

**Др Маја Настић\***  
Доцент Правног факултета,  
Универзитет у Нишу

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ ЧЛАНАК

UDK: 342.81-056.26

Рад примљен: 30.06.2015.  
Рад прихваћен: 03.12.2015.

## **ИЗБОРНО ПРАВО ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ\*\***

**Апстракт:** Принцип једнаког права гласа, као један од елементарних принципа изборног система, подразумева да изборни процес треба свим грађанима да обезбеди да се њихови гласови једнако узимају у обзир. У контексту остваривања прокламоване једнакости у раду се посебна пажња посвећује остваривању изборног права особа са инвалидитетом. Имајући у виду сложену природу изборног права, неопходно је изборни процес у сваком од његових аспекта прилагодити тако да обухвата особе са инвалидитетом. Полазну основу у раду представљају релевантни међународни документи. Такав приступ се допуњује решењима у упоредном праву. Посебна пажња усмерена је ка решењима која постоје на националном нивоу, са циљем да се укаже на могуће недостатке и евентуална прилагођавања са међународним стандардима.

**Кључне речи:** особе са инвалидитетом, изборно право, принцип једнаког бирачког права.

### **1. Увод**

Изборно право је елементарно политичко право које омогућује учешће грађана у креирању политичке власти. Изборно право лежи „у срцу грађанског идентитета и осећања припадности демократској заједници“ (Day, Shaw, 2003: 211). Оно је неодвојиво је од демократије, као што је и изборни процес у коме се ово право остварује, и једно је од најзначајнијих политичких права. У групу политичких права правна теорија укључује она уставом

---

\* маја@prafak.ni.ac.rs

\*\* Рад је резултат истраживања на пројекту „Усклађивање права Србије са правом Европске уније“, који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу у периоду 2013–2018. година.

гарантована права која омогућују учествовање у образовању државне воље. Она се означавају и као „политичка права учествовања“<sup>1</sup> и према класификационом моделу Георга Јелинека чине *status activus* (Стојановић, 1989: 35). Политичка права заједно са грађанским правима образују класичан корпус права човека, односно „прву генерацију“ људских права, која се сматрају тековинама либералне демократије. Изборно право, као основно политичко право, омогућава учешће у вршењу власти, али се третира и као граница коју власт не би смела да прекорачи. „Права и слободе нису нешто што се по вољи власти сужава и шири, већ је то општи оквир у односу на који свака власт мора бити ограничена у свом деловању“ (Становчић, 1993: 1068).

Изборно право је своје место нашло у првим декларацијама о правима човека и у првим уставним актима. Али, од тада до данас, значајно је променило своје „рухо“. Изборно право, као ретко које друго право, било је подвргнуто разним ограничењима и дуго чувано од ширих народних слојева. Развојни пут изборног права је, у ствари, развојни пут демократије, који се различитом брзином кретао у различитим државама. У неким државама је тај развој био врло динамичан, али и неуједначен и криволинијски са успонима и падовима. У другим државама еволуција изборног права је била мирнија и одвијала се кроз више постепених реформи изборних законодавстава. Међутим, иако су избори и изборно право врло динамични по својој природи и показују низ особености од државе до државе, од једног до другог временског периода, могу се уочити извесни принципи који су присутни у сваком систему. То су принцип општег и једнаког бирачког права, принцип слободног и тајног гласања, уз обавезу редовног, периодичног одржавања избора.

## 2. Принцип једнаког права гласа

Једнако право гласа је израз једнакости грађана и непосредно се ослања на принцип општег бирачког права. У основи једнаког бирачког права је добро познати принцип „један човек – један глас“. Овај принцип је нарушен уколико је неким бирачима омогућено да гласају више пута или на више бирачких места. Принцип једнаког бирачког права подразумева да изборни процес треба да свим грађанима обезбеди да се њихови гласови једнако рачунају, сем ако постоје оправдани разлози због којих се може прихватити неједнак третман. Пошто је сваки грађанин једнако везан законом и ауторитетом, који произилази из лидера изабраних на изборима, сваки грађанин треба да узме учешће у састављању закона и избору

---

1 Politische teilberechte

лидера на једнакој основи. Као и принципи правде у општем смислу, тако се и принципи изборне правде заснивају на идеји да демократски процес треба да третира грађане као слободне и једнаке особе (Thompson, 2002: 8). Захтев за једнаким бирачким правом истовремено је истакнут са захтевом за општим бирачким правом у буржоаској револуцији. Али, као што је био постепен прелаз од ограниченог ка општем бирачком праву, такав развој обележио је прелаз из неједнаког ка једнаком бирачком праву.

Данас, једнако бирачко право је у основи свих савремених изборних система и потпуно су ишчезли сви облици изричите неједнакости бирачког права. Међутим, прикривена или фактичка неједнакост бирачког права, до које долази посредно, упркос прокламованој једнакости бирачког права, није увек искључена. У циљу остваривања једнаког бирачког права посебна пажња мора бити посвећена остваривању права гласа особа са инвалидитетом. Реч је о особама које су због свог физичког, интелектуалног или сензорног инвалидитета, подложне свим облицима дискриминације што их чини једном од најрањивијих друштвених група. Ове особе чине око 15 % укупног светског становништва и представљају једну од највећих мањина на свету.<sup>2</sup> Стварање услова за активно укључивање свих грађана у политички живот. претпоставка је демократије. Стога, укључивање особа са инвалидитетом у политички живот није уступак рањивој групи него знак политичке равноправности свих грађана.

Право гласа особа са инвалидитетом се актуелизира током сваких избора и често се разним „инстант“ решењима могу постићи краткорочне користи. Међутим, врло је важно у међуизборном периоду учинити напор да се системски реше проблеми ове групе бирача.

Треба напоменути да особе са инвалидитетом не представљају хомогену групу, те се мере за њихово олакшано укључивање у изборе разликују према томе да ли је реч о сензорном, физичком или психичком инвалидитету. Особама са физичким инвалидитетом главну препреку у реализацији изборних права представљају архитектонске препреке, због чега им је онемогућен или веома отежан приступ бирачким местима. Особама са сензорним инвалидитетом физичке препреке не морају да представљају посебан проблем, али је битно да изборни процес буде прилагођен њиховом начину комуникације. Наиме, то се може постићи омогућавањем коришћења знаковног језика или употребом Брајевог писма, који се могу сматрати језиком којим се служе припадници мањинских заједница. Ако пођемо од тога да су особе са сензорним инвалидитетом у сличној ситуацији, као и припадници мањина, онда треба да имају и једнак третман (Quinn, Degener, 2002: 44).

---

<sup>2</sup> Извор: <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=18> Преузето 11. 3. 2015.

У одсуству приступачних бирачких места особе са инвалидитетом приморане су да се служе другим могућим начинима гласања ван бирачког места или да буду ослоњене на помоћ других лица. Гласање ван бирачког места и уз помоћ другог лица могу бити „корисне алатке“ да се повећа обухват особа у изборном поступку, али не представља потпуно једнаку замену за доступна бирачка места, на којима могу гласати заједно са својим суграђанима (Waterstone, 2003: 367).

Прилагођавање бирачких места особама са инвалидитетом је само један аспект остваривања њиховог изборног права. Ради потпуне политичке партиципације ових особа неопходно је њихово укључивање у свим фазама изборног поступка. Изборно право појављује се као сложено право, које у себи обухвата више сродних права. Активно бирачко право је највидљивији облик изражавања овог права и везује се за сам изборни дан. Али, пре и после тога, говоримо о другим, значајним, сегментима изборног права. На почетку изборног процеса, важна је реализација права на упис у бирачки списак, јер само лица која су у бирачком регистру могу гласати. Врло је важно да систем регистрације бирача буде конципиран тако да обухвати особе са инвалидитетом. Затим је потребно одредити кандидате, што нас води праву кандидовања (активном и пасивном) и пасивном бирачком праву, наставља се правом на информисање о изборима, и на крају, након што се избори окончају, до наредних избора треба штитити остварено бирачко право.

Посебан проблем представља остваривање пасивног бирачког права и права кандидовања особа са инвалидитетом. Кључну улогу у реализацији овог права имају политичке партије, што подразумева да особе са инвалидитетом буду њихови активни чланови. Пракса показује да су особе са инвалидитетом у великом проценту укључене у организације које се баве њиховим проблемима, али да је њихова укљученост у рад политичких партија на врло ниском нивоу. Разлози се могу наћи у недостатку самопоуздања, апатији и недовољној заинтересованости особа са инвалидитетом, али и недовољној спремности политичких партија да их кандидују. У неким државама уводе се квоте како би се ОСИ омогућило присуство у парламенту (Equal Access: how to include Persons with disabilities in Elections and Political Processes, 2014: 53).

Право бирача на информисање подразумева да се бирачима пружају информације о кандидатима и партијама, учесницима изборне утакмице, али и самим изборима и начину реализације бирачког права. Обавештеност бирача мора се заснивати на истинитим, поузданим и потпуним информацијама. Основни извори информација су средства масовног

обавештавања, јавна иступања кандидата на зборовима, митинзима, конференцијама за штампу, прогласи, плакати (Николић, 1967: 2). Наведене садржаје треба учинити доступним особама са инвалидитетом на начин на који они то могу разумети.

Полазну основу у анализи изборних права особа са инвалидитетом чине међународни документи, који се баве овом тематиком, као и решења која постоје у релевантним упоредним системима. Посебна пажња усмерена је ка решењима која постоје у правном систему Србије. Намера је да се утврди у којој мери решења у нашем праву одговарају постојећим стандардима, односно у ком смеру треба предузети евентуална прилагођавања.

### **3. Међународни документи о правима особа са инвалидитетом**

Значај политичке партиципације особа са инвалидитетом препознат је на међународном плану, а имплементирање таквих решења у националним законодавствима довело је истинских помака у остваривању права гласа особа са инвалидитетом.

Најзначајнији међународни документ који регулише ову област јесте Конвенција Уједињених нација о правима особа са инвалидитетом.<sup>3</sup> Циљ Конвенције је да унапреди, заштити и осигура пуно и једнако уживање свих људских права и основних слобода свим особама са инвалидитетом. Основна начела прокламована Конвенцијом су: поштовање урођеног достојанства, индивидуална самосталност, укључујући слободу властитог избора и независност особа, забрана дискриминације, пуно и ефикасно укључивање у друштво, уважавање разлика и прихватање особа са инвалидитетом као дела људске разноликости и човечанства; једнаке могућности, доступност, равноправност жена и мушкараца, уважавање развојних способности деце са инвалидитетом, као и поштовање права деце са инвалидитетом на очување свог идентитета.

Учешће особа са инвалидитетом у политичком и јавном животу посебно је апострофирано Конвенцијом (чл. 29). Наиме, препознајући неопходност стварања прилика за активно учешће особа са инвалидитетом у процесима политичког одлучивања, државе уговорнице треба да гарантују овим особама политичка права, али и да стварају могућности да их уживају на равноправној основи са другима. Особе са инвалидитетом морају имати могућности да ефикасно и потпуно учествују у политичком и јавном животу,

---

<sup>3</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) усвојена је на 61. заседању Генералне скупштине Уједињених нација, на седници одржаној 13. децембра 2006. године у Њујорку.

равноправно као и други, непосредно или преко слободно изабраних представника, укључујући право и могућност да бирају и да буду биране. То подразумева обавезу државе да не поставља неразумна ограничења у погледу уживања бирачког права. Нека ограничења су легитимна, посебно када се односе на особе са интелектуалним потешкоћама и особама са проблемима менталног здравља.

Потпуно остваривање изборног права, као сложеног и вишедимензионалног права, које у свом пуном капацитету долази до изражаја током избора, подразумева да су испуњени одређени претходни услови. То су: постојање партијског плурализма, односно уживање слободе политичког удруживања, као и слободе мисли, изражавања мишљења, слободе говора, јавног иступања. У контексту остваривања изборног права особа са инвалидитетом неопходно је да, поред наведеног, постоји и подстицајно окружење, а да сам изборни процес буде „инклузиван“, односно такав да може да обухвати у што је могуће већој мери и ове особе. Стога, државе су обавезне да активно унапређују окружење у коме особе са инвалидитетом могу ефикасно и потпуно да учествују у обављању јавних послова, без дискриминације и равноправно са другима; да подстичу њихово учешће у јавним пословима, укључујући и учешће у невладиним организацијама и удружењима која се баве питањем јавног и политичког живота земље, али и оснивање и прикључивање организација особа са инвалидитетом у циљу њиховог представљања на међународном, националном, регионалном и локалном нивоу.

Државе су обавезне да штите права особа са инвалидитетом да тајно гласају, да се кандидују на изборима, да ефикасно обављају дужности и све јавне функције на свим нивоима власти; омогућавају коришћење технологије за помоћ и нових технологија где је то могуће. Истовремено, државе треба да обезбеде да процедуре гласања, средства и материјали буду прикладни, приступачни и лаки за разумевање и коришћење.

Право гласа је гарантовано чл. 3 Протокола бр. 1 уз Европску конвенцију. Иако изостаје експлицитно помињање остваривање права гласа особа са инвалидитетом, такав контекст је препознат у пракси Европског суда за људска права. Наиме, поводом случаја *Alajos Kiss v. Hungary*<sup>4</sup>, Европски суд је разматрао повезаност пословне способности и бирачког права. Суд прихвата да је ово област у којој, опште узев, националном законодавству треба одобрити широко поље слободне процене приликом утврђивања

<sup>4</sup> Case of *Alajos Kiss v. Hungary* (appl. no. 38832/06) Подносилац представке се жалио да је одузимањем права гласа јер се налази под делимичним старатељством због манијакалне депресије представља неоправдано лишење права гласа, и да је по својој природи дискриминаторна.

да ли ограничења права гласа могу бити оправдана у савременом добу. Суд, међутим, не може да прихвати аутоматско искључивање особа под старатељством у погледу уживања бирачког права, без узимања у обзир стварне способности конкретног лица. Одузимање права гласа без посебног судског вредновања и утемељено искључиво на менталном инвалидитету, који изискује делимично лишење пословне способности, не може се сматрати усклађеним са легитимном основом за ограничење права гласа. Неопходно је да постоји веза између менталне болести и бирачке способности. Уколико такве везе нема, а ментално стање у коме се лице налази не онемогућује га да одлучује о политичким питањима, нема разлога за лишење бирачког права. Овај приступ постоји и у другим међународним инструментима међународног права, попут Кодекса добре праксе у изборним стварима, Препоруке R(2006)5 Комитета министара о Акционом плану СЕ за унапређење права и пуног учешћа ОСИ у друштву. Стога, Суд закључује да се насумично одузимање права гласа без појединачне судске оцене, засновано искључиво на неком психичком инвалидитету, који изискује делимично старатељство, не може сматрати компатибилним са легитимним основама за ограничавање права гласа.

Савет Европе је развио бројне инструменте „*soft law*“ и политичке документе који се односе на право политичке партиципације. Полазну основу представља Акциони план о инвалидности за период 2006–2015. у коме је садржана Смерница за учествовање у политичком и јавном животу. Циљеви Акционог плана су: активно подстицање окружења у коме ће особе са инвалидитетом моћи да под једнаким условима учествују у раду политичких странака; повећање учествовања особа са инвалидитетом у политичком и јавном животу на свим нивоима, да би се у потпуности представиле разноликости друштва. Кључну улогу у реализацији поменутих циљева имају државе чланице, од којих се очекује да у својим националним законодавствима регулишу ова питања, али и да предузму неке конкретне активности, нпр. да се побрину да поступак гласања и бирачка места буду прикладни и доступни особама са инвалидитетом, а према потреби, пружити и помоћ приликом гласања. Државе треба да се побрину да ниједна особа са инвалидитетом не буде лишена учешћа у изборном процесу само из разлога своје инвалидности, као и да информације о изборима буду расположиве и доступне у свим алтернативним, лако разумљивим облицима. Врло је важна улога државе у подстицању политичких странака и других организација цивилног друштва да пружају информације и организују јавна окупљања на приступачан начин.



У Препоруци Савета Европе о учешћу особа са инвалидитетом у јавном животу<sup>5</sup> истиче се да све особе са инвалидитетом, без обзира да ли имају физички, сензорни или интелектуални инвалидитет, тешкоће у области менталног здравља или хроничне болести, имају право да бирају на истим основама као и остали грађани. Ово право не сме бити ускраћено законом који ограничава пословну способност особа са инвалидитетом, судском или другом одлуком или било којом другом мером која се заснива на инвалидитету, когнитивном функционисању или претпостављеном капацитету.

Политика Европске уније о инвалидности изграђена је на социјалном моделу инвалидности, једнаким могућностима, активном учешћу у животу заједнице и људским правима. Европска унија је ратификовала Конвенцију УН о правима особа са инвалидитетом, и то је први међународни инструмент о људским правима који је ратификовала једна регионална организација. Своју посвећеност побољшању положаја особа са инвалидитетом Европска унија потврђује и кроз Стратегију за особе са инвалидитетом 2010–2020. Ова Стратегија представља оквир за деловање на нивоу Европе, као за активности које државе предузимају на националном плану.

#### **4. Изборно право особа са инвалидитетом – упоредни приказ**

Правни оквир за остваривање изборног права особа са инвалидитетом на унутрашњем плану постављен је националним законодавством. Основни циљ је олакшати остваривање бирачког права, пре свега, тако што ће се осигурати приступ бирачким местима, утврдити јасне и једноставне процедуре гласања, уз поштовање тајности гласања. У досадашњем развоју, фокус остваривања изборног права особа са инвалидитетом односи се на реализацију активног бирачког права. То подразумева увођење више могућих начина гласања и њихово прилагођавање природи инвалидитета. Али, пре тога, неопходно је постарати се да бирачка места буду приступачна особама са инвалидитетом. Приступачност и уклањање архитектонских баријера један је од основних предуслова за равноправно учешће особа са инвалидитетом у процесу гласања. Омогућавањем особама са инвалидитетом да гласају на бирачким местима на којима то чине и њихови суграђани, потврда је њихове укључености у политички живот заједнице. Тиме се не искључује могућност оснивања бирачких места у болницама, геронтолошким центрима и уопште у установама у којима су

---

5 Recommendation CM/Rec (2011)14 of the Committee of Ministers to member states on the participation of persons with disabilities in political and public life. Преузето 16.03.2015 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1871285&Site>.



смештене особе са инвалидитетом, а како би им се олакшала политичка партиципација. Претпоставка ефикасне реализације бирачког права особа са инвалидитетом јесте и додатна едукација чланова бирачких одбора за спровођење ових начина гласања.

Када је реч о бирачима који имају телесни инвалидитет, а који могу приступити бирачком месту, они најчешће гласају уз помоћ друге особе. Такво решење постоји у Бугарској, Чешкој, Финској, Немачкој, Словачкој, Шведској, Естонији, Летонији. У Аустрији, на пример, бирачко место може бити постављено у близини установа које служе за смештај наведених лица. Особе са инвалидитетом, које су покретне, могу гласати самостално, док се непокретним особама издаје гласачка картица са којом гласају пред посебним изборним органима. У Бугарској, такође, постоји могућност оснивања бирачких места у болницама и геронтолошким центрима, у којима је присутно најмање 20 бирача. У Чешкој је предвиђено гласање ван бирачког места уз присуство два члана бирачког одбора и мобилне гласачке кутије, и овом погодном ошћу се могу користити особе са инвалидитетом. Када је реч о слепим и слабовидим особама, самостално гласање је могуће помоћу одговарајућих уређаја<sup>6</sup> или пак путем гласачких листића састављених на Брајевом писму (Шпанија, Исланд, Хрватска). У циљу олакшане реализације пасивног бирачког права особа са инвалидитетом, било би корисно омогућити и подношење кандидатуре путем образаца на Брајевом писму (*The right to political participation for persons with disabilities*, 2010).

Када говоримо о гласању особа са инвалидитетом, које не могу приступити бирачком месту, прихватљиви су и други начини гласања, који се могу одвијати у „контролисаним“ и „неконтролисаним“ срединама. Гласање у „контролисаним“ срединама означава гласање које се спроводи уз присуство чланова бирачког одбора у болницама, домаћинствима, геронтолошким центрима. То нису стандардна бирачка места, али се стварају техничко-материјални услови за гласање, како би се изборни процес приближио што ширем броју грађана. Гласање у „неконтролисаним“ срединама одвија се без присуства чланова изборне администрације. Овакав вид гласања обухвата гласање путем поште, електронско гласање, гласање преко пуномоћника. Док је гласање путем поште и електронско гласање, по правилу, доступно свим бирачима, гласање преко пуномоћника, првенствено је „намењено“ старијим, болесним, односно бирачима који због свог инвалидитета нису у стању да дођу до бирачког места. Предност гласања преко пуномоћника је у томе што је технички лако остварив, не захтева високе административне

---

<sup>6</sup> Таква пракса је развијена у Уједињеном Краљевству, где свако бирачко место располаже тактилним уређајем за гласање.

и друге трошкове. Међутим, треба поменути да је овакав начин гласања проблематичан у демократској теорији јер не постоји гаранција да ће пуномоћник изразити праву вољу бирача. Пуномоћник може да искористи овај поступак да добије додатни глас и тиме повреди принцип једнаког бирачког права (Nohlen, Grotz, 2007: 68).

Када је реч о особама са интелектуалним инвалидитетом, политичка партиципација је знатно теже остварива. Већина држава чланица Европске уније, право политичке партиципације повезује са пословном способношћу појединца. Мисли се на особе које су потпуно или делимично лишене пословне способности, без обзира на њихов стварни и/или интелектуални ниво функционалне способности или без обзира на то да ли имају интелектуални инвалидитет или проблеме са менталним здрављем. Одредбе о „аутоматском“ искључивању таквих особа налазимо у уставима и изборном законодавству Бугарске, Данске, Естоније, Мађарске, Грчке, Пољске. Неколико држава чланица Европске уније (Чешка, Финска, Француска, Словенија, Шпанија) настојале су да промене дотадашњи приступ и да уведу индивидуалну процену интелектуалних могућности. У Француској је 2007. године измењен изборни закон, тако да суд одлучује да ли ће појединац са таквим сметњама задржати право гласа или неће. Слично решење постоји и у Шпанији. У Чешкој, право гласа је повезивано са пословном способношћу, и пословно неспособна лица су лишена бирачког права. Међутим, Уставни суд ове државе је 2009. године донео одлуку да само у случају потпуне пословне неспособности појединац може бити лишен права гласа. Уколико је пословна способност ограничена, морају се узети у обзир све околности конкретног случаја како би се одредило да ли то лице може да ужива право гласа и друга политичка права. У Словенији, национално законодавство је забрањивало учешће у изборном процесу особама лишеним пословне способности. Како према схватању Уставног суда, бирачка способност не треба да се изједначава са пословном способношћу, то је довело до измена закона (The right to political participation of persons with mental health problems and persons with intellectual disabilities, 2010). Мањи број држава је уклонио сва ограничења у погледу политичке партиципације особа са интелектуалним потешкоћама. За политику без искључења определиле су се Аустрија, Холандија, Шведска, Финска.

## **5. Нормативни оквир остваривања изборног права особа са инвалидитетом у Србији уочени недостаци**

У Србији, нормативни оквир за остваривање изборног права особа са инвалидитетом постављен је Уставом Србије, који уводи принцип забране дискриминације, као један од основних принципа на коме се

базира концепт људских права. Уставом је изричито забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости, психичког или физичког инвалидитета (чл. 21). Република Србија је потписала и ратификовала Конвенцију Уједињених нација о правима особа са инвалидитетом и Опциони протокол, чиме се обавезала да испуњава стандарде прокламоване њима. Осим тога, Влада Србије усвојила је Стратегију превенције и заштите од дискриминације за период од 2013–2018. године, а један од најважнијих сегмената односи се на положај особа са инвалидитетом. Имајући у виду број особа са инвалидитетом<sup>7</sup> процењују се да је број особа које имају бирачко право приближан цензусу.

Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом<sup>8</sup> је први антидискриминациони закон у Србији. Овим законом је регулисан општи режим заштите од дискриминације на основу инвалидитета, посебно случајева дискриминације особа са инвалидитетом, поступак заштите особа изложених дискриминацији, мере које држава предузима ради подстицања равноправности и социјалне укључености особа са инвалидитетом, као и судска заштита.

Законозабранидискриминације<sup>9</sup> је општи и основни антидискриминациони закон који установљава свеобухватан систем заштите од дискриминације, а у коме централну улогу има Повереник за заштиту равноправности. Овим законом је као посебан случај дискриминације на основу личног својства утврђена дискриминација особа са инвалидитетом. Ова врста дискриминације постоји ако се противно начелу поштовања једнаких права и слобода особа са инвалидитетом у политичком, економском, културном и другом аспекту јавног, професионалног, приватног и породичног живота. Као посебан случај дискриминације утврђена је и дискриминација у поступцима пред органима јавне власти. Наиме, свако има право на једнак приступ и једнаку заштиту својих права пред судовима и органима јавне власти (чл. 15). У основи овог вида дискриминације

---

7 У Републици Србији према попису становништва из 2011. године који је објавио Републички завод за статистику 7,96% односно 571.780 становника изјаснило се као особа са инвалидитетом, од укупно 7.186.862 становника. Према врсти инвалидитета највећи проценат је оних који имају проблема са кретањем, а најмање особа које имају проблеме у комуникацији. Просечна старост особе са инвалидитетом је 67 година, а у укупној популацији са инвалидитетом веће је учешће жена (58,2%).

8 *Сл. гласник РС*, 33/06

9 *Сл. гласник РС*, 22/09

је орган власт као потенцијални „кршилац“ дискриминације, односно службено лице органа јавне власти као „починитељ“ дискриминаторског поступања (Миленковић, 2010: 34). Овим законом постављен је добар оквир за регулисање приступачности изборног процеса за особе са инвалидитетом. Наиме, јединице локалне самоуправе се обавезују да предузму мере са циљем да се физичка средина, зграде, јавне површине и превоз учине доступним особама са инвалидитетом (чл. 33). Органи јавне власти дужни су да обезбеде равноправност особа са инвалидитетом у поступцима пред тим органима.

Када је реч о централном изборном закону, Закону о избору народних посланика<sup>10</sup>, у њему су садржана правила која регулишу начин гласања слепог, инвалидног и неписменог лица. Ова лица сматрају се бирачима који нису у могућности да на бирачком месту лично гласају, те имају право да поведу лице које ће уместо њих, на начин на који они одреде, испунити гласачки листић, односно обавити гласање. Међутим, тиме што се онемогућава особама са инвалидитетом да лично и самостално гласају, крши се принцип личног гласања и нарушава њихово достојанство. Наведени начин гласања јесте једини само за поједине особе са инвалидитетом, нпр. особе са ампутираним деловима тела, али то није случај са слепим и слабовидим особама. Овим особама би употребом материјала и гласачких листића штампаних Брајевим писмом било омогућено суштинско остваривање уставом гарантованог права на лично и тајно гласање. Када је реч о глувим и наглувим особама, да би они могли да несметано остварују бирачко право, потребно је омогућити им коришћење српског знаковног језика. Недавно усвојен Закон о употреби знаковног језика<sup>11</sup>, између осталог, регулише употребу знаковног језика у политичком животу<sup>12</sup>, као и поступку пред државним органом, органом јединица локалне самоуправе, те се његови позитивни ефекти могу очекивати и када је реч о изборном поступку.

Изборним законом су утврђена посебна правила за гласање немоћних лица, која могу гласати код своје куће уз долазак чланова бирачког одбора. Међутим, поред термилошки некоректног израза „немоћно“ лице, који подржава друштвене стереотипе о немогућности и изједначавању свих особа са инвалидитетом, још су важније суштинске последице које овакав начин гласања изазива. Одвајање особа са инвалидитетом од осталих бирача и њихово „измештање“ са бирачких места, не може бити прихватљиво

---

10 *Сл. гласник РС*, 35/00

11 *Сл. гласник РС*, 38/15

12 Глува особа која учествује у политичком животу – на састанцима и седницама органа јавне власти, има право на употребу знаковног језика.

решење. Такво поступање је посебно неприхватљиво када је реч о особама са физичким инвалидитетом које се крећу у инвалидским колицима и које би несметано и самостално могле да гласају на бирачком месту када би оно било приступачно. Као и код уживања осталих права, и код бирачког права приступачност је један од основних предуслова за равноправно учешће особа са инвалидитетом. Неприступачност јавних површина и објеката, особе са инвалидитетом доводе у ситуацију, у којој им је или онемогућено или веома отежано, остваривање основних људских права, која су доступна свим другим грађанима. У том смислу неопходно је предузети мере како би што већи број бирачких места био приступачан овој категорији бирача. Посебно је охрабрујуће правило из Упутства за спровођење избора за народне посланике донето поводом избора одржаних 2014. године, у коме се наводи да ће се приликом одређивања бирачког места водити рачуна да бирачко место буде приступачно особама са инвалидитетом (чл. 30). Када је реч о особама са сензорним инвалидитетом од помоћи могу бити гласачки листићи алтернативног формата прилагођеног овим особама, чиме би била обезбеђена тајност гласања и лично гласање.

Закон о јединственом бирачком списку<sup>13</sup> омогућава гласање особа са инвалидитетом које су смештене у здравственим установама и установама социјалне заштите, одређујући да бирач може да гласа и према месту свог боравишта. Али, имајући у виду њихов инвалидитет, као и недовољан приступ информацијама, тешко је очекивати да ће ове особе успети да остваре своје бирачко право. Истовремено, политичка партиципација особа са интелектуалним инвалидитетом у Србији готово да не постоји. Наиме, особе са интелектуалним и психосоцијалним инвалидитетом су или лишене пословне способности или је над њима продужено родитељско право, а у оба случаја то повлачи и губитак бирачког права. Али, и када нису лишене пословне способности суочавају се са препрекама у остваривању бирачког права јер се традиционално посматрају особама којима недостаје ментални капацитет за доношење одлука. У контексту олакшане политичке партиципације ових особа, врло је важно да изборне процедуре, материјали и информације о јавним политикама и политичким активностима буду писане једноставним језиком.

Када је реч о остваривању права гласа особа са психичким инвалидитетом, важећи изборни прописи се не баве тиме посебно. Осим тога, Уставом и пратећим изборним законима условом за стицање бирачког права сматра се пословна способност. Лица лишена пословне способности лишена су и изборног права. Поступак лишења пословне способности регулисан је Законом о ванпарничном поступку. У овом поступку суд, према степену

---

13 *Сл. гласник РС*, 104/09 и 99/11

способности за нормално расуђивање, испитује да ли је пунолетно лице у стању да само брине о себи и својим интересима. Сходно томе, суд доноси одлуку о потпуном или делимичном лишењу пословне способности, што за последицу има немогућност уживања права гласа. У досадашњој пракси често се олако примењивало потпуно лишење пословне способности и стављање особе под старатељство, а да притом особа над којом се ове мере примењују није имала приступ суду. Таква пракса није у складу са савременим приступом у области људских права и неопходно је мењати је. Уосталом, на неадекватност постојећих решења у том домену указао је и Европски суд за људска права у предмету Салонтаји-Дробњак против Србије.<sup>14</sup> Посебна замерка Суда је у чињеници да домаће законодавство не предвиђа периодично поновно разматрање стања подносиоца представке од стране суда, уместо тога кључну, скоро неограничену, улогу у вези са овим даје Центру за социјални рад.

Изменама Закона о ванпарничном поступку, које су недавно усвојене, уведена је обавеза суда да лично саслуша лице према коме се води поступак лишења пословне способности, као и да уважи мишљење и ставове овог лица у мери у којој је то могуће с обзиром на стање менталног здравља. Такође, суд ће приликом доношења одлуке о лишењу пословне способности утврдити рок у коме ће проверити да ли и даље постоје разлози за даље трајање изречене мере. Позитивни ефекти ових измена посредно ће утицати и на смањење броја особа лишених пословне способности, а тиме и лишених бирачких права.

Закон о ванпарничном поступку предвиђа институт делимичног лишења пословне способности, при чему је, сходно одредбама Породичног закона (чл. 147, ст. 2), пословна способност ових особа једнака пословној способности старијег малолетника. То подразумева да су ове особе лишене права гласа. У погледу лица делимично лишених пословне способности, суд може, на основу резултата медицинског вештачења, одредити врсту послова које то лице може предузимати самостално поред послова на које је законом овлашћено, што је у складу са Породичним законом. Међутим, уживање бирачког права као елементарног политичког права не може се подвести под „правне послове“ о којима суд одлучује. Осим тога, како Уставом, као

---

14 У конкретном случају Суд примећује да ограничење пословне способности подносиоца представке без сумње представља мешање у његов „приватни живот“. Чак и под претпоставком да је ово мешање „у складу са законом“ и да домаћи органи теже „леgitимном циљу“, у смислу чл. 8, ст. 2, Суд је мишљења да употребљена средства нису пропорционална циљевима којима се тежи. Посебно, док је ограничење пословне способности подносиоца представке веома озбиљно, поступак на основу кога су домаћи судови донели такве одлуке је сам по себи био фундаментално мањкав.

ни изборним законодавством, није начињена разлика између особа које делимично и оних које су потпуно лишене пословне способности, није јасно да ли суд може особи која је делимично лишена пословне способности да „призна“ бирачко право. Досадашња пракса не говори у прилог томе. Међутим, ваљало би размислити о могућности давања бирачког права особама које су делимично лишене пословне способности и креирати адекватан правни оквир за реализацију тога.

Посебан проблем је остваривање пасивног бирачког права особа са инвалидитетом. Једноставан показатељ тога је чињеница да је од поновног увођења вишепартијског система 1990. године, забележено присуство само једне особе са инвалидитетом у највишем представничком телу и то након парламентарних избора одржаних 2007. и 2008. године.<sup>15</sup> Након парламентарних избора одржаних 2012. и 2014. године није се нашла у парламенту ниједна особа која се у јавности перципира као особа са инвалидитетом. Томе вероватно доприноси чињеница да релевантне политичке партије углавном у својим документима не посвећују посебну пажњу особама са инвалидитетом у смислу њиховог активног укључивања у политички живот. Такође, можемо приметити да су особе са инвалидитетом у великом броју укључене у удружења која се баве побољшањем њиховог положаја, али да се тај ниво активизма не преноси на друге организације, попут политичких организација. Политичке странке би требало да свој простор учине приступачним за особе са инвалидитетом, али и да их у свој рад више укључе и да одржавају континуирану комуникацију у циљу унапређења нормативног оквира.

У контексту избора значајна претпоставка за остваривање бирачког права је и постојање адекватне информисаности бирача. То подразумева обавезу емитера да медијске садржаје емитују у формату који је прилагођен особама са инвалидитетом. Јавни сервиси (РТС1, РТС 2 и РТВ) испуњавају наведену обавезу, али је учешће програма прилагођеног и намењеног

---

15 Гордана Рајков је прва и за сада једина особа са инвалидитетом која је постала народни посланик у сазивима 2007. и 2008–2012. Она је бирана као нестраначки кандидат на листи Г17 плус. Извор: <http://www.otvoreniparlament.rs/politicari/gordana-rajkov> приступљено 19.12.2014. „Када сам ја постала народна посланица, у Скупштину, у пленарну салу у Краља Милана, уопште нисам могла да дођем, јер је до сале било шест–седам мермерних степеника. И при првом одласку у Скупштину петоро људи ме је сносило низ степенице и носило горе, а тоалет који је био на том истом нивоу исто је имао неких четири степеника. То сам одмах изнела као проблем и послала захтев да ми се омогући несметан приступ. Пре самог конституисања Скупштине поред степеница је постављена покретна платформа која сада омогућава несметан приступ свим салама на том нивоу <http://www.izbornareforma.rs/wordpress/wpcontent/uploads/2011/02/Izve%C5%A1tajpristupa%C4%8Dnosti-izbora.pdf>.



особама са инвалидитетом изузетно мало у укупном емитованом програму.<sup>16</sup> Обим програма приступачног особама са инвалидитетом требало би да се повећа и садржајно обогати, како на јавним сервисима, тако и на програмима комерцијалних ТВ станица, чему би требало да допринесе и усвојен „сет“ медијских закона (Закон о електронским медијима, Закон о јавним медијским сервисима, Закон о употреби знаковног језика). Осим тога, у недавно усвојеном Закону о знаковном језику, пружаоци медијских услуга дужни су да сагледају могућности и раде на стварању услова за омогућавање праћења аудио-визуелних медијских услуга глувим особама. У контексту избора посебан допринос адекватном информисању особа са инвалидитетом представљало је обавезујуће упутство емитерима ради омогућавања несметаног информисања гледалаца са оштећеним слухом у току предизборне кампање. Овим упутством прописано је да су Радиодифузна установа Србије, Радиодифузна установа Војводине, емитери локалних или регионалних заједница и емитери цивилног сектора који емитују предизборни програм, дужни да га учине доступним гледаоцима са оштећеним слухом посредством коришћења титлова или српског знаковног језика. За пуну партиципацију особа са оштећеним слухом потребно је да се највећи могући део политичког садржаја прилагоди и преведе на српски знаковни језик, а да се на политичким скуповима и митинзима обезбеде тумачи.

## 6. Закључак

Имајући у виду да особе са инвалидитетом, због природе свог инвалидитета, нису хомогена група, не постоји један механизам који би свима њима подједнако одговарао (one-size-fits-all). Међутим, уклањање како архитектонских тако и правних баријера свакако ће дати позитивне резултате и повећати обухват особа са инвалидитетом у изборном поступку.

Укљученост особа са инвалидитетом у изборни поступак подразумева препознавање њихове специфичности у свакој од фаза; почев од уписа у бирачки списак, преко кандидовања, до гласања на бирачким местима и остваривања пасивног бирачког права.

Међународни документи и постојећа решења у релевантним изборним системима јасно указују да особе са инвалидитетом морају имати једнаке

---

16 Од пет комерцијалних телевизија са националном фреквенцијама само ТВ Прва емитује програм приступачан особама са инвалидитетом, док се остале позивају на закон који их не обавезује на производњу и емитовање ове врсте програма. ТВ Прва има и највеће учешће програм приступачног особама са инвалидитетом у односу на укупно емитовано време. Извор: <http://www.rga.org.rs/uploads/useruploads/izvestaji-o-nadzoru/Programi-namenjeni-osobama-sa-invaliditetom.pdf>

могућности да буду укључене у изборни процес попут осталих бирача. Какав ће механизам бити примењен одређено је, пре свега, врстом инвалидитета бирача, те се конкретне мере разликују у зависности од тога да ли је реч о телесном, сензорном или неком другом инвалидитету. Посебно осетљиво је питање остваривања изборног права особа са психичким (менталним) инвалидитетом. Релевантна пракса Европског суда у том домену може бити од помоћи националним системима.

Када говоримо о Србији, приметан је значајан напредак у стварању услова за олакшано остваривање изборног права особа са инвалидитетом. Ратификовани су многи међународни документи, који се баве правима особа са инвалидитетом, а усвојени су и релевантни општи закони. Похвално је што се о олакшаном остваривању бирачког права особа са инвалидитетом води рачуна у Упутству за спровођење избора, што несумњиво има позитивне последице. Међутим, правила садржана у Упутству немају трајни карактер и зато је важно да буду садржана у изборном закону. Одредбе које се тичу олакшане политичке партиципације особа са инвалидитетом у изборном законодавству су врло штуре и не обухватају све категорије особа са инвалидитетом, нити се односе на све аспекте изборног права. Изборни закон, међутим, не треба да се бави само остваривањем активног бирачког права, већ треба да обухвата мере за олакшано остваривање и свих других права која чине биће изборног права: пасивно бирачко право, право кандидовања, право информисања, право на правну заштиту.

## Литература

Day, C., Shaw, J. (2003). *The boundaries of Suffrage and external conditionality. European Public Law*. 2. 211–236

*Equal Access: How to Include Persons with Disabilities in Elections and Political Processes* (2014). Преузето 31. 05. 2015. [https://www.ndi.org/files/Equal-Access\\_How-to-include-PWD-in-elections-political-processes.pdf](https://www.ndi.org/files/Equal-Access_How-to-include-PWD-in-elections-political-processes.pdf)

Миленковић, Д. (2010). *Водич кроз Закон о забрани дискриминације*. Београд: Хелсиншки одбор за људска права у Србији

Николић, П. (1967). Проблеми информисаности бирача у изборном процесу. *Анали Правног факултета у Београду*, 2–3 (XV). 209–217

Nohlen, Grotz (2007). *The legal framework and an overview of electoral legislation, Voting from Abroad*. Mexico City, Federal Electoral Institute of Mexico

Становчић, В. (1993). Слободе и права човека и грађанина. У *Енциклопедија политичке културе*, Београд: Савремена администрација, 1056–1085

Стојановић, Д. (1989). *Основна права човека: људска права и слободу уставима европских држава*. Ниш: Центар за правна и друштвена истраживања

*The right to political participation of persons with mental health problems and persons with intellectual disabilities* (2010) [electronic version]. Preuzeto 29. 1. 2015. [https://www.ndi.org/files/Equal-Access\\_How-to-include-PWD-in-elections-political-processes.pdf](https://www.ndi.org/files/Equal-Access_How-to-include-PWD-in-elections-political-processes.pdf)

Thompson, D (2002). *Just elections: creating a fair electoral process in the United States*. Chicago: The University of Chicago Press

Quinn, G., Degener, T., (2002). *Human rights and disability*. United Nations publication

Waterson, M (2003). Constitutional and Statutory Voting Rights for People with Disabilities, *Stanford Law & Policy*, Vol. 14, 353–388

**Maja Nastić, LL.D.**

*Assistant Professor,*

*Faculty of Law, University of Niš*

## **ELECTORAL RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITY**

### **Summary**

*The principle of equal suffrage, as one of the basic electoral principles, implies that the electoral process is to ensure that all citizens' votes count equally. In order to achieve the proclaimed equality, special attention must be given to the exercise of electoral rights of persons with disability. Due to their physical, intellectual or mental disability, these persons are subject to all forms of discrimination, which makes them one of the most vulnerable social groups. Democracy presumes creating conditions for the active inclusion of all citizens in the political life, which is not a concession to a vulnerable group but rather a sign of political equality of all citizens.*

*Given that the electoral rights entail a complex set of distinctive and multifaceted rights, a full exercise of this right presumes ensuring specific preconditions, such as: party pluralism, freedom of political association, freedom of thought, freedom of expression and freedom of speech. Moreover, in terms of providing for the exercise of electoral rights of persons with disabilities, it is essential to ascertain a supportive environment and the "inclusive" electoral process. The main objective is to facilitate the exercise of their electoral rights by ensuring their access to polling stations, establishing clear and simple voting procedures, and respecting the secret ballot principle. Enabling persons with disabilities to vote at the same polling*

*stations as other citizens is a confirmation of their involvement in the political life of the community. Disabled persons who are unable to vote at the polling station are eligible to vote in some other appropriate way. In addition to ensuring that persons with disabilities are adequately informed about the political programs of election candidates, it is essential to give them equal opportunities both in the process of nomination (the right to run for office) and in exercising their passive suffrage (right to be elected).*

*The starting point for analysis provided in this article are international documents dealing with the rights of persons with disabilities. The analysis is further supplemented by the legal provisions in relevant comparative law systems. In particular, the author focuses on the existing legal solutions in the Serbian legal system. The aim of this article is to identify possible shortcomings of the applicable national electoral legislation and to propose further action in terms of introducing adjustments in compliance with relevant international standards.*

**Key words:** *persons with disabilities, electoral rights, equal suffrage.*

