zagotovila možnost vstopa v stavbo in v volilni prostor (prav tam). Tudi če sta pritožnika pri udeležbi na referendumu 2015 naletela na določene težave, se zdi, da te težave niso imele posebno škodljivih posledic zanju in niso bile take, da bi dosegle prag diskriminacije (glej zgoraj navedeno sodbo *Napotnik*, 73. odstavek, in zgoraj navedeno sodbo *Ádám in drugi*, 87. odstavek), ali kazale na brezbrižnost tožene države do njunih potreb (primerjaj *mutatis mutandis* zgoraj navedeni zadevi *Çam*, 68. odstavek, in *Guberina*, 86. odstavek). Zato ni bilo kršitve 1. člena Protokola št. 12 v zvezi referendumom 2015 glede obeh pritožnikov.

(ii) Volitve v EP 2019

122. Prvi pritožnik na volitvah v Evropski parlament leta 2019 ni glasoval, domnevno zato, ker ni mogel držati pisala in tako ne bi mogel sam označiti glasovnice. Trdil je, da bi mu morala tožena država omogočiti, da glasuje z glasovalno napravo (glej 102. odstavek zgoraj). Sodišče ugotavlja, da uporaba glasovalnih naprav po noveli iz leta 2017 ni bila več mogoča, zato jih med volitvami v EP 2019 ni bilo mogoče zagotoviti nikomur (glej 42. odstavek zgoraj). Sodišče mora zdaj presoditi, ali je ob upoštevanju drugih možnosti, ki so bile na voljo prvemu pritožniku, tožena država izpolnila svoje pozitivne obveznosti za zagotovitev njegovih pravic iz 14. člena konvencije v povezavi s 3. členom Protokola št. 1 h konvenciji.

123. Sodišče ugotavlja, da bi prvi pritožnik po zakonu o volitvah lahko glasoval fizično na svojem lokalnem volišču (ki je moralo biti v skladu z novelo iz 2017 dostopno za invalidske vozičke) ali pa po pošti in morda tudi doma (glej 40. in 42. odstavek zgoraj). Vendar pa bi mu glede na to, da glasovnice ne bi mogel sam označiti – če bi izbral katero od teh možnosti – morala pomagati druga oseba, ki bi namesto njega označila glasovnico in poskrbela za druge praktične vidike, kot je odložitev glasovnice v volilno skrinjico ali pošiljanje po pošti. Zakon o volitvah je omogočal tako pomoč prvemu pritožniku, ki si je lahko sam izbral osebo, ki mu bo pomagala.

124. Sodišče tudi ugotavlja, da prvi pritožnik ni trdil, da ni mogel zaprositi za pomoč druge osebe. V zvezi s tem opozarja, da je imel prvi pritožnik družino in da mu je v času referendumoma 2015 pomagalo več oseb (glej 25. odstavek zgoraj). Res pa je, da je zagotavljanje take vrste pomoči najverjetneje pomenilo, da bi moral prvi pritožnik, ki zaradi svojega zdravstvenega stanja sam ni mogel označiti glasovnice, svojo volilno izbiro razkriti osebi, ki bi mu pomagala.

125. Sodišče v zvezi s tem ugotavlja, da je Ustavno sodišče, ki je bilo nedvomno najbolj pristojno za razlago upoštevanega domačega prava, pojasnilo, da je bil pomočnik pri glasovanju dolžan spoštovati tajnost postopka glasovanja, med drugim na podlagi Kazenskega zakonika (glej 35. odstavek zgoraj). Poleg tega ugotavlja, da je tovrstna pomoč pri glasovanju, pod pogojem, da se spoštuje svobodna volja volivca, v skladu z mednarodnimi standardi na tem področju, kot sta 29. člen CRPD in revidirana obrazložitvena izjava Beneške komisije (glej 54., 58., 59. in 61. odstavek zgoraj).

126. Glede glasovanja s pomočjo tehnologije Sodišče ugotavlja, da je to v mednarodnih instrumentih tudi navedeno kot eno od sredstev za zagotavljanje pravice invalidov do glasovanja (glej na primer 54. in 58. odstavek zgoraj). Sodišče sklepa, da bi glasovalne naprave nekaterim invalidom lahko omogočile višjo stopnjo avtonomije pri glasovanju. Pri presoji, ali bi morala glede na navedeno tožena država prvemu pritožniku dati na voljo glasovalne naprave, mora Sodišče upoštevati naslednje dejavnike.

127. Prvič, pomen vključevanja invalidov v politično življenje (kar zahteva dostopne postopke glasovanja) je bil jasno priznan v mednarodnih instrumentih (glej 54., 57., 58., 59. in 61. odstavek zgoraj). Vendar pa je bila uporaba podpornih tehnologij omenjena kot eno od sredstev za podporo invalidom pri uresničevanju njihovih glasovalnih pravic in ne kot nujna zahteva, ki bi jo bilo treba takoj izvesti (prav tam; glej tudi 55.-56. odstavek zgoraj). Videti je, da sklep odbora CRPD z dne 16. februarja 2018 v zvezi z zadevo št. 19/2014 ne vodi do drugačnega sklepa (glej 57. odstavek zgoraj).

128. Drugič, Sodišče ugotavlja, da uporaba podpornih tehnologij nedvomno zahteva znatne finančne naložbe (zlasti če naj bi bile na voljo v večjem obsegu), da delovanje glasovalnih naprav predstavlja morebitne težave glede tajnosti postopka glasovanja (glej 62. in 63. odstavek zgoraj), in da glede na informacije iz odločbe Ustavnega sodišča (glej 36. odstavek zgoraj) ni videti, da bi bile glasovalne naprave v državah članicah široko dostopne. V obravnavanem primeru namreč ni mogoče sklepati, da bi bilo med državami članicami doseženo soglasje glede uporabe glasovalnih naprav kot zahteve za učinkovito uresničevanje glasovalnih pravic invalidov (glej 35., 60. in 109. odstavek).

129. Iz tega razloga in ker ima lahko pomoč invalidom različne oblike, odločitev o tem, ali naj se v ta namen uporabljajo glasovalne naprave, sprejmejo v prvi vrsti domači organi. Glede tega so domači organi zaradi neposrednega in nenehnega stika s temeljnimi silami v državi načeloma bolj kot mednarodno sodišče poklicani, da ocenijo lokalne potrebe in razmere (glej zgoraj navedeno sodbo *Çam*, 66. odstavek). Vendar je pomembno, da so ti organi, glede na vpliv teh odločitev na invalide, katerih posebne ranljivosti ni mogoče prezreti, zelo previdni pri odločitvah, ki jih sprejemajo na tem področju (glej zgoraj navedeno sodbo *Enver Şahin*, 61. odstavek).

130. Ob upoštevanju tega Sodišče ugotavlja, da je v obravnavani zadevi Ustavno sodišče – v postopku, v katerem sta sodelovali oba pritožnika – obravnavalo vprašanje, ali je bila odsotnost glasovalnih naprav, ki izhajajo iz novele 2017, v skladu z ustavo in mednarodnimi obveznostmi Slovenije. Ustavno sodišče je med drugim upoštevalo dejstvo, da je v preteklosti zelo majhno število invalidov uporabljalo glasovalne naprave, da take naprave ne morejo pomagati osebam z vsemi vrstami invalidnosti in da je bila njihova uporaba povezana z visokimi stroški (glej 35. odstavek zgoraj). Razlogi, ki jih je navedlo Ustavno sodišče, se zdijo prepričljivi in temeljijo na natančni oceni preteklih izkušenj z uporabo glasovalnih naprav in na skladnosti novega predpisa z mednarodnimi standardi (glej 34.-36. odstavek zgoraj; primerjaj *mutatis mutandis* tudi zgoraj navedeno sodbo *Guberina*, 92. odstavek).

131. Iz tega razloga in ob upoštevanju drugih možnosti, ki so bile na voljo prvemu pritožniku, zlasti možnosti pomoči osebe po lastni izbiri (glej 123.-125. odstavek zgoraj), ni mogoče trditi, da tožena država ni vzpostavila pravičnega ravnovesja med varstvom interesov skupnosti in spoštovanjem pravic in svoboščin prvega pritožnika, kot jih zagotavlja konvencija.

132. Zato glede prvega pritožnika ni bilo kršitve 14. člena v povezavi s 3. členom Protokola št. 1.

VII. UPORABA 41. ČLENA KONVENCIJE

133. 41. člen konvencije določa:

"Če Sodišče ugotovi, da je prišlo do kršitve konvencije ali njenih protokolov, in če notranje pravo visoke pogodbenice dovoljuje le delno zadoščenje, Sodišče oškodovani stranki, če je potrebno, nakloni pravično zadoščenje."

A. Odškodnina

134. Pritožnika sta zahtevala vsak 12.000 evrov (EUR) za nepremoženjsko škodo.

135. Vlada je trdila, da je zahtevak pretiran.

136. Po načelu pravičnosti, kot to zahteva 14. člen konvencije, Sodišče prisoja drugemu pritožniku 3.200 EUR in hčerkam prvega pritožnika vsaki 1.600 EUR za nepremoženjsko škodo in morebitni davek, ki se jim lahko obračuna na ta znesek.

B. Stroški in izdatki

137. Pritožnika sta tudi zahtevala vsak 18.000 EUR za stroške in izdatke, ki so nastali pred domačimi sodišči, in vsak 9.000 EUR za stroške in izdatke, ki so nastali pred Sodiščem.

138. Vlada je poudarila, da pritožnika nista predložila nobenega dokaza o stroških v zvezi z domačim postopkom, niti nista pojasnila, v zvezi s katerimi postopki na domači ravni sta vložila zahtevek. Odvetnik bi bil upravičen do odvetniških stroškov na podlagi uradne odvetniške tarife ali dogovora. Vendar pa pritožnika nista predložila takega dogovora. V zvezi s postopkom pred Sodiščem se je vlada sklicevala na domačo odvetniško tarifo in trdila, da je vsak od pritožnikov upravičen samo do 1.500 EUR.

139. V skladu s sodno prakso Sodišča je pritožnik upravičen do povrnitve stroškov in izdatkov samo, če dokaže, da so ti dejansko nastali in so bili neizogibni ter da je njihov znesek razumen. Sodišče ob upoštevanju razpoložljivih dokumentov in navedenih meril v obravnavani zadevi zavrača zahtevek za stroške in izdatke v domačih postopkih ter meni, da je drugemu pritožniku razumno prisoditi 1.500 evrov in hčerkama prvega pritožnika skupaj znesek 1.500 EUR za postopek pred Sodiščem, in morebitni davek, ki se jim lahko obračuna na ta znesek.

C. Zamudne obresti

140. Po mnenju sodišča je primerno, da je osnova za izračun zamudnih obresti mejna posojilna obrestna mera Evropske centralne banke, povečana za tri odstotne točke.

IZ TEH RAZLOGOV SODIŠČE SOGLASNO

1. *odloči*, da pritožbe združi;
2. *razsoja*, da imata hčerki prvega pritožnika, Nataša Toplak in Renata Toplak, procesno legitimacijo za nadaljevanje tega postopka namesto prvega pritožnika Franca Toplaka;
3. *odloči* pridružiti k obravnavi utemeljenosti očitkov na podlagi 13. člena predhodne ugovore v zvezi z neizčrpanjem notranjepravnih sredstev in jih zavrača v delu, v katerem se nanašajo na udeležbo pritožnikov na referendumu 2015 in nezmožnost prvega pritožnika, da se udeleži volitev v EP 2019;
4. *razglaš*a, da je očitek drugega pritožnika glede 14. člena konvencije v povezavi s 3. členom Protokola št. 1 glede volitev v EP 2019 nesprejemljiv in preostanek pritožb sprejemljiv;
5. *razsoja*, da je bil kršen 13. člen konvencije v povezavi s 1. členom Protokola št. 12 glede udeležbe na referendumu 2015 v zvezi z obema pritožnikoma;
6. *razsoja*, da 13. člen konvencije v povezavi s 14. členom in 3. členom Protokola št. 1 v zvezi z volitvami v EP 2019 glede obeh pritožnikov ni bil kršen;
7. *razsoja*, da 1. člen Protokola št. 12 v zvezi z referendumom 2015 glede obeh pritožnikov ni bil kršen;
8. *razsoja*, da 14. člen v povezavi s 3. členom Protokola št. 1 glede neudeležbe prvega pritožnika na volitvah v EP 2019 ni bil kršen;
9. *razsoja*,
 - (a) da mora tožena država drugemu pritožniku in hčerkama prvega pritožnika v treh mesecih od dne, ko postane sodba v skladu z drugim odstavkom 44. člena konvencije dokončna, plačati naslednje zneske po tečaju, veljavnem na dan plačila:

- (i) 3.200 EUR (tri tisoč dvesto evrov) drugemu pritožniku za nepremoženjsko škodo, in morebitni davek, ki se lahko obračuna;
 - (ii) 1.600 EUR (tisoč šesto evrov) vsaki od hčerk prvega pritožnika za nepremoženjsko škodo, in morebitni davek, ki se lahko obračuna;
 - (iii) 1.500 EUR (tisoč petsto evrov) drugemu pritožniku za stroške in izdatke ter morebitni davek, ki se lahko obračuna;
 - (iv) 1.500 EUR (tisoč petsto evrov) skupaj hčerkama prvega pritožnika za stroške in izdatke ter morebitni davek, ki se lahko obračuna;
- (b) da se za navedene zneske od dneva poteka treh mesecev do plačila obračunajo linearne obresti po stopnji, ki je enaka stopnji mejne posojilne obrestne mere Evropske centralne banke, za vse zamujeno obdobje z dodanimi tremi odstotnimi točkami;

10. *zavrača* preostali del zahtevka pritožnikov za pravično zadoščenje.

Sestavljeno v angleškem jeziku in 26. oktobra 2021 poslano v skladu z drugim in tretjim odstavkom 77. člena Poslovnika Sodišča.

{podpis_p_2}

Stanley Naismith
sodni tajnik

Jon Fridrik Kjølbro
predsednik