

(U)PRAVIČ(E)NOST ZNIŽANJA STAROSTNE MEJE ZA PRIDOBITEV VOLILNE PRAVICE

Nejc Brezovar,

*univerzitetni diplomirani pravnik, magister pravnih znanosti,
doktorski kandidat na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani,
asistent na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani*

1. UVOD

Volilna pravica kot temeljna neodtujljiva politična človekova pravica aktivnega statusa¹ tvori jedro demokratične, pluralne, moderne pravne države. Kljub temu narava volilne pravice ni absolutna in je lahko podvržena različnim omejitvam.² Njeno neupravičeno omejevanje seveda oži legitimnost najpomembnejših družbenih odločitev, ki so toliko bolj legitime, kolikor bolj je bilo omogočeno sodelovanje čim širšemu krogu posameznikov, državljanov oz. prebivalcev pri njihovem sprejemanju. Zgodovinski pogled nam služi kot primer – z današnjega zornega kota – nedopustnih omejevanj tako aktivne kot pasivne volilne pravice (omejitev po spolu, rasi, družbenem statusu, gmotnem

¹ Volilna pravica ima podlago ne samo v najvišjih nacionalnih aktih, temveč tudi v različnih mednarodnih dokumentih. Glej npr. 25. člen Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah (Združeni narodi, sprejet 1966, začetek veljavnosti 1976) ali 3. člen 1. (dodatnega) Protokola k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic (v nadaljevanju: Protokol k EKČP). Podobno npr. Konvencija o otrokovih pravicah (OZN, sprejeta 20. novembra 1989, veljati začela 2. septembra 1990) določa, da se »za otroka šteje vsaka oseba, mlajša od 18 let oziroma od starosti, ki je v državi predvidena za polnoletnost«, v prvem odstavku 12. člena pa še: »1. Države pogodbenice jamčijo otroku, ki je sposoben izoblikovati lastna mnenja, pravico do svobodnega izražanja le-teh v vseh zadevah v zvezi z njim, o tehtnosti izraženih mnenj pa se presoja v skladu z otrokovo starostjo in zrelostjo.«

² Podobno je tudi stališče Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP), ki je v zadevi *Hirst proti Združenemu kraljestvu* (št.1), pritožba št. 74025/01 z dne 6. oktobra 2005 v povezavi s 3. členom Protokola 1 k EKČP v točki 60 pojasnilo: »Nonetheless, the rights bestowed by Article 3 of Protocol No. 1 are not absolute. There is room for implied limitations and Contracting States must be allowed a margin of appreciation in this sphere.«

stanju itd.), ki se v sodobni in »dozoreli« družbi na prvi pogled zdijo presežene. Vendar tudi v 21. stoletju še vedno obstajajo omejitve, npr. državljanstvo,³ prebivališče oziroma domicil in starost, ki kot take niso problematične, če so postavljene iz utemeljenih razlogov.

Starost posameznika kot razlog za omejitev volilne pravice poznajo v taki ali drugačni obliki vsi volilni sistemi na svetu zaradi omejevanja volilne pravice kot človekove pravice, zato tovrstna omejitev praviloma najde svoje mesto v ustavah. Strožje starostne omejitve običajno veljajo pri pasivni volilni pravici (pravici kandidirati), »ker se poleg aktivne volilne pravice lahko za opravljanje določene voljene funkcije zahtevajo še druge, posebne sposobnosti kandidata«.⁴ Omejitev je praviloma (najnižja) konkretna starost za pridobitev volilne pravice, medtem ko je »izguba« volilne pravice zaradi starosti (skoraj) neznan pojav. Starost, v kateri posameznik pridobi volilno pravico, pomeni položaj oziroma trenutek, na podlagi katerega se vzpostavi fikcija, da je posameznik zrel za pridobitev volilne pravice, da jo bo na primeren način uresničeval z razumskimi odločitvami, ki temeljijo na informacijah, ki so mu na voljo, da se odloča za opcije, ki so najbližje njegovemu osebnemu prepričanju in ki najbolje uresničujejo ter sledijo njegovim (tudi širšim družbenim) interesom. Pri različnih generacijah velikokrat prevladujejo različni interesi in pogledi na svet, kar pomeni, da se ob demografskih spremembah in obstoječih materialnih razlikah – čedalje večji delež starejšega prebivalstva, ki ima navadno tudi večje materialne zmožnosti v primerjavi z mladimi – postavi vprašanje, ali je družbena moč oz. načelna enakost med posameznimi človekovimi pravicami tudi enakomerno porazdeljena med različne družbene starostne skupine.⁵

³ Čeprav je ta omejitev na določenih stopnjah presežena, tako npr. aktivna volilna pravica za neposredne volitve evropskega parlamenta ni več vezana strogo na državljanstvo temveč bolj na domicil oziroma stalno prebivališče upoštevajoč dejstvo, da smo državljani držav članic EU tudi državljani EU.

⁴ S. Zagorc, nav. delo, str. 337. Avtor pozneje v prispevku (str. 340) izrazi tudi pomislek o tem, da se pasivna volilna pravica omejuje, ker so starejši kandidati bolj sposobni in izkušeni, saj meni, da »ni mogoče z gotovostjo trditi, da je starejši volilec tudi bolj sposoben od mlajšega. O sposobnosti opravljanja voljene funkcije se najbolj demokratično in učinkovito odloča kar na samih volitvah s strani volivcev, ne pa z vnaprejšnim omejevanjem kroga kandidatov.«

⁵ Po podatkih oziroma projekcijah na strani Statističnega Urada Republike Slovenije se bo delež mladih (starost od 20 do 34 let) v Sloveniji do leta 2030 znižal za skoraj 30 odstotkov, v državah članicah EU pa v povprečju za dobrih 16 odstotkov, dostopno na <www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=5114> (15. 2. 2013). Posledično to pomeni tudi zmanjševanje starostne skupine od 16 do 18 let, saj »demografske napovedi kažejo, da bo v naslednjih 50 letih v Sloveniji vse manj mladih. Od leta 1990 do leta 2012 se je število mladih znižalo za več kot 43.000 oseb, do leta 2059 pa naj bi se število mladih znižalo še za nadaljnjih 113.000 oseb. Delež mladih v celotni populaciji bo po projekcijah do takrat upadel za več kot 5 odstotnih točk.«

Vprašanje razporeditve družbene moči je postavljeno pod vprašaj predvsem v okviru aktivne volilne pravice.

Volilna pravica bi morala biti nekaj, kar pripada vsakemu svobodnemu državljanu, ki jo je sposoben in voljan uresničevati, zato je »dokazno breme« za omejitve volilne pravice, bodisi na podlagi starosti bodisi na kakršni koli drugi podlagi (na primer problem duševno bolnih) na strani zakonodajalca oziroma oblasti. Za pridobitev in uresničevanje aktivne volilne pravice »je pomembno, da vsak volilec ve, kaj je namen volitev, kakšni so učinki njegovega glasovanja. Za osebe, ki še niso dopolnile določene starosti, predpis določa pravno domnevo *et de iure*, da te osebe zaradi svoje starosti in zrelosti (še) niso sposobne razumeti pomena in učinka volitev. Takšna domneva je določena arbitrarno in tudi starostna meja se v različnih ureditvah razlikuje.«⁶ Sprejeti izhodišče, da je do zdaj veljavna starostna meja naravno stanje, ki ga lahko spreminjamo samo ob zelo prepričljivih argumentih, je napačno, saj bi morali v spremenjenih družbenih okoliščinah tisti, ki vztrajajo pri zastarelo visoki starostni meji, izkazati prepričljive razloge za »ohranitev« omejitve. Sedanja starostna meja ni »naravno stanje«, postavljeno za večno; o tem priča zgodovinski razvoj npr. od časov, ko so imeli volilno pravico samo starejši moški lastniki sužnjev, vsi drugi pa so bili zanj prikrajšani. Če bi danes nekdo moral posebej utemeljevati volilno pravico žensk, brezposelnih, revnih ali mlajših od 21 let, bi se temu smejali. Enako je, če nekdo vztraja pri neki starostni meji v imenu nekakšnega pokroviteljstva nad mladimi, ko je zaradi spremenjenih družbenih okoliščin presežen in nepotreben.

V prispevku bomo preverili tudi tezo, da sprememba zakonodaje, ki zniža starostno mejo za pridobitev aktivne volilne pravice (v nadaljevanju: znižanje volilne starosti), poveča demokratičnost systemske ureditve, saj poveča delež volilnega telesa v odnosu do celotne družbe ter število volilnih upravičencev in (dejanskih) volivcev; s tem se dvigne legitimnost volilnega rezultata in proporcionalno zviša volilna udeležba.

Pridobitev volilne pravice je povezana z dopolnitvijo volilne starosti in sposobnostjo razumeti pomen ter učinek volitev, kar je običajno povezano s pridobitvijo popolne poslovne sposobnosti. Popolno poslovno sposobnost se lahko izjemoma pridobi pred dopolnitvijo volilne starosti, lahko pa se volilna pravica pridobi z volilno starostjo brez sočasne pridobitve popolne poslovne sposobnosti. Prispevek bo pritrdil tudi tezi, da ne starost ne popolna poslovna sposobnost ne moreta biti potreben pogoj za priznavanje sposobnosti razumeti pomen in učinek volitev. Posledično tudi starost, ki naj bi bila odsev domneve, da posameznik šele takrat postane (popolnoma poslovno) sposoben, ne vzdrži in tako (volilna) starost ne more pomeniti absolutne omejitve – brez mogočih

⁶ S. Zagorc, nav. delo, str. 338.

izjem – pridobitve volilne pravice, saj ta omejitev ne pomeni sorazmernega in legitimnega posega v volilno pravico kot človekovo pravico.

Tudi Republika Slovenija se srečuje s problemom upada volilne udeležbe; rešitev, ki bi lahko pripomogle k povečanju volilne udeležbe, pa je več.⁷ Znižanje volilne starosti je tudi ukrep, ki ne poseže omejujoče v pravice in svobodo posameznika – ravno previsoko postavljena starostna meja in njeno ohranjanje delujeta na ta način –, kot različni drugi ukrepi, s katerimi se poskuša povečati oziroma zagotoviti udeležbo na volitvah in tako povečati legitimnost slednjih, kot je npr. obvezna udeležba na volitvah, ki je veliko bolj prisilne narave, s čimer se tudi narava volilne pravice spremeni iz svoboščine v dolžnost.⁸ Tako bi se pod vprašaj lahko postavilo tudi, ali bi tovrstna »prisilna« udeležba na volitvah res pomenila večjo legitimnost volitev, saj bi posegla v svobodo izbire, katere element je navsezadnje tudi izbira v posebnih okoliščinah neudeležiti se volitev in izbiro prepustiti drugim.

V prispevku bom zavrnil tudi nekatere argumente, ki jih postavljajo kritiki znižanja volilne starosti in so lahko vsaj do neke mere preverljivi tudi na podlagi empiričnih raziskav, izvedenih v državah, kjer so starost za pridobitev volilne pravice že znižali.

2. RAZPRAVA O RAZLOGIH ZA ...

Že nekaj časa se v različnih državah in v okviru mednarodnih organizacij pojavljajo različne pobude⁹ o znižanju volilne starosti¹⁰, razprave o tem pa se

⁷ Udeležba v Republiki Sloveniji za volitve v Državni zbor je po dolgotrajnem upadanju doživela v zadnjih letih rahel vzpon. Volilna udeležba po letih: 1992 (85,6 odstotka), 1996 (73,7 odstotka), 2000 (70,1 odstotka), 2004 (60,65 odstotka), 2008 (63,1 odstotka), predčasne 2011 (65,6 odstotka) dostopno na <www.dvk-rs.si/index.php/si/arhiv-drzavni-zbor-rs> (9. 2. 2013).

⁸ Obvezno udeležbo na volitvah (angl. *compulsory/mandatory voting*) pozna nekaj držav (približno deset, npr. Avstralija). Nekatere države pa imajo postavljeno zgornjo starostno mejo, ko volilna udeležba ni več obvezna, npr. v Paragvaju in Peruju je obvezna udeležba do dopolnjene starosti 75 let. Podrobnejši podatki dostopni na <www.idea.int/vt/compulsory_voting.cfm> (19. 1. 2013).

⁹ Novejši pobudi sta npr. European movement International, ki je maja 2012 sprejel resolucijo, s katero predlaga znižanje starostne meje za pridobitev volilne pravice na 16 let, s čimer bi povečali aktivno državljanstvo mladih Evropejcev (angl. *Lowering the active right to vote to increase the active citizenship of young Europeans*), dostopno na: <http://europeanmovement.eu/fileadmin/files_emi/EMI_FA_Brussels_2012/Resolutions/JEF_resolution_Voting%4016.pdf>, in koalicija Vote at 16, ustanovljena leta 2003, <www.votesat16.org/> (3. 2. 2013). Veliko pobud je tudi starejših, saj razprava o tem poteka že dlje časa, npr. v Nemčiji je bila konkretna pobuda v parlamentu obravnavana leta 2003, čeprav so se razprave o tem začele že v minulem stoletju.

¹⁰ Volilna starost kot starost, ko posameznik dobi pravico voliti.

počasi, a vztrajno selijo iz medijev tudi v parlamentarne dvorane. Skupščina Sveta Evrope je marca 2011 sprejela Resolucijo *Expansion of democracy by lowering the voting age to 16*,¹¹ v kateri države članice Sveta Evrope poziva, naj preučijo možnosti za znižanje tako aktivne kot pasivne volilne pravice na starost 16 let. V obrazložitvi resolucije je Republika Slovenija sicer napačno navedena med državami, ki pod določenimi pogoji priznavajo posameznikom pravico voliti, če so dopolnili šestnajst let in izpolnjujejo prepisane pogoje, npr. šestnajstletniki lahko na Madžarskem volijo, če so poročeni, v Republiki Sloveniji pa naj bi bil pogoj zaposlitev, kar seveda ne drži (čeprav so v prejšnjem sistemu imeli vsi zaposleni državljani volilno pravico ne glede na starost).¹² Žal se je ta podatek posledično znašel na več pobudah za znižanje starostne meje za pridobitev aktivne volilne pravice.

2.1. Medgeneracijska razporeditev družbene moči

V prihodnosti lahko pride do medgeneracijskega konflikta oziroma spora, če se bo mlajša generacija, ki se ima za sposobno kakovostno in zrelo odločati na volitvah in soodločati pri sprejemanju pomembnih družbenih odločitev, npr. na referendumu, počutila zapostavljeno in odrinjeno, kar se lahko pokaže v obliki javnih protestov, pobud, ki bi bile usmerjene v spreminjanje sistema, ki temelji na medgeneracijski solidarnosti itd. Če bo zavrnjena možnost njihovega sodelovanja pri družbenih odločitvah, ki vplivajo tudi na njihovo prihodnost, se to lahko sprevrže v občutek nemoči po legalni poti prispevati k razvoju in spremembam v družbi. Volilna pravica bi jim omogočila, da uveljavljajo svoje interese in vrednote, ki so v nekaterih primerih različne od tistih starejših volivcev.¹³ S tem bi se povečala njihov občutek za možnost vplivati na odločitve in težnja po participaciji, ki se lahko razvije v večjo oziroma višjo udeležbo v njihovi starosti in katere posledici sta lahko višja volilna udeležba ter dvig stopnje legitimnosti izvoljenih predstavnikov ter demokratičnega sistema. Mladi morajo biti vključeni v družbene odločitve, politika pa ne sme postati prizorišče, na katerem so osrednje teme povezane s starejšimi prebivalci zgolj na podlagi dejstva, da imajo slednji zaradi številčnosti družbeno in politično moč, ki jo lahko pokažejo na volitvah. Tvrstni primeri bi bila lahko

¹¹ Dostopna na <www.assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=13110&Language=EN> (7. 2. 2013). Vendar so pobude v okviru Sveta Evrope starejše od sprejete resolucije (nekaj jih omenja že resolucija v uvodu).

¹² C. Ribičič, nav. delo (2003), str. 68.

¹³ Tako D. Hart in R. Atkins, nav. delo, str. 201–221, obravnavata neizkušnost in slabo »informiranost« mlajših volivcev in zavrneta argument o neizkušnosti, saj so se mlajši potencialni volivci izkazali za enakovredne v poznavanju politike z npr. dvajsetletniki in starejšimi volivci, vendar jih vodijo drugačne prioritete in drugačni interesi, npr. močnejša želja po financiranju izobraževanja in podobnih javnih storitev.

obdobja, ko bi se spreminjala npr. pokojninska zakonodaja, ki temelji na med-generacijski solidarnosti, brez sodelovanja mladih in njihovih predstavnikov v socialnem dialogu. Po napovedih Eurostata naj bi do leta 2020 delež mladih med 15. in 24. letom upadel na malo manj kot 11 odstotkov, medtem ko se bo delež starih od 65 do 90 let povečal na malo čez 20 odstotkov. Podatki o brezposelnosti med mladimi nakazujejo na dejstvo, da je gospodarska kriza najbolj prizadela ravno mlado generacijo, ki ima povečini zaposlitev za določen čas, pogodbe o zaposlitvi se ne podaljšujejo in posledično so mladi tudi med prvimi, ki izgubijo zaposlitev.¹⁴ Če bi imeli mladi v družbi dovolj moči, bi se tako pokojninska kot delovnopravna zakonodaja verjetno urejali tako, ki bi jim omogočili osamosvojitve in večjo socialno varnost, kot jo ponujajo pogodbe o zaposlitvi za določen čas, ki jih delodajalci povečini sklepajo z novimi mladimi delavci.¹⁵ Mladi nimajo dovolj družbene moči, da bi tovrstni sistem spremenili tako, da bi jim zagotavljal enak položaj na trgu dela. Poleg tega bi bile družbene odločitve (od ekoloških do socialnih) verjetno dolgoročneje naravnane, bolj premišljene in kakovostnejše, saj bo tudi bolj oddaljena prihodnost za mlajšo generacijo, ki tovrstne odločitve posledično razume kot odločanje o lastni prihodnosti, realnost. Odločitve, usmerjene k izboljšanju razmer v prihodnosti in k iskanju rešitev bodo posledično podvržene večjemu nadzoru nad njihovim izvajanjem, saj je njihova uresničitev v interesu mlajših generacij.

Postavi se tudi vprašanje stičišča starosti in spola. Za enakopravnejšo zastopanje interesov različnih generacij glede sprejemanja ključnih odločitev v družbi je potrebno znižanje starostne meje za pridobitev volilne pravice, kar bi pripomoglo k širši participaciji državljanov pri soodločanju in h kakovostnejšim odločitvam v javnem interesu. Poleg drugačnih interesov, ki jih imajo različne generacije, je trenutna sestava volilnega telesa en izziv, k razrešitvi katerega lahko pripomore znižanje starostne meje, in sicer gre za vprašanje sestave volilnega telesa po spolu. Zaradi staranja prebivalstva bodo čedalje večji deleži volilnega telesa volivci ženskega spola, saj se v višji starosti delež moških v razmerju do žensk zmanjšuje, ker ženske v povprečju živijo dlje.¹⁶ Znižanje

¹⁴ Natančni podatki za Republiko Slovenijo so dostopni npr. na <www.stat.si/novice_poglej.asp?ID=666> (27. 1. 2013). in <pxweb.stat.si/pxweb/Database/Dem_soc/07_trg_dela/06_akt_preb_reg_viri_strukturni/01_07646_del_aktivni_starost/01_07646_del_aktivni_starost.asp> (27. 1. 2013).

¹⁵ Kljub visoki brezposelnosti med mladimi v Evropski uniji pa prebivalci v splošnem ne zaznavajo, da bi bili mladi do tridesetega leta diskriminirani na podlagi starosti (se pa podatki med državami razlikujejo). Mladi (v tem primeru med 15. in 24. letom starosti) sicer opazijo diskriminacijo veliko bolj kot starejši, saj jih 24 odstotkov meni, da so diskriminirani na podlagi starosti. Dostopno na <ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_393_en.pdf> (15. 1. 2013).

¹⁶ Po podatkih Statističnega Urada Republike Slovenije je sestava državljanov Republike Slovenije po spolu za tretje četrtletje leta 2012 taka: 957.000 moških in 1.011.266 žensk.

starostne meje bi vsaj delno uravnotežilo tudi sestavo volivcev po spolu, saj se bi (sicer malo) povečal delež moških volivcev, ker je število volivcev glede na spol v zgodnejših letih bolj uravnoteženo.¹⁷

Opozoriti velja tudi na posebno globok razkorak med mladimi in starostno sestavo parlamentarnega predstavništva, ki ne izraža dejanske družbene starostne strukture. Za trenutek pustimo ob strani starostne omejitve, ki veljajo za kandidate in zaradi katerih predstavniki ljudstva ne morejo biti mlajši od določene minimalne starosti, saj tu niso ključne. Vse večji delež starejših volivcev povzroča medgeneracijski razkorak v sestavi ljudskega predstavništva, saj je zunaj parlamenta slednji manjši kot v njem. Personalna sestava parlamenta je tako odsev predvsem starejših generacij, saj mlajša generacija ne more voliti, njeni predstavniki pa zaradi starostnih omejitev ne morejo kandidirati ali so zaradi mladosti v kandidacijskem postopku onemogočeni, saj imajo prednost starejši kandidati. Mlade generacije se tako težko identificirajo z institucijami, na sestavo katerih nimajo vpliva in ne morejo postati njihovi člani. Ta razkorak pa bi se zmanjšal z znižanjem volilne starosti.

2.2. Volilna pravica kot naravna pravica?

Že v osemdesetih letih prejšnjega stoletja je ugledni nemški ustavni pravnik Dieter Suhr zagovarjal tezo, da *»naša demokracija temelji na zmoti, da je ljudstvo sestavljeno zgolj iz odraslih. Čeprav nosijo družine in starši več bremen in odgovornosti, imajo v parlamentu vse manj besede v razmerju do naraščajočega*

Če primerjamo še različna starostna obdobja npr. v starosti od 15 do 19 let, je v Republiki Sloveniji približno 52.000 moških in približno 50.000 žensk, v starostnem obdobju nad 65 let pa je približno 200.000 žensk in 130.000 moških. Razlika v številu volilnih upravičencev po spolu se tako v starosti nad 65 let prevesi v korist žensk, medtem ko je v zgodnejših življenjskih obdobjih spolna sestava bolj izenačena. Razlika med spoloma v obdobju nad 65 let je toliko opaznejša in bo opazna tudi v prihodnosti, saj se bo delež prebivalstva v starostni skupini nad 65 let v razmerju do mlajših starostnih skupin povečeval. Podatki so dostopni na <www.stat.si/doc/pub/DemografskaPodobaSlovenije2008.pdf> (7. 2. 2013) in <pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=05A1002S&ti=&path=../Database/Dem_soc/05_prebivalstvo/05_osnovni_podatki_preb/05_05A10_prebivalstvo_cetrtr/&lang=2> (7. 2. 2013).

¹⁷ Teoretično si lahko to predstavljamo na volilnem telesu države, saj državljani pridobi volilno pravico pri 18 letih, struktura po spolu pa ni izenačena, temveč je predvsem zaradi starejšega obdobja številčno v prednosti ženski spol. Če bi bilo npr. volilnih upravičencev ženskega spola 875.000 in volilnih upravičencev moškega spola 810.000 (skupaj 1.685.000 volilnih upravičencev), je razmerje volilnega telesa po spolu približno 48,07 odstotka moških proti 51,93 odstotka žensk (številke so primerljive s številkami v Republiki Sloveniji). Če znižamo starostno mejo in spoloma na račun tega prištejemo dodatnih 50.000 ženskih volilnih upravičencev in 52.000 moških volilnih upravičencev, pridemo do razmerja 48,24 odstotka moških volilnih upravičencev in 51,76 odstotka ženskih volilnih upravičencev, s čimer bolj izenačimo zastopanost po spolu volilnih upravičencev.

števila starejših in posameznikov brez otrok.«¹⁸ Za pravo predstavniško demokratično družbo bi se tako moral slišati glas vseh.¹⁹ Kurt-Peter Merk celo meni, da je predstavniška demokracija v državi, v kateri je volilna starostna meja 18 let, le »mit, s katerim se prikriva sistemska starostna diskriminacija otroške generacije«, volilna starost 18 let, predpisana z nemško ustavo, pa naj bi pomenila »kršitev človekovega dostojanstva in splošne volilne pravice«.²⁰ Volilno pravico, ki bi posamezniku (otroku) pripadala z rojstvom, bi lahko v imenu otroka uresničevali zakoniti zastopniki, praviloma starši, vendar se tu zastavijo vprašanja, povezana z enako volilno pravico itd., saj bi imeli starši v tem primeru več glasov kot volivci brez otrok, starši pa bi svoje in otrokove glasove uporabili v skladu z lastnimi prepričanji. Zakoniti zastopniki bi tako postali pooblaščenca in vmesni člen oziroma posrednik med otrokom, ki mu pripada volilna pravica, in glasovanjem kot uresničevanjem te, kar bi povzročilo izjemo od načela enake volilne pravice, saj bi bila teža seštevka glasov zakonitih zastopnikov večja od volilnega upravičenca, ki bi imel zgolj en, svoj glas – posledično bi imeli posamezniki večkratno volilno pravico, ki je nasprotje enaki volilni pravici. Način glasovanja, pri katerem bi si zakoniti zastopnika otroka kot pooblaščenca za volitve razdelila volilno pravico oziroma glasove svojih otrok, se imenuje *demeny voting*,²¹ saj je po mnenju kritikov to le sistem, ki staršem omogoča več glasov in ne zagotavlja, da bi bili ti glasovi resnično otrokom v prid in v skladu z njihovim interesom. S tem pristopom ni sicer nič narobe, je pa narobe, če skuša kdo prenesti to pravico na starše (tradicionalno na očete, v sodobnih razmerah se pojavljajo tudi predlogi za matere ali celo delitev glasov) v času, ko otrok še ni sposoben razumeti pomena izbire na volitvah. Nekateri teoretiki tako zagovarjajo stališče, da je volilna pravica univerzalna človekova pravica in bi jo kot tako posameznik lahko pridobil že z rojstvom (nekakšna naravna pravica), in ne šele ob nastopu starosti, ki jo družba običajno povezuje s pojavom zrelosti ali polnoletnosti.²²

¹⁸ Podobno zagovarja K. Merk, nav. delo (1996), str. 12, in nav. delo (2006), str. 22 in 23.

¹⁹ Prav tam.

²⁰ Kurt-Peter Merk je leta 2003 zastopal *Familien Partei Deutschland* v ustavni pritožbi na nemškem zveznem ustavnem sodišču, vendar slednje argumentov ni sprejelo. <www.goethe.de/ges/pok/sup/en5570225.htm> (22. 1. 2013).

²¹ V W. C. Sanderson, nav. delo, str. 543–554. Termin je dobil ime po Paulu Demenyju, ki je v osemdesetih letih preteklega stoletja obravnaval tovrstna vprašanja. Možnost uveljavitve takega načina glasovanja so obravnavali poleg Nemčije tudi na Madžarskem in Japonškem kot odgovor na starajočo generacijo, vendar predlogi niso imeli zadostne podpore.

²² V Nemčiji je 47 poslancev – predstavnikov vseh političnih strank v parlamentu – *Bundestaga* (prvi dom nemškega zveznega parlamenta) 11. septembra 2003 podalo predlog *Mehr Demokratie wagen durch ein Wahlrecht von Geburt an* (Za več demokracije – pravica voliti od rojstva dalje), dostopno na <dip21.bundestag.de/dip21/btd/15/015/1501544.pdf> (7. 2. 2013), podoben predlog pa se je pojavil tudi leta 2008, vendar sta bila oba v parla-

2.3. Participacija »mladih«

Aktivno državljanstvo je eden od ciljev Evropske unije s težnjo po večji soudeležbi mladih v družbi, države članice pa so si za cilj zadale povečanje participacije mladih v družbenem življenju in predstavniki demokraciji.²³ Po anketi European Social Survey iz leta 2006 je zanimanje za politiko med mladimi (od 16 do 29 let) nizko in narašča s starostjo. Tem ugotovitvam nasprotujejo ugotovitve iz ankete Eurobarometra iz leta 2007, v katerih so anketiranci pokazali visoko zanimanje za politiko, saj so na vprašanje, ali so se v zadnjih treh letih udeležili volitev ali referendumu, v veliki večini odgovorili pritrdilno.²⁴ Zanimiv je bil tudi odgovor skoraj petine mladih anketirancev, ki je odgovorila, da bi »znižanje starostne meje za volitve« pripomoglo k večji udeležbi in sodelovanju mladih v družbi. Mlajši generaciji je treba zagotoviti dejansko enako(pravno) možnost izražanja mnenj in stališč, tako kot ta pripada starejšim generacijam.

Vendar pozornost ne sme biti usmerjena na volilno udeležbo – za sprejem odločitve o znižanju starostne meje (volilne starosti) ne sme biti odločilna volja mladih, da se udeležijo volitev ali ne. V tem primeru bi namreč mlade ponovno podvrgli strožjim standardom, kot veljajo za starejše generacije. Ko posameznik (ob dopolnitvi določene starosti in izpolnitvi drugih pogojev) pridobi volilno pravico, se nihče več ne sprašuje, ali se ta posameznik udeležuje volitev in uresničuje svojo volilno pravico ali ne. Nihče v takih primerih ne razpravlja o tem, da se odvzame volilna pravica tistemu, ki je aktivno ne

mentu zavrnjena. Prevladujoči argument je bil, da demografske spremembe ogrožajo prihodnost družbe (staranje družbe), kar terja ponovni premislek o medgeneracijski pogodbi, saj je treba otrokom in njihovim staršem dati položaj v skladu s pomenom, pomembnostjo, ki jo imajo za družbo. Volilna pravica je temelj vsake demokratične ureditve, zato omejitev slednje za otroke in najstnike postavlja na eni strani pod vprašaj načelo enakosti (pred zakonom) in na drugi spodbuja politiko, ki bremena prelaga na mlajše oziroma naslednje generacije. Volilna pravica otrok vsekakor ne more biti tako strah zbujujoča, saj je imel predlog v Nemčiji podporo nekaterih zelo uglednih pravnikov, npr. Romana Herzoga (nekdanjega predsednika Zvezne Republike Nemčije in ustavnega sodnika Zveznega ustavnega sodišča). Podrobneje na <www.goethe.de/ges/pok/sup/en5570225.htm> (7. 2. 2013).

²³ Evropska komisija, European commission White Paper – A New Impetus For European Youth, COM(2001) 681, 21. november 2001, dostopno na <ec.europa.eu/youth/documents/publications/whitepaper_en.pdf> (8. 2. 2013). Za vzpostavitev »pravil« pogojev za sodelovanje oziroma participacijo je treba vzpostaviti pravne okvire, v okviru katerih je mogoča tudi razprava o znižanju starostne meje za pridobitev volilne pravice, tako na str. 26: »This framework could, according to young people, include setting out principles, rules or obligations on voting age and eligibility (including the question of lowering the voting age), on extending this right (to immigrants, for example), or even on introducing active citizenship training.«

²⁴ Evropska komisija, Youth Investing and Empowering – EU Youth Report, 27. april 2009, str. 47 in 50.

uporablja, zato tudi morebitna nepripravljenost (posameznika ali generacije) voliti v nekem trenutku ne more in ne sme biti temelj oziroma glavni razlog za odločitev, ki bi nasprotovala znižanju volilne starosti, ker je premajhen delež mladih pripravljen sodelovati pri oblasti prek udeležbe na volitvah. Argument neudeležbe mladih tako ne more biti sprejet kot glavni razlog proti razpravi o znižanju volilne starosti. V nasprotnem primeru bi lahko isti razlog »neudeležbe« uporabili za utemeljitev vzpostavitve ukrepa odvzema volilne pravice na podlagi omenjenega razloga tistim volilnim upravičencem, ki se neko časovno obdobje ne bi udeleževali volitev in za to ne bi imeli upravičenih razlogov. Neudeležba na volitvah se tako ne bi razumela kot prepustitev odločitve drugim, temveč bi to pripeljalo do razumevanja volilne pravice predvsem kot dolžnosti, katere neizpolnjevanje bi povzročilo sankcijo odvzema volilne pravice. Tovrstni ukrepi so za demokratično urejene države nepredstavljivi, saj celo države, ki poznajo sistem obveznih volitev (angl. *mandatory voting*), tovrstnih sankcij ne predvidevajo, temveč so sankcije v državah, ki jih izvajajo, predvsem denarne narave. Tako se isti argument »neudeležbe na volitvah« uporablja različno za različne generacije in postavlja mlajše v slabši položaj zgolj na podlagi njihove starosti – ker so mladi in se po predvidevanjih volitev ne bodo udeleževali, je to lahko razlog proti znižanju volilne pravice, po drugi strani pa se starejšim kljub dokazani morebitni neudeležbi na volitvah volilna pravica ne odvzame. Ukrepi odvzema volilne pravice volivcem, ki se volitev ne udeležujejo, bi zmanjšal obseg volilnega telesa in dvignil volilno udeležbo – vendar o tem seveda nihče ne razmišlja – medtem ko je sočasno prisoten strah, da bi se s širitvijo volilnega telesa na mlajšo generacijo dodatno zmanjšala volilna udeležba na račun neudeležbe mladih. To nas pripelje do nelogičnega sklepa, da mlajšim, ki bi si želeli participirati, to onemogočimo na podlagi predvidevanj o morebitni neudeležbi, starejšim pa ponudimo vse možnosti za participacijo zgolj na podlagi njihove starosti in jim te možnosti ne odvezujemo, tudi če svoje pravice do sodelovanja na volitvah ne izkoristijo. Odvzem volilne pravice zaradi neudeležbe na volitvah je neprimeren ukrep, tako kot je neutemeljeno nasprotovanje znižanju volilne starosti zaradi »pričakovane« neudeležbe oziroma nizke udeležbe mladih na volitvah.

2.4. Izobrazba in izkušnje

Argumenti, ki se največkrat pojavljajo, da so mladi neizkušeni, nezreli, nesposobni kvalitetnega odločanja, imajo pomanjkanje znanja, ne vzdržijo. Raziskave so namreč pokazale, da je generacija mladostnikov od 16. do 18. leta izobrazena in seznanjena z različnimi javnimi zadevami (npr. javne storitve, politika) enako oziroma celo bolj kot starejši volivci, kar je sicer lahko tudi posledica šolanja, ki je mlajšim časovno bližje kot predstavnikom starejše generacije, ki

so šolanje prekinili.²⁵ Poleg tega imajo na volitvah vnaprej določene mogoče »odločitve«, ki so seveda vse legitimne, saj kandidati oziroma politične stranke lahko nastopajo na volitvah zgolj pod pogojem, da je njihovo delovanje ustavno doputno in da izpolnjujejo zakonsko predpisane pogoje za sodelovanje na volitvah, posledično tudi mlajši volilci lahko pri uveljavljanju svoje aktivne volilne pravice sprejmejo zgolj legitimne odločitve, ki ne morejo biti »napačne«, saj je dejanje voliti zelo subjektivno in vrednostno pogojeno. Upoštevajoč razvoj informacijske družbe in možnost dostopa današnjih npr. šestnajstletnikov do različnih informacij prek medijev, svetovnega spleta in sistema izobraževanja, postavi pod vprašaj razmerje med generacijami osemnajstletnikov, ki so pred desetletji zaradi znižanja volilne starosti pridobile volilno pravico, in njihovo informiranostjo, sposobnostjo komuniciranja ter zrelostjo v razmerju do današnjih šestnajstletnikov, ki so verjetno veliko bolje informirani, imajo lažji dostop do informacij ter so posledično sposobni sprejeti kvalitetnejše odločitve kot generacije osemnajstletnikov v času, ko so te prvič pridobile volilno pravico.

Ena od mogočih rešitev, ki bi povečala sodelovanje mlajših volilnih upravičencev, je tudi izobraževanje (*citizenship education*²⁶), ki bi lahko ponovno vzpostavilo oziroma okrepilo vez med mlajšimi volilnimi upravičenci in jih spodbudilo k aktivnejšemu sodelovanju v javnih zadevah kot npr. udeležba na volitvah, glasovanje na referendumu. Justinian se sprašuje, ali obstaja razlika, če narod izrazi svojo voljo z glasovanjem ali pa zgolj s svojim ravnanjem in svojimi deli. »*Quid interest suffragio populus voluntatem suam declarat, an rebus ipsis et factis?*«²⁷ Torej, ali je treba ljudstvo kaj manj spoštovati, če s svojimi ravnanji izkaže svojo voljo, ne pa na volitvah (npr. s protesti)? Po smiselnem razlogovanju bi bili mladi zreli tudi za volitve, če s svojimi ravnanji, deli izkazujejo dovolj veliko zrelost. Poleg tega so protesti lahko dokaz oziroma izraz dejstva, da mladi obstoječih oblastnih institucij ne doživljajo kot svojih legitimnih predstavništev, kar je najverjetneje posledica medgeneracijskega razkoraka.

²⁵ To ugotavljata D. Hart in R. Atkins, nav. delo, str. 201–221.

²⁶ Poleg znižanja starostne meje za pridobitev volilne pravice se kot možnost hkratnega ukrepa večkrat pojavlja »državlanska vzgoja« v okviru formalnega izobraževanja, pri kateri bi šolarjem skušali približati ustavno ureditev njihove države ter jim približati volitve in jih tako spodbuditi k večji udeležbi na volitvah. Podrobneje v The Electoral Commission, *Age of Electoral Majority – Report and Recommendations*, 204, str. 29–39. V istem poročilu se je komisija zavzela za ohranitev starostne meje 18 let (aktivna volilna pravica) v Veliki Britaniji, vendar dopustila spremembe v naslednjih letih, ki bi jih lahko povzročile spremembe v izobraževalnem sistemu. Sočasno je predlagala znižanje starostne meje za kanidiranje z 21 na 18 let.

²⁷ Dig. 1.3.32.1, Iulianus 84 Dig.

2.5. Določitev starostne meje, sposobnost in volilna udeležba

Omenili smo, da volilna (ne)udeležba mladih ni najprimernejše izhodišče za nasprotovanje in kritiko znižanju volilne starosti. Znižanje volilne starosti lahko celo pripomore k večji volilni udeležbi. Odločitev o izbiri minimalne volilne starosti je relativno arbitrarna odločitev, vendar za zdaj po mnenju večine nujno potrebna za nemoteno in učinkovito delovanje volilnega sistema. Sistem, ki določa konkretno starost na splošni ravni, je učinkovitejši in lažje obvladljiv kot pa individualno ugotavljanje »zrelosti« slehernega volilnega upravičenca ali kandidata (čeprav je jasno, da posamezniki »dozorijo« v različnih starostih). Mlajši volivci se povečini še šolajo (obiskujejo srednje poklicne šole, gimnazije itd.), so dovetnejši za vplive iz okolja (staršev oziroma družine in šole) in se lažje navadijo določenih stvari – tako bi se lahko npr. v šolah poleg drugih snovi učili osnov volilnega sistema, državne ureditve itd., s čimer bi se gradila pripadnost in spodbujala udeležba na volitvah. To obdobje oziroma ta starost je tudi bolj stabilna, saj mladoletniki po večini živijo pri starših, ki so lahko pomemben zgled pri razvoju navad, kot je npr. udeležba na volitvah. Raziskave so namreč pokazale, da je dejanje udeleževanja volitev in izražanja svoje volje stvar navade posameznika,²⁸ ki je, kot vemo »železna srajca«, zato zgodnejši razvoj in spodbujanje posameznika k razvoju te navade lahko pozitivno prispeva h krepitvi udeležbe na volitvah. S »pomladitvijo« volilnega telesa bi se v družbi pojavile tudi nove ideje in navade, ki bi pripomogle k napredku in pogledu v prihodnost na različnih družbenih področjih ter ne bi zgolj utrjevale nekaterih starih, preživetih in nesodobnih vzorcev. Generacija, ki je navajena spremljanja medijev, zbiranja informacij, izbiranja in nakupovanja različnih produktov, plačevanja računov, včlanjevanja v različne aktivnosti prek svetovnega spleta, je bolj oddaljena od tradicionalnih oblik opravljanja določenih storitev in nalog na način, ki zahteva fizično navzočnost na vnaprej določenem kraju (kot npr. pri volitvah, kot so tega vajene starejše generacije). Mlajša generacija bi lahko namesto tradicionalnega načina udeležbe na volitvah predlagala ali vztrajala pri uveljavitvi novih, sodobnejših načinov, kot je npr. elektronsko glasovanje, s čimer bi se spodbudila višja udeležba mlajših volilcev, saj bi se volitve približale njihovem vsakdanjemu početju in bile zanje enostavnejše, npr. uporaba računalnika in interneta (upoštevajoč varnost in tajnost volitev).²⁹

S tem bi se povečala stopnja demokratičnosti v družbi, katere pomemben kazalnik je tudi udeležba volilnega telesa na volitvah. V prid nižji starosti (15 ali 16 namesto 18 let) govorijo tudi spoznanja, da na povečano udeležbo ključno

²⁸ Več v E. Plutzer, nav. delo, str. 41–56.

²⁹ C. Ribičič, nav. delo (2003), str. 68.

vpliva okolje posameznika, ki prvič lahko voli, ki je veliko bolj spodbudno pri starosti 16 let (starši, šola) kot pri višji starosti, npr. 18 let.³⁰ Posledično ne vzdrži argument, da je posledica znižanja starostne meje za pridobitev volilne pravice z npr. 21 na 18 let nižja (prva) udeležba mlajših volivcev, saj je treba upoštevati tudi okolje, ki pa je z vidika razvoja volilne navade vsekakor primernejše pri nižji starosti.³¹ Poleg okolja obstaja tudi zanimiva povezava med trenutkom, ko nekdo dopolni starost (t. i. rojstnodnevno tveganje), s katero pridobi aktivno volilno pravico, in trenutkom, ko to pravico lahko prvič uporabi in se udeleži volitev. Čim bližje sta si trenutka, tem verjetneje je, da se bo posameznik udeležil volitev, saj obstaja večja verjetnost, da se bo posameznik udeležil volitev, če bo dopolnil starost za pridobitev volilne pravice v volilnem letu in bo lahko tako kmalu po pridobitvi pravice slednjo tudi uveljavil, kot pa posameznik, ki bo moral na možnost uporabe svoje volilne pravice čakati več let.³² Ena od možnosti bi bila tudi, da posameznik pridobi volilno pravico na začetku koledarskega leta, v katerem bi dopolnil starost potrebno za pridobitev volilne pravice, s čimer bi se tudi rahlo zmanjšalo rojstnodnevno tveganje.³³ Znižanje starosti na 16 ali manj let sicer ne bi vplivalo na skrajšanje teh časovnih razmikov in posledično prvo možnost aktivne udeležbe na volitvah, bi pa vsekakor posamezniki v zgodnejši starosti lahko prvič izkoristili možnost aktivne participacije na volitvah, kar bi pripomoglo k višji udeležbi na volitvah, upoštevajoč dejstvo, da so takrat večinoma vključeni v sistem izobraževanja, živijo doma itd.

Poleg tega se veliko mladih zaposli pred dopolnjenim osemnajstim letom starosti, tako plačujejo davke (npr. dohodnino) in različne prispevke v javne blagajne pokojninskega, invalidskega, zdravstvenega zavarovanja in zavarovanja za primer brezposelnosti. S 15 leti pridobijo tudi delno poslovno sposobnost. Včasih je bilo plačevanje davkov pogoj za pridobitev volilne pravice, zdaj pa jo zaradi starosti posameznikom odrekamo, čeprav prispevajo sredstva v državne in lokalne blagajne in ne morejo (so)odločati o tem, kdo jih bo razdeljeval in kako. Nekdanja slovenska ustavna ureditev je imela posebnosti, ki so izvirale iz narodnoosvobodilne vojne, saj so imeli posamezniki, ki so se aktivno

³⁰ E. Plutzer, nav. delo, str. 41–56. Povezava je bila sicer ugotovljena predvsem pri posameznikih, starih 21 in 18 let: pri posameznikih, ki so stari 18 let, je opazen večji vpliv družine, staršev in okolja (srednja šola) k pozitivni udeležbi na volitvah.

³¹ Po mnenju nekaterih avtorjev je prva udeležba na volitvah, na katerih lahko posameznik voli, ključna za razvoj njegovih »volilni« navad, kar vsekakor govori v prid znižanju volilne starosti zaradi stabilnejšega okolja. Tako npr. M. N. Franklin, nav. delo, str. 43.

³² Vzeto iz A. Folkes, nav. delo, str. 52–56.

³³ Posameznik, ki ima rojstni dan npr. 2. novembra, bi tako pridobil volilno pravico s 1. januarjem koledarskega leta, v katerem bi sicer dopolnil starost, potrebno za pridobitev volilne pravice. O »beneficiju volilnega leta« tudi v S. Zagorc, nav. delo, str. 338.

vkjučili v partizanske enote, volilno pravico za volitve narodnoosvobodilnih odborov in terenske odbore Osvobodilne fronte, ne glede na starost.³⁴ Pozneje, v samoupravnem sistemu, pa so imeli vsi zaposleni ne glede na starost volilno pravico pri volitvah zborov združenega dela na občinskih in republiški ravni ter zveznega zbora na zvezni ravni. Volilna sposobnost tudi ni neločljivo vezana na poslovno sposobnost, zato samo znižanje volilne starosti ne bi vplivalo na druge oblike sposobnosti, ki jih priznavamo mlajšim, kot so delna poslovna sposobnost, kazenska odgovornost itd. Omenili smo že, da na Madžarskem posameznik pridobi volilno pravico pri starosti 16 let, če sklene zakonsko zvezo. V Republiki Sloveniji pa je zanimiv pogled na pridobitev popolne poslovne sposobnosti, če mladoletnik postane roditelj ali če pred polnoletnostjo sklene zakonsko zvezo, s čimer pridobi popolno poslovno sposobnost.³⁵ Tako mladoletnik lahko izvaja roditeljsko pravico, ker je postal starš in zakoniti zastopnik otroka, s čimer je polno odgovoren za skrb nad otrokom. Ustava Republike Slovenije torej posredno prek zakonodaje omogoča pridobitev popolne poslovne sposobnosti osebam, mlajšim od 18 let, medtem ko za volilno pravico ne določa izjem in zakonodajalcu ne daje pooblastila, da z zakonom uredi izjeme, ki bi omogočale pridobitev volilne pravice pred dopolnjenim 18. letom starosti. Posledično to pomeni, da posameznik lahko pridobi popolno poslovno sposobnost, nikakor pa ne more pridobiti volilne pravice, saj ustavodajalec ni predvidel možnosti izjem za »predčasno« pridobitev volilne pravice na račun znižanja volilne starosti zaradi npr. roditeljstva, zaposlitve. Tako je starostna meja za pridobitev popolne poslovne sposobnosti relativna, saj omogoča zakonsko predvidene izjeme, medtem ko je volilna starost absolutna, saj ne dopušča nobenih izjem, npr. znižanja volilne starosti.

Že v rimskem pravu je bila poslovna sposobnost vezana na določeno starost oziroma zrelost, ko naj bi bil posameznik sposoben zrelega in odgovornega razsojanja, zato se je ustvarila domneva oziroma fikcija, da so dečki polnoletni in poslovno sposobni z dopolnjenimi štirinajstimi (deklice pa dvanajstimi leti), čeprav naj ne bi bila izključena tudi možnost, da je bila ta starost v zgodnejšem rimskem obdobju višja, in sicer sedemnajst let, ko je Rimljan dobil aktivno volilno pravico in postal zrel za vojaško službo.³⁶

Ustavno sodišče Republike Slovenije poudarja, da poslovne sposobnosti ne gre enačiti s sposobnostjo pridobiti volilno pravico. Čeprav posameznik nima popolne poslovne sposobnosti zaradi podaljšanja roditeljske pravice, to ne po-

³⁴ C. Ribičič, nav. delo (2002), str. 5.

³⁵ Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih, Ur. l. RS, št. 69/04, z dne 24. junija 2004, 117. člen.

³⁶ Več o tem v J. Kranjc, nav. delo, str. 370–373.

meni samodejno izgubo oziroma nepridobitev volilne pravice kljub dopolnjeni volilni starosti. Odvzem poslovne sposobnosti ne pomeni nujno tudi izgube volilne pravice, saj je po mnenju sodišča bistveno, da poseg omejevanja volilne pravice ne sme čezmerno poseči v volilno pravico oziroma v njeno ustavno zagotovljeno jedro. Posamezniku, ki ima kljub dejstvu, da mu je bila odvzeta poslovna sposobnost, »sposobnost razumeti pomen in učinek volitev«, se ne sme odvzeti volilne pravice, saj bi bil tovrsten poseg čezmeren.³⁷ Poslovna sposobnost tako ne sme biti absolutni element oziroma pogoj za pridobitev volilne pravice; bistvena je sposobnost razumevanja pomena in učinka volitev, ki ni vezana na poslovno sposobnost. Ta sposobnost ni omejena na starost, ko nastopi domneva o stopnji zrelosti, ki je potrebna za pridobitev polne poslovne sposobnosti – posameznik ima lahko sposobnost razumeti pomen in učinek volitev pred polnoletnostjo.

Argument, da volilna pravica pripada zgolj izkušnim, zrelim in sposobnim kvalitetnega odločanja oziroma tistim, ki imajo dovolj znanja, pa zavračajo tudi številni mednarodni dokumenti³⁸ in različne odločitve mednarodnih sodišč³⁹.

2.6. Obseg volilnega telesa in volilna udeležba

Znižanje volilne starosti bi povišalo skupno število volilnih udeležencev oziroma volilnega telesa v razmerju do celotne družbe, kar bi prav tako povečalo legitimnost volitev in izvoljenih predstavnikov, saj bi bili izvoljeni s strani širšega volilnega telesa. Znižanje starosti in s tem povečanje volilnega telesa ne pomeni nujno tudi povečanja volilne udeležbe (deleža udeležbe volilnih upravičencev na volitvah). Znižanje starostne meje za pridobitev aktivne volilne pravice in »razširitev« volilnega telesa lahko povzroči absolutno večjo oziroma višjo udeležbo na volitvah, vendar ne nujno povečanja odstotkovnega deleža v razmerju do (večjega) volilnega telesa.⁴⁰ Če bi bila udeležba »novih, mlajših« volivcev (v njihovi starostni skupini) nižja od povprečne volilne udeležbe v preostalem volilnem telesu, bi bila posledično nižja celotna volilna udeležba. Absolutna

³⁷ Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije U-I-346/02 z dne 10. julija 2003, Ur. l. RS, št. 11/03 in 73/03. Slednja je sicer postala delno zastarela z ratifikacijo Mednarodne konvencije o pravicah invalidov, saj slednja širi volilno pravico na vse invalide.

³⁸ Konvencija o pravicah invalidov oziroma Zakon o ratifikaciji Konvencije o pravicah invalidov in Izbirnega protokola h Konvenciji o pravicah invalidov (MKPI), 29. člen, Ur. l. RS, št. 37/08, z dne 15. aprila 2008. Volilna pravica pripada tudi invalidom, ki trpijo za duševnimi boleznimi.

³⁹ Sodba ESČP v zadevi *Alajos Kiss proti Madžarski*, št. 388302/06, z dne 20. maja 2010.

⁴⁰ Do proporcionalno višje udeležbe ne bi prišlo, če bi kljub večji udeležbi od preteklih volitev prišel na volitve manjši delež mlajših volivcev. Tako bi bila udeležba v absolutnem številu volivcev višja, vendar nižja v razmerju do novega, »obsežnejšega« volilnega telesa.

udeležba na volitvah oziroma skupno število volilnih upravičencev, ki bi glasovali po znižanju starostne meje, bi se nujno povečala – ob predpostavki, da se volitev udeleži vsaj eden mlad volivec, in ob pogoju, da se starejši udeležijo volitev v enakem številu. Znižanje starostne meje poveča skupni delež volilne udeležbe v primerjavi s stanjem pred znižanjem starostne meje v absolutnih in do določene mere tudi relativnih številkah. Negativne posledice zmanjšanja volilne udeležbe bi bile mogoče le, če se starejše generacije iz »protesta« zaradi znižanja starostne meje volitev ne bi udeležile. Posledično bi lahko ta malo verjetna situacija povzročila demokratični deficit, saj bi se v družbi ustvaril vtis, da je volilno telo nezainteresirano za izvrševanje volilne pravice iz takih ali drugačnih razlogov. To je neprepričljivo izkazan in velikokrat uporabljen argument proti nižanju volilne pravice ter širjenju absolutnega kroga volilnega telesa, saj bi bilo znižanje (če bi do njega prišlo) verjetno kratkoročno, morda na prvih volitvah. Na dolgi rok bi zaradi razvoja »volilnih navad« udeležba narasla, zlasti če upoštevamo dejstvo, da je to starostno obdobje v okviru šolanja in družinskega kroga stabilnejše. Zaradi redkih izjem znižanja so empirični podatki redko dostopni, nekatere analize pa bodo predstavljene v nadaljevanju na primeru Republike Avstrije.

Volilna udeležba v večini sodobnih demokracij se je zadnjih trideset let zniževala, veliko pa naj bi k manjši udeležbi prispevali mlajši volilni upravičenci, ki se volitev ne udeležijo. Nekateri teoretiki vidijo razloge v različnih vrednotah in interesih, ki prevladujejo med različnimi generacijami, saj naj bi imele mlajše generacije drugačne prioritete in volitev ne razumejo v smislu »državlanske dolžnosti«. ⁴¹ Spet drugi vidijo razloge v dejstvu, da se mlajšim volivcem volitve ne zdijo res oziroma dovolj tekmovalne, da njihovi glasovi nič ne spremenijo, da nimajo učinka. ⁴² V teoriji volilnega prava sicer velja, da je udeležba boljša v kombiniranih volilnih sistemih, v katerih je možnost vplivanja posameznega volivca na izbiro kandidata večja kot v proporcionalnih volilnih sistemih. Velja tudi premislek o morebitnih spremembah volilnega sistema, ki bi prek večjega vpliva volivcev na izbiro prispevale k večji volilni udeležbi.

Logično sklepanje terja ugotovitev, da znižanje starostne meje za pridobitev aktivne volilne pravice absolutno poveča število volilnih upravičencev, saj razširi volilno pravico na nove volilne upravičence, ki tako prej vstopijo v krog volilnih upravičencev, in posledično prispeva k večjemu skupnemu, dejanskemu

⁴¹ Tovrstno stališče zagovarjajo npr. Martin P. Wattenberg, *Where All the Voters Gone?*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2002, Andre Blais, *To Vote or Not to Vote?*, The Merits and Limits of Rational Choice, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2000, in Ronald Inglehart, *Culture Shift In Advanced Industrial Society*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

⁴² To stališče najdemo v M. N. Franklin, nav. delo, str. 25–30.

številu volilnih udeležencev.⁴³ V odnosu do družbe ali demokratične države, v kateri obstaja oblast ljudstva, ki jo državljanke in državljani izvršujejo neposredno in posredno z volitvami, se tako možnost prispevati oziroma sodelovati pri soupravljanju države razširi na širši družbeni krog posameznikov, ki so bili prej izključeni iz družbenega odločanja oziroma izvajanja oblasti (tako neposrednega kot posrednega) zgolj na podlagi njihove starosti. Ljudstvo kot celota državljanek in državljanov tako bolj celostno in z manjšimi omejitvami izvaja oblast, ki mu v demokratično urejeni državi pripada in predstavlja ideal k pravi vladavini ljudstva ter poveča legitimnost rezultata volitev, saj je slednji (še posebno ob visoki udeležbi) bližje pravi in resnični volji ljudstva.

Proporcionalno ali odstotkovno glede na volilno telo lahko pričakujemo dvig volilne udeležbe tudi na račun dejstva, da bi zaradi vstopa novih interesov in vrednot prek novih volivcev slednji te poskušali uveljaviti, kar bi spodbudilo tudi preostale starostne skupine volivcev z morda drugačnimi vrednotami, da se še aktivneje udeležujejo volitev, s čimer se prav tako skuša uveljaviti več različnih interesov širše družbe. Tako bi se lažje uveljavil širši družbeni ali celo ljudski interes. V prid proporcionalnemu dvigu volilne udeležbe govori tudi dejstvo oziroma ugotovitev, da so posameznikove preference do volilne udeležbe velikokrat stvar navade, ki jo lažje razvijemo v mlajših letih tudi zaradi okolja, v katerem živimo (šola, družina). S tem ko se »mlajše« volivce že zgodaj vzgaja v prepričanju, da je udeležba na volitvah pravica in dolžnost, ter spodbuja k udeležbi na volitvah, se povečuje tudi proporcionalna udeležba, saj bi se njihova navada z leti krepila in bi jo pozneje prenesli tudi na svoje otroke, zato se na srednji in dolgi (če ne že na kratki) rok krepi tako absolutna (razumljena kot udeležba v skupnem številu volivcev) kot relativna udeležba (razumljena v razmerju števila volilnih udeležencev do skupnega števila volilnih upravičencev), s čimer se zmanjšuje morebitni demokratični deficit dosedanjih nizkih udeležb na volitvah in povečuje legitimnost rezultata, saj je ta bližje pravi oziroma resnični volji ljudstva, ter izboljša demokratični ustroj države.⁴⁴ S tem lahko zavrnilo morebitne teze o tem, da bi znižanje starostne meje lahko oslabilo zdravje demokracije v državah (kot posledica nizke volilne udeležbe),⁴⁵ ki bi sprejele ta ukrep, kar je poleg trditve o nesposobnosti

⁴³ V teoriji se absolutni dvig števila volivcev ne bi zgodil seveda le pod pogojem, če nihče od novih volilnih upravičencev ne bi prišel na volitve, kar je praktično nemogoče.

⁴⁴ Resolucija Skupščine Sveta Evrope, udeležba na volitvah v nemških zveznih deželah in Avstriji *Expansion of democracy by lowering the voting age to 16* z dne 22. marca 2011. Iz nje je mogoče razbrati, da je strah o nizki udeležbi relativno neutemeljen, poleg tega pa bi nižja starostna meja najverjetneje povečala volilno udeležbo na srednji oziroma dolgi rok.

⁴⁵ Kot primer lahko vzamemo Združeno kraljestvo, kjer po predvidevanjih tudi nizka udeležba (proporcionalno enaka volilni udeležbi volilnega telesa v starosti od 18. do 25. leta) volilnega telesa v starosti od 16. do 18. let takorekoč ne bi vplivala na skupni odstotek

kvalitetnega odločanja »morebitnih« mladih volivcev glavni argument proti znižanju starostne meje.

Nekateri avtorji razpravljajo o prispevku k legitimnosti, ki se nanaša na idejo, da »so politične odločitve legitimne, če izražajo voljo ljudstva, tisto voljo, ki jo lahko izpeljemo iz pristnih izbir članov družbe«. ⁴⁶ Omenjeno stališče zagovarja tezo, da je treba v demokratične procese v družbi vključiti posameznike, ki so sposobni in voljni sprejemati družbene odločitve, kar pomeni, da se postavljata vprašanji, ali so mladi sposobni in voljni oziroma zainteresirani sodelovati na volitvah ter kako na to vpliva njihova dejanska udeležba.

2.7. Volilna pravica kot korelativ odgovornosti

Država od mladih zahteva določeno odgovornost (kazenska, civilna za povzročeno škodo) za svoja dejanja, zato je edino pravično, da jim kot odgovor na družbene obveznosti ob bok postavimo tudi nekatere, zlasti politične pravice, prek katerih bodo lahko soodločali o družbenih pravilih, ki bi se morala razlagati ekstenzivno, v svobodnem duhu, brez nepotrebnih in neupravičenih omejitev. Mladim že zgodaj priznavamo sposobnost sprejemati nekatere temeljne odločitve v njihovem življenju, ki bodo zaznamovale njihovo celotno življenje (npr. izbira smeri šolanja, poklica, zaposlitve), kar je izraz družbe, ki mladostnikom priznava zrelost, sočasno pa jim ne priznava sposobnosti in zrelosti, ki naj bi bila potrebna za to, da nekdo postane del volilnega telesa in tako (so)odloča o prihodnosti družbe, katere del so tudi mladi in jih odločitve najbolj zadevajo, saj bodo najdlje čutili njihove posledice, npr. dolgoročno zadolževanje države, ki ga bodo odplačevale te mlajše generacije. Tem zdaj odrekamo pravico, da soodločajo o tem, v katero smer naj gre država. ⁴⁷ Tako

volilne udeležbe. Celotno če se nihče od volivcev v starostni skupini od 16. do 18. ne bi udeležil volitev, bi se skupna udeležba na volitvah po predvidevanjih znižala za dva odstotka. Kritike o tem, da bi nizka udeležba mladih lahko povečala demokratični deficit, je tako na trhljih temeljih. Podrobneje v poročilu Electoral Reform Society na <www.votesat16.org.uk> (9. 2. 2013).

⁴⁶ Pri demokratični legitimnosti lahko ločimo *input (by the people) democracy* in *output (for the people) democracy*, v F. W. Scharpf, nav. delo, str. 6–14.

⁴⁷ Na Škotskem bodo tako leta 2014 posamezniki, ki bodo na dan referendumu o neodvisnosti Škotske dopolnili 16 let, lahko glasovali, saj glasujejo predvsem o svoji prihodnosti, o svojem življenju. Tako dogovor med vlado Združenega kraljestva in vlado Škotske o referendumu o neodvisnosti Škotske (Edinburgh, 15. oktober 2012; dostopno na <www.scotland.gov.uk/About/Government/concordats/Referendum-on-independence> (11. 2. 2013)) med drugim prepušča škotski vladi odločitev o tem, ali bo tovrstno rešitev predlagala v sprejem škotskemu parlamentu: »10. The Scottish Government's consultation on the referendum also set out a proposal for extending the franchise to allow 16 and 17 year-olds to vote in the referendum. It will be for the Scottish Government to decide whether to

je veliko primerov, da mladostniki odgovarjajo kot polnoletni, a ostanejo brez nekaterih pravic ter so posledično podvrženi dvojnemu merilu. Kot primer lahko navedemo situacijo, ko posameznik pridobi popolno poslovno sposobnost zaradi starševstva ali sklenitve zakonske zveze, s čimer postane odgovoren za skrb in preživljanje otroka, vendar hkrati kljub pridobitvi popolne poslovne sposobnosti in odgovornosti, ki ji sledijo, ne pridobi volilne pravice, ker še ni dopolnil 18 let.⁴⁸ Po drugi strani se lahko posamezniku, ki je že dopolnil 18 let, »podaljša status mladoletne osebe«, ker je bila njegovim staršem podaljšana roditeljska pravica prek njegove polnoletnosti, ker ni sposoben skrbeti zase, za svoje pravice in koristi.⁴⁹ Posledično ta posameznik tudi nima volilne pravice (če ni sposoben razumeti pomena in učinka volitev). Tudi po mnenju Ustavnega sodišča Republike Slovenije posameznik s tem, ko se mu podaljša »status mladoletnosti«, praviloma ne izpolnjuje zakonskih pogojev za pridobitev volilne pravice, polnoletnost – podaljšanje roditeljske pravice namreč izključuje domnevo o popolni poslovni sposobnosti.⁵⁰ V povezavi s pridobitvijo se tako pojavita dve situaciji – v eni se posamezniku podeli popolna poslovna sposobnost pred dopolnitvijo 18 let, v drugi pa se posamezniku za pridobitev popolne poslovne sposobnosti ne prizna popolne poslovne sposobnosti kljub izpolnitvi starostnega pogoja 18 let. Obe situaciji pomenita restriktivno razlaganje možnosti pridobitve volilne pravice, ki je celo po mnenju Ustavnega sodišča Republike Slovenije vezana na vprašanje polnoletnosti in domnevo, da

propose extending the franchise for this referendum and how that should be done. It will be for the Scottish Parliament to approve the referendum franchise, as it would be for any referendum on devolved matters.«

⁴⁸ Glej opombo 35.

⁴⁹ V obrazložitvi sklepa Up-621/02 z dne 18. marca 2004, s katerim je Ustavno sodišče Republike Slovenije sicer zavrglo ustavno pritožbo, je zanimivo stališče Upravnega sodišča v Ljubljani in Vrhovnega sodišča Republike Slovenije »1. Upravna enota Radovljica je z izpodbijano odločbo zavrnila vpis pritožnika v splošni volilni imenik. Kot razlog za zavrnitev vpisa je navedla, da ima pritožnik še vedno status mladoletne osebe, saj je bila njegovim staršem podaljšana roditeljska pravica preko njegove polnoletnosti, ker sam ni sposoben skrbeti zase, za svoje pravice in koristi. Posledica podaljšanja roditeljske pravice je zato tudi, da pritožnik nima volilne pravice iz 43. člena Ustave. Upravno sodišče v Ljubljani je z izpodbijano sodbo potrdilo stališče Upravne enote. V obrazložitvi sodbe je poudarilo, da ima v obravnavanem primeru podaljšanje roditeljske pravice preko polnoletnosti za posledico podaljšanje statusa mladoletnosti, kar dalje pomeni, da pritožnik ni postal polnoleten in zato ne izpolnjuje enega od zakonitih pogojev za pridobitev volilne pravice (polnoletnost). Vrhovno sodišče je z izpodbijano sodbo potrdilo stališče Upravnega sodišča glede pomena in posledic podaljšanja roditeljske pravice. Pri tem je posebej navedlo, da podaljšanje roditeljske pravice izključuje domnevo o popolni poslovni sposobnosti.« Po novejšem mnenju Ustavnega sodišča Republike Slovenije v zadevi U-I-346/02 z dne 10. julija 2003, Ur. l. RS, št. 11/03 in 73/03, polnoletnost ni absolutni pogoj, katerega izpolnitev je potrebna za pridobitev/ohranitev volilne pravice posameznika.

⁵⁰ Prav tam.

je posameznik takrat polno poslovno sposoben. Starost 18 let je po ustavi in zakonu mejnik, starostna meja, po prestopu katere se vzpostavi domneva, da posameznik postane polno poslovno sposoben in posledično pridobi volilno pravico. Pridobitev volilne pravice je vezana na kumulativna pogoja starosti in polne poslovne sposobnosti, ki sta neločljivo povezana, saj prvi vzpostavlja domnevo za obstoj drugega, vendar so pri tej domnevi predvidene tudi nekatere izjeme. Izjeme, ko dopolnjena starost ni pogoj za pridobitev popolne poslovne sposobnosti ali ko kljub dopolnjeni starosti ne sledi pridobitev popolne poslovne sposobnosti, so redke, a vendarle so, medtem ko se kumulativna pogoja starosti in polne poslovne sposobnosti za pridobitev volilne pravice presojata zelo strogo in skoraj brez izjem, kar je vse v škodo pridobitve volilne pravice. Tako posamezniku, ki ni dopolnil 18 let in mu priznavamo polno poslovno sposobnost, ne priznamo volilne pravice zaradi neizpolnjenega pogoja volilne starosti, po drugi strani pa posamezniku, ki je dopolnil 18 let, ne priznavamo volilne pravice, ker ni polno poslovno sposoben.⁵¹ Če obstajajo izjeme, po katerih starost, ki ustvarja domnevo za pridobitev popolne poslovne sposobnosti, in obstoj poslovne sposobnosti nista neločljivo povezana, se ustvari dvom o upravičenosti zahteve po restriktivni razlagi starosti in polne poslovne sposobnosti kot kumulativnih pogojev, ki se razlagata restriktivno, skoraj brez izjem. Če nekomu odrekamo sposobnost, zrelost za volitve, ker ni polno poslovno sposoben, kar po domnevi postane z dopolnjenimi 18 leti, posameznik pa na podlagi zakona postane polno poslovno sposoben pred dopolnitvijo starosti 18 let, se postavlja vprašanje, zakaj bi nekomu odrekli volilno pravico, čeprav je očitno »sposoben«, kar je tudi glavni razlog, zakaj je volilna starost postavljena na 18 let. Ugotovitve terjajo premislek o upravičenosti stroge presoje pogojev za pridobitev volilne pravice najmanj na področjih, ko posameznik pridobi polno poslovno sposobnost pred dopolnitvijo ustavno oziroma zakonsko predvidene volilne starosti.⁵²

⁵¹ Vendar velja ponovno opozoriti, da odvzem poslovne sposobnosti ne pomeni oziroma ne sme pomeniti samodejnega odvzema volilne pravice, če ima posameznik sposobnost razumeti pomen in učinek volitev. Tako volilna pravica in poslovna sposobnost nista neločljivo povezani, saj posameznik lahko ima volilno pravico, čeprav ne izpolnjuje pogoja poslovne sposobnosti, izpolnjuje pa starostni pogoj ter ima sposobnost razumeti pomen in učinek volitev. Take primere npr. ob podaljšanju roditeljske pravice je treba obravnavati individualno in presoditi sposobnost razumevanja pomena ter učinka volitev s strani posameznika, ki mu je bila odvzeta poslovna sposobnost oziroma je ni pridobil. Podobno v U-I-346/02.

⁵² Argumenti tu služijo za znižanje volilne starosti vse do 15 let (in ne zgolj 16 let), ko je po slovenski zakonodaji mogoče posamezniku ob izpolnitvi določenih pogojev podeliti polno poslovno sposobnost.

3. TUJINA KOT ZGLED

V svetu imajo države spodnjo mejo za pridobitev aktivne volilne pravice določeno od 16. do 21. leta starosti.⁵³ V prejšnjem stoletju se je starost v večini držav postopoma nižala, tako da je zdaj najpogostejša meja za pridobitev aktivne volilne pravice starost 18 let, za pridobitev pasivne volilne pravice pa obstajajo različne ureditve.⁵⁴ Nekatere države so pred kratkim znižale volilno starost na 16 let, npr. Avstrija,⁵⁵ Argentina, Brazilija, Nikaragva, Ekvador, medtem ko o tem marsikje potekajo resne javne razprave, npr. v Malti, Kanadi, na Češkem, Finskem, Danskem, Irskem, v Združenem kraljestvu, Avstraliji, Estoniji, na Japonskem. Zanimiv je tudi dogovor med škotsko vlado in vlado Združenega kraljestva, ki daje pravico prebivalcem Škotske, ki bodo na dan referenduma o neodvisnosti Škotske, ki bo leta 2014, dopolnili 16 let, da na njem glasujejo in tako odločajo o suverenosti države kot odraz pravice naroda, ljudstva do samoodločbe.⁵⁶ Poleg naštetih so starost za pridobitev volilne pravice na de-

⁵³ Izjema je bila sicer npr. Iran, ki je do leta 2007 za pridobitev volilne pravice štel dopolnjeno starost 15 let, vendar jo je kasneje dvignil na 18 let. Pri dopolnjenih 16 letih pridobijo (aktivno) volilno pravico na Kubi, v Avstriji, Braziliji, Argentini, Nikaragvi, Ekvadorju, pri sedemnajstih v Vzhodnem Timorju, Indoneziji, Severni Koreji, Sejšelih in Sudanu, pri dvajsetih v Kamerunu, na Japonskem, v Južni Koreji, na Tajvanu in v Tuniziji, pri enaindvajsetih pa npr. v Centralnoafriški republiki, na Fidžiju, v Gabonu, Libanonu, Kuvajtu, Maleziji, na Maldivih, v Monaku, Maroku, Pakistanu, Samoi, Singapurju. Podatki so bili pridobljeni iz različnih virov, npr. Age of electoral majority – Report and recommendations, The Electoral Commission, 2004, dostopno na <www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0011/63749/Age-of-electoral-majority.pdf> (7. 1. 2013).

⁵⁴ Med državami članicami Evropske unije imajo starostno mejo 18 let vse države razen Avstrije.

⁵⁵ Republika Avstrija je to dosegla s spremembo nekaterih členov ustave, ki je imela takrat široko podporo tako konservativcev, zelenih kot socialnih demokratov. Tako so npr. spremenili prvi in tretji odstavek 23.a člena in četrti odstavek 26. člena Ustave.

⁵⁶ V Združenem kraljestvu potekajo razprave o znižanju starostne meje že približno desetletje, predlagani ukrep pa uživa podporo različnih družbenih skupin in kar nekaj predstavnikov parlamenta in političnih strank (npr. Labour party). Tako npr. obstajajo različne publikacije, brošure v podporo znižanju starosti npr. 16 for 16 – Sixteen reasons for Votes at 16, ki navaja šestnajst razlogov za znižanje starosti za pridobitev volilne pravice v Združenem kraljestvu (1. mladi si želijo voliti, 2. 16- in 17-letniki so pripravljeni na volitve, 3. državljanska vzgoja bi morala spodbujati volilno udeležbo, 4. če izgubiš 16- in 17-letnike, jih izgubiš za vedno, 5. volilna pravica umesti mlade na politični barometer, 6. ni obdavčenja brez predstavnštva, 7. več mladih bo imelo vpliv, 8. enakost v izražanju mnenj in pravica voliti, 9. ohranitev in krepitev zaščite, nikoli slabitev, 10. civilna družba si tega želi, 11. vprašanje demografske časovne bombe, 12. poslani v vojno – brez pravice voliti, 13. ne zaostajati, 14. politiki si tega želijo, 15. poveča se raznovrstnost volilnega telesa, 16. čas je pravi: čas je zdaj) in ima podporo British Youth Council, Children's Rights Alliance for England, Electoral Reform Society, National Union of Students, National Youth Agency and UK Youth Parliament, takorekoč vseh mladinskih organizacij z nekaterimi poslanci britanskega parlamenta.

želnih volitvah znižali tudi pet dežel⁵⁷ Zvezne republike Nemčije, en švicarski kanton za regijske in lokalne volitve⁵⁸ in tri ozemlja pod britansko krono.⁵⁹

Avstrija

Sledi podrobnejši vpogled v zgodovinsko, geografsko in kulturno sosednjo Republiko Avstrijo, kjer so leta 2007 s spremembo zvezne ustave dosegli znižanje starosti za pridobitev aktivne volilne pravice z dotedanjih 18 let na 16 let za nacionalne volitve v državni svet, volitve poslancev Evropskega parlamenta,⁶⁰ volitve predsednika zvezne republike in udeležbo na referendumih. Izkušnje sosednje države lahko prenesemo v naše nacionalno okolje, saj gre za primerljivi državi, ki sta članici Evropske unije, s podobno ustavno in državno ureditvijo.

Spremembo ustave je predlagala vlada Republike Avstrije na podlagi sprejete- ga programa dela.⁶¹ Predlog vlade⁶² je bil sprememba oziroma znižanje starosti za pridobitev aktivne volilne pravice za volitve v Evropski parlament, državni svet,⁶³ predsednika zvezne republike, razpis in udeležbo na referendumih,

⁵⁷ Spodnja Saška, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Predpomorjanska, Saška, Schleswig-Holstein.

⁵⁸ Glarus.

⁵⁹ Isle of Man, Jersey in Guernsey.

⁶⁰ Poudariti velja, da je bilo znižanje namenjeno zgolj zgodnejši pridobitvi aktivne volilne pravice, in ne pasivne, s čimer Republika Avstrija nima več izenačenih starostnih pogojev za pridobitev aktivne in pasivne volilne pravice kot večina drugih držav članic EU. Izjema je npr. Italija, kjer lahko državljani volijo svoje predstavnike v senat (drugi dom italijanskega parlamenta) šele, ko dopolnijo 24 let, za senat pa lahko kandidirajo šele, ko dopolnijo 40 let. Velikokrat pa so razlike v starosti odvisne tudi od stopnje, na kateri potekajo določene volitve, tako npr. obstajajo različne volitve, od lokalnih do državnih, na katerih veljajo različna merila glede starost za pridobitev aktivne volilne pravice, npr. v nekaterih deželah Zvezne Republike Nemčije (npr. Spodnja Saška) lahko posamezniki na lokalnih volitvah (a ne deželnih in zveznih) volijo že, ko dopolnijo 16 let, na drugih, »višjih« stopnjah pa šele ob izpolnjenem pogoju 18 let.

⁶¹ Vlado Republike Avstrije so v letih 2007 in 2008 sestavljali Socialni demokrati Avstrije in Avstrijska ljudska stranka (velika koalicija), stranki pa sta v program vlade pod poglavje *Staats- und Verwaltungsreform (Državne in ustavne reforme)* v peti točki *Wahlrecht (Volilna pravica)* zapisali, da bodo v prihajajočem (triindvajsetem) zakonodajnem obdobju znižali starost za pridobitev aktivne volilne pravice na 16 let (*In der kommenden Gesetzgebungsperiode wird das aktive Wahlalter auf 16 Jahre gesenkt*), dostopen na <www.wien-konkret.at/fileadmin/content/Politik/Bundesregierung/regierungsprogramm_09012007.pdf> (5. 1. 2013).

⁶² Predlog (94 der Beilagen XXIII.GP – Regierungsvorlage – Vorblatt und Erläuterung), dostopen na: <www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIII/I/I_00094/fname_077107.pdf> (5. 1. 2013).

⁶³ Državni svet (nem. *Nationalrat*) kot prvi dom avstrijskega parlamenta in zvezno zakonodajno telo.

za ljudsko iniciativo, izjave podpore h kandidaturi različnim kandidatom ali skupinam, ki je bila mogoča zgolj s spremembo navezujočih določb avstrijske ustave.⁶⁴ Znižali so tudi starostni pogoj za kandidiranje na volitvah z 19 na 18 let. V razpravi⁶⁵ v državnem svetu skoraj ni bilo nasprotovanja, temveč so spori nastajali bolj v obliki pozitivnega »testa očetovstva«, saj so se poslanci in stranke prepirali predvsem, kdo je pr(a)vi pobudnik te spremembe in kdo je v preteklosti tovrstne spremembe že predlagal. Med razpravo so prednjačili komentariji, da »je za spremembe že skrajni čas«, da »ne moremo govoriti o oženju političnih človekovih pravic, saj v konkretnem primeru to pomeni 180.000 volilnih upravičencev več«, »ker mladi plačujejo davke, imajo pravico soodločati, kaj se s tem denarjem zgodi«, »obogatitev s pogledi mladih«, »interesi mladih za politiko so preveč vezani na njihovo polnoletnost«, »s tem ukrepom se bo krepilo ravnotežje med mlajšimi in starejšimi«, »znižanje starostne meje na 16 let pomeni odločitev za večjo medgeneracijsko pravičnost, saj se prebivalstvo stara«, »ukrep, s katerim se bo povečalo zanimanje mladih za politiko, ki so ga do zdaj lahko uresničevali le v okviru nevladnih organizacij civilne družbe«, »velik uspeh, zaradi katerega bodo državljani aktivnejši, odločevalni procesi pa (zaradi večje udeležbe) legitimnejši« itd. Predlagani ukrep je tako užival široko podporo s tem, da so nekateri poslanci večkrat opozorili, da so bili prvi predlogi za znižanje starostne meje na 16 let podani že pred petnajstimi leti (leta 1992 »Wählen mit 16«). Za znižanje so se odločili tudi na podlagi dejstva, da je bila udeležba mlajših volivcev (od 16 do 18 let) na lokalnih in deželnih volitvah, kjer so že imeli aktivno volilno pravico, enaka oziroma celo višja od drugih starostnih skupin.

Ko je avstrijski parlament prižgal zeleno luč in sprejel spremembe ustave, so bile slednje junija 2007 objavljene v avstrijskem uradnem listu.⁶⁶ Potrebna sta bila tudi predhodna oziroma sočasna uskladitev zakonodaje in sprejem sprememb avstrijskega zakona o volilni pravici ter še nekaterih zakonov, ki so urejali vprašanja volitev, referendumov, ljudske iniciative ipd.⁶⁷

⁶⁴ Sprememba tretjega odstavka 23.a in prvega odstavka 26. člena Ustave Republike Avstrije.

⁶⁵ Povzetek razprave dostopen na <www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2007/PK0439/> (5. 1. 2013).

⁶⁶ Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, 27. Bundesverfassungsgesetz: Änderung der Bundesverfassungsgesetzes (NR: GP XXIII RV 94 AB 129 S. 24. BR: 7685 AB 7696 S. 746) z dne 29. junija 2007, dostopno na: <www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgblAuth&Dokumentnummer=BGBlA_2007_I_27> (6. 1. 2013).

⁶⁷ Spremenjeni so bili: Nationalrats-Wahlordnung 1992, des Bundespräsidentenwahlgesetzes 1971, der Europawahlordnung, des Wählerevidenzgesetzes 1973, des Europa-Wählerevidenzgesetzes, des Volksbegehrengesetzes 1973, des Volksabstimmungsgesetzes 1972 und des Volksbefragungsgesetzes 1989. Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich.

Po uveljavitvi znižanja splošne volilne starostne meje v Republiki Avstriji je upoštevajoč raziskave volilna udeležba v nižji starostni skupini (od 16 do 18 let) relativno nizka, vendar slabo udeležbo na volitvah ne gre pojasnjevati s pomanjkanjem sposobnosti ali motivacije za udeležbo, kot je velikokrat argument nasprotnikov znižanja starostne meje, saj je »kvaliteta« njihove izbire na volitvah podobna tisti starejših volivcev, s čimer se mlajšim volivcem omogoči enako kakovostno zastopanje lastnih interesov.⁶⁸

Raziskava, ki je bila izvedena po znižanju starostne meje o volilnih navadah mladih volivcev v Avstriji, lahko služi kot pomemben preizkus upravičenosti trditev tako kritikov kot podpornikov znižanja starostne meje za pridobitev volilne pravice o posledicah, ki jih ta ukrep prinaša.⁶⁹ Primer Avstrije sicer ne more služiti za empirično preverjanje teze o razvoju »volilnih navad«, saj za slednje še ni preteklo zadosti časa, iz anket o nameravani udeležbi na volitvah za Evropski parlament pa imajo (oziroma so imeli) volivci, mlajši od 18 let, nizko stopnjo nameravane udeležbe na volitvah (stopnja nameravane udeležbe se zvišuje z višjo starostjo volilnih upravičencev). Slednje je lahko posledica dejstva, da mlajših volivcev evropske volitve ne zanimajo (zanje so preveč »oddaljene«), poleg tega ne poznamo dejanskega učinka na razvoj volilnih navad, za katere je potreben čas, lahko pa je nizka udeležba tudi posledica dejstva, da oponašajo volilne navade svojih nekaj let starejših vrstnikov, za katere prav tako velja nizka udeležba.⁷⁰ Ugotovitve raziskave so predvsem, da imajo mlajši volivci več zaupanja v politične institucije kot starejši, pripravljeni so sodelovati v javnih zadevah, se udeležiti npr. demonstracij, sodelovati v nevladnih organizacijah, vendar imajo manj znanja, izkušenj pri ločevanju med različni-

reich, 28. Bundesgesetz: Wahlrechtsänderungsgesetz 2007, (NR: GP XXIII RV 88 AB 130 S. 24. BR: 7686 AB 7697 S. 746.) z dne 29. junija 2007, dostopno na: <www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgbAuth&Dokumentnummer=BGBLA_2007_I_28> (6. 1. 2013).

⁶⁸ M. Wagner, D. Johann, S. Kritzinger, nav. delo, str. 372. Raziskava je nastala pod okriljem Državne volilne študije.

⁶⁹ Rezultati anket in raziskave so podrobneje analizirani v prispevku pod opombo št. 65. Ankete so bile izvedene sicer pred prvimi volitvami leta 2009, na katerih so lahko prvič kot volivci sodelovali tudi posamezniki, ki so dopolnili starost 16 let. Od tedaj so bile v Avstriji trikrat volitve, leta 2008 nacionalne parlamentarne volitve, leta 2009 volitve v Evropski parlament in leta 2010 volitve za predsednika republike. Dejanska udeležba npr. na volitvah za Evropski parlament leta 2009 je dostopna na strani avstrijskega zveznega ministrstva za notranje zadeve <www.bmi.gv.at/cms/bmi_wahlen/europawahl/2009/> (10. 2. 2013).

⁷⁰ Tovrstne ugotovitve zagovarja Electoral commission v poročilu Age of electoral majority – Report and recommendations, april 2004. Komisija je bila ustanovljena v Združenem kraljestvu konec leta 2000 na podlagi Zakona o političnih strankah, volitvah in referendumu (Political Parties, Elections and Referendums Act) in je neodvisno telo, ki neposredno odgovarja le parlamentu.

mi političnimi opcijami, kar pa ne pojasni nižje udeležbe.⁷¹ V povezavi z volilno udeležbo so preverili povezave med izobrazbo – višja izobrazba pomeni večjo nagnjenost k udeležbi na volitvah. Kvaliteta oddanih glasov naj bi bila povezana tudi z možnostjo oziroma sposobnostjo mladih volivcev, da izberejo oziroma glasujejo za kandidate oziroma politične stranke, ki so ideološko najbližje interesom mladih volivcev, vendar se skladnost oziroma »kvaliteta« glasu volivcev, mlajših od 18 let, ne razlikuje in tako ni slabša od izbire oziroma glasov starejših volivcev.⁷²

Trditve kritikov znižanja starostne meje na 16 let, da volivci, mlajši od 18 let, niso sposobni kvalitetnega glasovanja ter da nimajo motivacije za udeležbo na volitvah, so bile tako empirično preverjene na primeru Avstrije kot edine države članice Evropske unije, ki je znižala starostno mejo za pridobitev aktivne volilne pravice na 16 let. Ugotovitve zavračajo argumente kritikov znižanja starostne meje tako glede motivacije in sposobnosti političnega udejstvovanja kot kvalitete glasov – posledično znižanje starostne meje nima negativnih posledic za demokratično udejstvovanje in kvaliteto demokratičnih odločitev.⁷³ Sicer nismo brez dvoma zavrnili trditve kritikov o morebitni (in v nekaterih primerih tudi izkazani) nizki udeležbi mladih volivcev na volitvah. Razmeroma nizka volilna udeležba kot argument je delno sprejemljiva, vendar ni v zadostni meri prepričljiva za ohranitev visoke starostne meje. Trend nizke udeležbe na volitvah je najverjetneje mogoče obrniti s proaktivnimi ukrepi izobraževanja in ozaveščanja mladih ter spodbujanja njihove participacije. Avstrija kot primerljiva država nam tako ponudi odgovor na morebitne negativne posledice znižanja starostne meje za pridobitev volilne pravice, ki jih pravzaprav ni oziroma so zanemarljive in zavračajo ključne ter najpogostejše slišane argumente nasprotnikov znižanja volilne starostne meje. Po drugi strani so pozitivne posledice večja vključenost mladih v smeri aktivnega državljanstva, večja stopnja demokratičnosti v družbi zaradi povečanja števila posameznikov, ki lahko sodelujejo pri družbenih odločitvah, odpre se možnost uveljavljanja različnih interesov, vzpostavlja se novo ravnotežje med generacijami, na srednji oziroma dolgi rok se lahko poveča volilna udeležba itd.

Volilni sistem v Avstriji načenja še eno zanimivo vprašanje, in sicer vprašanje volilne pravice državljanov Evropske unije. Avstrija je namreč znižala starost za pridobitev aktivne volilne pravice na šestnajst let tudi za neposredne volitve v Evropski parlament.⁷⁴ Eden od ciljev, ki mu je Evropska unija sledila pri

⁷¹ M. Wagner, D. Johann, S. Kritzinger, nav. delo, str. 378.

⁷² Prav tam, str. 380.

⁷³ Prav tam, str. 381.

⁷⁴ Direktiva Sveta 93/109/ES z dne 6. decembra 1993 o podrobni ureditvi uresničevanja aktivne in pasivne volilne pravice na volitvah v Evropski parlament za državljane Unije,

določitvi stalnega prebivališča kot temeljnega pogoja za uresničevanje volilne pravice, je bil tudi preprečevanje diskriminacije na podlagi državljanstva, ki je v Evropski uniji prepovedano (med državljani držav članic oziroma državljanji EU). Tako imamo po Evropski uniji ne samo različne sisteme volitev v Evropski parlament, temveč tudi različne pogoje za pridobitev volilne pravice, ki se razlikujejo tudi pri kriteriju starosti. Posledično državljani 26 držav članic ne smejo voliti na volitvah za Evropski parlament v državi članici, katere državljanstvo imajo (ker niso dopolnili starosti najmanj 18 let), lahko pa volijo na volitvah za Evropski parlament v Republiki Avstriji pod pogojem, da so dopolnili starost 16 let, imajo v Avstriji stalno prebivališče in so vpisani v volilno evidenco. Čeprav ne gre za iste poslance, saj vsaki državi članici EU pripada določeno število poslancev Evropskega parlamenta, ki se volijo v tej državi članici, se tovrstna ureditev ne zdi najprimernejša, saj vzpostavi občutek, da imajo mladi prebivalci Avstrije več političnih pravic in vpliva v družbi kot mladi drugod po Evropski uniji. Poleg tega del poslancev Evropskega parlamenta tako volijo volivci drugačne starostne in družbene sestave kot drugi. To terja odgovor predvsem drugih članic Evropske unije, ki starostne meje niso znižale, da podajo argumentirane obrazložitve, zakaj ne.⁷⁵ Trenutna ureditev volitev v Evropski parlament namreč razlikuje med državljani Evropske unije zgolj na podlagi njihove starosti – v Evropski uniji pa velja tako prepoved diskriminacije glede na državljanstvo kot glede na starost.⁷⁶

ki prebivajo v državi članici, niso pa njeni državljani (dostopna na <eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:20:01:31993L0109:SL:PDF> (11. 2. 2013)), ki določa tri pogoje, ki jih mora izpolnjevati volivec ali kandidat na volitvah v Evropski parlament: državljanstvo Evropske unije, stalno prebivališče v državi članici, v kateri voli oziroma kandidira, ter izpolnjevanje drugih pogojev za pridobitev aktivne oziroma pasivne pravice, ki veljajo za državljane države članice, v kateri potekajo volitve. Direktiva v preambuli med drugim omenja, da »sta aktivna in pasivna volilna pravica na volitvah v Evropski parlament v državi članici prebivanja, določeni v členu 8b(2) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, primer uporabe načela nediskriminacije med državljani in nedržavljanji ter dodatek k pravici do prostega gibanja in prebivanja, utemeljeni v členu 8a te pogodbe«. Republika Avstrija kot pogoj za pridobitev aktivne pravice tujcev zahteva izpolnjevanje teh pogojev: državljanstvo Evropske unije, stalno prebivališče v Republiki Avstriji, vpis v volilno evidenco in starost šestnajst let na dan volitev (stran avstrijskega ministrstva za notranje zadeve (Bundesministerium für Inneres) <www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/europawahl/Ueberblick.aspx> (3. 2. 2013)).

⁷⁵ K podobnemu premisleku je države pozvala že skupščina Sveta Evrope z Resolucijo 1826 Expansion of democracy by lowering the voting age to 16 z dne 23. junija 2011.

⁷⁶ Členi 10, 18 in 19 Pogodbe o delovanju Evropske unije (prečiščeno besedilo, Ur. l. EU C 326 z dne 26. oktobra 2012) in 21. člen Listine o temeljnih pravicah v Evropski uniji (Ur. l. EU C 326 z dne 26. oktobra 2012, str. 391–407).

4. OMEJITVE VOLILNE PRAVICE

Starost je v 21. stoletju eden redkih še preostalih censov, ki volilno pravico omejujejo poleg državljanstva in/ali stalnega prebivališča.⁷⁷ V Evropski uniji je prepovedano diskriminiranje na različnih podlagah, med drugim na podlagi starosti in državljanstva.⁷⁸ Volilna pravica je temeljna politična človekova pravica, ki je neodtujljiva in neprenosljiva. Njeno omejevanje mora biti utemeljeno in argumentirano na način, ki upravičuje poseg in omejitev volilne pravice kot pravice, ki jo je treba razlagati ekstenzivno in strogo presojski morebitne omejitve, saj zmanjšujejo demokratično legitimnost izvoljenih predstavnikov in posledično zakonodaje, ki jo ti sprejemajo.⁷⁹ Urejanje vsebine in morebitnih omejitev volilne pravice je tesno povezano s suverenostjo držav in vladavino ljudstva, pri tem pa zakonodajalcu pripada široko polje proste presoje.⁸⁰ Ko je ESČP presojalo »omejevanje« volilne pravice, je jasno pojasnilo, da morajo biti omejitve volilne pravice »legitimne in proporcionalne (sorazmerne)«. ⁸¹

Pravica kandidirati oziroma pasivna volilna pravica običajno vsebuje enake oziroma celo strožje pogoje in omejitve kot pravica voliti.⁸² Vendar je tu stvar veliko bolj zapletena, saj zakonodaja za različne institucije oziroma telesa predvideva različne starostne omejitve. Vsekakor sta vprašanji pravice voliti in kandidirati tesno povezani, vendar se lahko obravnavata ločeno in sta lahko urejeni različno ter vsebujeta različne pogoje za pridobitev. V preteklosti je bilo tudi kar nekaj pozivov k znižanju starostnih omejitev za kandidiranje,⁸³

⁷⁷ Strožje omejitve oziroma cenzi, ki ožijo volilno pravico, so predvideni predvsem za pasivno volilno pravico oziroma pravico kandidirati, glej npr. 23. člen (Pravica do sodelovanja v javnih zadevah) Ameriške konvencije o človekovih pravicah.

⁷⁸ Posledično tudi Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, 2010/C 83/02, z dne 30. marca 2010 določa stalno prebivališče kot ključno omejitev volilne pravice na evropskih volitvah (starost je prepuščena državam članicam), državljanstvo pa ne sme biti omejitev za kandidiranje ali glasovanje v državah članicah (glej 39. in 40. člen Listine).

⁷⁹ Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice, *Hirst proti Združenemu kraljestvu* (št. 2), pritožba št. 74025/01, z dne 6. oktobra 2005, točka 64.

⁸⁰ Evropsko sodišče za človekove pravice je v zadevi *Hirst proti Združenemu kraljestvu*, pritožba št. 74025/01 z dne 6. oktobra 2005, točka 75, pojasnilo, da zakonodajalcu pripada široko polje proste presoje pri določanju nekaterih omejitev volilne pravice, vendar na način, ki ne posega v nedopustne omejitve človekovih pravic oziroma njihovo jedro, poleg tega so omejitve lahko podvržene strogemu testu sorazmernosti.

⁸¹ *Hirst proti Združenemu kraljestvu* (št. 2), pritožba št. 74025/01, z dne 6. oktobra 2005.

⁸² Podrobneje o omejitvah pasivne volilne pravice v S. Zagorc, nav. delo.

⁸³ Npr. Priporočilo Sveta Evrope 1315 o minimalni volilni starosti z dne 31. januarja 1997 (Recommendation 1315 on the minimum age of voting), dostopno na: <assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta97/erec1315.htm#1> (7. 2. 2013).

vendar je bil poudarjen argument, da je za sprejemanje pomembnih odločitev potrebna določena stopnja zrelosti, ki naj bi jo imeli starejši. Tako naj bi o bolj strokovnih, ozkih področjih odločali izkušenejši ljudje, medtem ko naj o splošnejših vprašanjih, ki so bolj povezana z vrednotami, odloča večji krog ljudi. Sicer tako za kandidiranje na volitvah kot za pravico voliti prevladujejo v prid nižanju starostne meje bolj ali manj podobni argumenti. Treba pa je upoštevati še en pogled, možnost kandidiranja namreč še ne pomeni izvolitve, saj postopek kandidiranja ni tako preprost (morajo te npr. predlagati politične stranke, določeno število volivcev) in ima mnogo ovir, končna odločitev, kdo bo izvoljen, pa je še vedno v rokah volilnega telesa. Z omejitvijo možnosti kandidiranja na določeno starost volilnemu telesu hkrati omejujemo najširšo možnost izbiro in mu tako odvzamemo možnost, da se odloči za kandidata, ki bi mu bil potencialno najbližje, če ne bi bilo starostnih omejitev pri kandidiranju. Z omejitvijo pasivne volilne pravice in omejevanjem možnosti kandidiranja posežemo tudi na področje aktivne volilne pravice volilnih upravičencev, saj jim s tem vnaprej (delno) odvzamemo možnost izbire, ki bi bila na voljo brez starostnih omejitev.

5. VOLITVE IN STAROSTNA MEJA – DISKRIMINACIJA ALI UPRAVIČENO RAZLIKOVANJE?

Diskriminacija glede na starost je prepovedana v mednarodnih dokumentih,⁸⁴ predpisih Evropske unije⁸⁵ in tudi z Ustavo Republike Slovenije.⁸⁶ Dejstvo, da je starostna omejitev za volitve urejena v ustavah ter da zakonodajalcu pri urejanju tega področja pripada široko polje proste presoje, omejuje ustavna sodišča pri presojanju primernosti konkretno določene volilne starosti, ki je tako primarno v presoji zakonodajalca. Prepovedano je neutemeljeno razlikovanje med posamezniki na podlagi osebnih okoliščin, kamor spada tudi starost. Praviloma vsi posamezniki uživajo enake človekove pravice ne glede na osebne okoliščine, kot so npr. spol, veroizpoved in tudi starost. Vendar so nekatere človekove pravice lahko omejene posebno na področjih, na katerih zakonodajalcu pripada široko polje proste presoje, in če slednji oceni, da je omejitev nujna, potrebna in sledi legitimnemu cilju (omejitev za ene, za druge pa pozi-

⁸⁴ Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, Ur. l. RS (13. junij 1994) MP, št. 7-41/94 (RS, št. 33/94), 14. člen, v povezavi s katerim je ESČP že odločilo, da starost spada med »osebne okoliščine«.

⁸⁵ Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, Ur. l. EU C 326 z dne 26. oktobra 2012, str. 391–407, 21. člen, v katerem je izrecno poudarjeno, da je prepovedana »vsakršna diskriminacija na podlagi ... starosti«.

⁸⁶ Ustava Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04 in 68/06, 14. člen.

tivna diskriminacija). Narava volilne pravice sicer potrebuje podrobnejše urejanje, morebitne zakonske omejitve ustavno zagotovljene volilne pravice pa so podvržene strogemu testu sorazmernosti.⁸⁷ Zakonodajalcu torej pri urejanju tega področja pripada široko polje proste presoje, ki pa ni neomejeno, saj ne sme poseči v jedro ustavno zagotovljene človekove pravice. V slovenski pravni ureditvi Ustava določa starost, ob nastopu katere posameznik pridobi volilno pravico, zato je tudi zakonodajalec omejen pri njenem urejanju, vsaj v povezavi s starostnim kriterijem, saj Ustava ne razlikuje med različnimi funkcijami, zato velja starostna meja 18 let za vse funkcije, z izjemno tistih, za katere bi Ustava določala drugačno mejo ali pa sama prepušča ureditev zakonu.⁸⁸ Ali je razlikovanje glede na starost pri pridobitvi volilne pravice upravičeno ali ne, ali je trenutna meja razumna ali ne, je stvar presoje zakonodajalca oziroma v skrajnem primeru sodišč, ki bi presojala veljavno ureditev oziroma njeno skladnost z Ustavo ali mednarodnim dokumentom. V vsakem primeru bi moral zakonodajalec predstaviti konkretne omejitve, tudi na področju starosti, kot objektivno in razumno utemeljene z legitimnimi cilji, katerih načini uresničevanja bi bili nujni in primerni.⁸⁹ Ker ni zaprtega kroga legitimnih ciljev oziroma razlogov, ki jim lahko omejitev sledi, je dopustnost odvisna predvsem od presoje zakonodajalca in sodišč, pod pogojem, da razlogi ne smejo biti arbitrarni. Sodišča tako še vedno prevladujoče zavzemajo stališče, da je »razlikovanje glede na starost pogost in nujen način za urejanje družbe« ter da »ima zakonsko razlikovanje glede na starost elemente arbitrarnosti, vendar to ne pomeni, da so neupravičeni, vkolikor je starost izbrana razumno in v povezavi z legitimnim ciljem.«⁹⁰ Zelo težko bi zagovarjali stališče, da starostna meja pri pridobitvi volilne pravice pomeni diskriminacijo, predvsem če upoštevamo široko polje proste presoje, ki pripada zakonodajalcu, ter za zdaj še

⁸⁷ V praksi Ustavnega sodišča RS sicer ni vedno tako. Opozoril bi na ustavno pritožbo Up-1002/12-6, v kateri se je pritožnik skliceval na to, da mu je bila kršena pasivna volilna pravica za volitve v Državni svet, senat Ustavnega sodišča pa je sprejel sklep, da pritožbe ne sprejme v obravnavo, ker naj ne bi šlo za kršitev človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, ki je imela hujše posledice za pritožnika, oziroma za pomembno ustavnopravno vprašanje, ki presega pomen konkretne zadeve. Tovrstni sklep, iz katerega se ne da razbrati niti konkretnega razloga (slaba obrazložitev), iz katerega se ustavna pritožba ne sprejme v obravnavo, nikakor ne ustreza strogi presoji – tako je mogoča tudi razlaga, da Ustavno sodišče RS kršitve pasivne volilne pravice za volitve v Državni svet ne razume kot pomembnega pravnega vprašanja.

⁸⁸ Člen 129 (trajnost sodniške funkcije) Ustave RS.

⁸⁹ Zadnji kriterij je povzet po Direktivi 2000/78/SE z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu, o razlogih za upravičeno različno obravnavanje zaradi starosti.

⁹⁰ Vrhovno sodišče Kanade v *A. C. proti Manitoba* (Director of Child and Family Services) z dne 26. junija 2009, točka 110.

široko družbeno podporo različnim starostnim omejitvam, ki so zasidrane v družbeno zavest že tisočletja in bi posledično služila kot pojasnilo za legitimne in razumno utemeljene cilje. Vendar to pomeni tudi, da ni pravne omejitve, ki bi zakonodajalcu preprečevala, da zniža starostno mejo za pridobitev volilne pravice.

6. SKLEP

V povezavi z znižanjem starostne meje za volitve je mogoče zaslediti številne poglede: od takih, ki v povezavi z volilno pravico zavračajo kakršnokoli starostno omejitev in bi se vsak posameznik sam lahko odločil, kdaj bo volil, odvisno od tega, ali bo menil, da je sam spodoben in pripravljen na to, do takih, ki zagovarjajo stališče, da bi posameznik volilno pravico pridobil z rojstvom, a bi jo do določenega leta izvrševali njegovi starši oziroma zakoniti zastopniki.

Države, ki razmišljajo o morebitnem znižanju starostne meje za pridobitev aktivne ali/in pasivne volilne pravice, bi lahko najprej znižale starostno mejo na lokalni ravni.⁹¹ Mladi volivci so veliko bolj povezani z lokalnim okoljem, v katerem živijo, se izobražujejo, poleg tega v tem okolju ni tako velike odmaknjenosti volilnega telesa od politike, saj tam kot kandidati velikokrat nastopajo v svojem okolju znani posamezniki ali politične stranke, katerih delovanje je predvsem lokalno usmerjeno.⁹² Tako bi se omogočil blag prehod na splošno znižanje starostne meje in ponudil dodaten čas za premislek zakonodajalcu.

Od tega, kako velik je vpliv ljudstva, državljanek in državljanov na odločitve ljudstva, je odvisno tudi stanje oziroma stopnja demokratičnosti v državi. Skozi prispevek smo pokazali, da se z znižanjem starostne meje za pridobitev volilne pravice poveča samo volilno telo, posledica pa je zvišanje absolutne volilne udeležbe in najverjetneje tudi relativne, torej v odstotkovnem odnosu do vseh volilnih upravičencev (v vsakem primeru pa v odnosu do ljudstva kot celote državljanek in državljanov). Visoka volilna udeležba pa pomeni tudi večjo legitimnost sprejetih odločitev, saj imajo te široko podporo ljudstva.

⁹¹ Podobno, kot so to storili v Republiki Avstriji in v nekaterih deželah Zvezne Republike Nemčije.

⁹² V Združenem kraljestvu so tako znižanje volilne pravice na 16 let podpirali v Local Government Association (Resolution of LGA z dne 27. februarja 2003), podobno so v letih 2000 do 2002 kar tri neodvisne komisije (Walesa, Škotske in Anglije) predlagale znižanje starostne meje na 16 let (najmanj) za lokalne volitve (npr. Local Government Committee of the Scottish Parliament, 3rd Report of 2003, SP Paper 748), podobno tudi North Ireland Human Rights Committee (predlog znižanja na 17 let), podrobneje v gradivu Electoral Commission, How old is old enough? The minimum age of voting and candidacy in UK elections, 2003, dostopno na <www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0007/63745/How-old-is-old-enough.pdf> (20. 1. 2013).

V Republiki Sloveniji bi bile, podobno kot v Republiki Avstriji, za znižanje volilne starosti in možnost udeležbe na referendumih *de lege ferenda* potrebne spremembe ustave in volilne zakonodaje ter ureditve referendumov in ljudske iniciative. Tovrstni predlog znižanja starosti za pridobitev volilne pravice se je v Republiki Sloveniji sicer že pojavil.⁹³

Znižanje starostne meje je upravičeno, saj se mladim priznava zrelost na širših področjih, od zaposlovanja, plačevanja davkov do kazenske odgovornosti, ne pa pri človekovi pravici, kakršna je volilna, ki jo mora zagotavljati država. Zgodnja vključitev mladih v volilno telo, ko so še v stabilnem okolju, pripomore tudi k razvoju volilnih navad in posledično višji udeležbi na volitvah. Najverjetneje bi višjo udeležbo povzročilo tudi dejstvo, da je mogoče promovirati različne interese in vrednote, kar bi bila spodbuda volivcem, ki teh ne delijo, da se volitev udeležijo. Vendar je upoštevajoč široko polje proste presoje, ki pripada zakonodajalcu pri urejanju volilnega sistema in njegovih morebitnih omejitev, treba ugotoviti, da so »škarje in platno« v njegovih rokah. Ali argumenti, ki jih navajajo pobudniki znižanja starostne meje, prepričajo zakonodajalca oziroma ustavodajalca, da sprejme potrebne normativne ukrepe v smeri znižanja starostne meje, je tako bolj stvar politične kot strokovne presoje. Vendar je moč argumentov, podkrepljena z empiričnimi analizami v nekaterih državah, ki so volilni sistem že spremenile, prepričljiva. Zakonodajalec sicer mladim v nekaterih situacijah priznava pravico do izbire svojih predstavnikov, npr. soupravljanje univerz in visokošolskih zavodov, vendar je to le parcialno predstavništvo na ožjih področjih, povezanih z aktivnostmi mladih, in področjih, na katerih so mladi uporabniki posameznih storitev. Slednje ima podlago predvsem v ustavno zagotovljeni pravici državljanov do samouprave na različnih družbenih področjih.⁹⁴

Potreba po izpolnjevanju starostnega pogoja in popolne poslovne sposobnosti za pridobitev volilne pravice je presežena, saj obstajajo izjeme, ko posameznik pridobi polno poslovno sposobnost pred polnoletnostjo, volilne pravice pa ne, ali pa pridobi volilno pravico s polnoletnostjo, ne da bi imel polno poslovno sposobnost. Bistveni kriterij bi tako moral biti posameznikova sposobnost razumeti pomen in učinek volitev ne glede na starost – posamezniki pa se po sposobnostih razlikujemo, zato bi vsaj v predstavljenih izjemah (npr. starševstvo) možnost predčasne pridobitve volilne pravice individualizirali.

⁹³ C. Ribičič, nav. delo (2002), str. 5: »Skupina 24 poslank in poslancev (iz poslanske skupine SMS in nekaterih drugih strank) je 9. januarja 2002 predlagala ustavno spremembo, s katero naj bi se znižala starostna meja za pridobitev aktivne in pasivne volilne pravice z 18 na 16 let.«

⁹⁴ Študentsko in dijaško organiziranje ima tako ustavno podlago v 145. členu Ustave RS (samouprava na področju družbenih dejavnosti).

Obeti za prihodnost so tako v znižanju starostne meje, ki omogoča mladim večji vpliv na izbiro svojih predstavnikov in sodelovanje pri ključnih družbenih odločitvah. Podzastopanost mladih volivcev po mnenju nekaterih avtorjev negativno vpliva na kakovost odločitev, sprejetih v parlamentu, saj se slednji preveč ukvarja z vprašanji preteklosti in premalo z razvojnimi vprašanji prihodnosti, »znižanje starostne meje za pridobitev volilne pravice bi pripomogla k bolj uravnoteženemu vplivu različnih generacij na parlamentarno odločanje«. ⁹⁵

Ali govorimo o bližnji ali bolj oddaljeni prihodnosti, pa je vprašanje, na katero bo znal odgovoriti predvsem zakonodajalec. Z ukrepi na tem področju smo vedno v zamudi, saj staranje družbe dodatno ruši že omajano medgeneracijsko ravnotežje v prid starejših in na škodo mlajših generacij. Za vnovično vzpostavitev ali vsaj povečanje medgeneracijskega ravnotežja je treba sprejeti ukrepe, ki bodo mladim omogočili soodločanje o pomembnih družbenih odločitvah in aktivno participacijo v družbi. Čas za sprejem potrebnih ukrepov je zdaj – da mladim v sedanjosti omogočimo odločanje o njihovi prihodnosti.

⁹⁵ C. Ribičič, nav. delo (2003), str. 68 in 69.

Literatura

- Andre Blais: *To Vote or Not to Vote? The Merits and Limits of Rational Choice*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh 2000.
- Alex Folkes: *The Case for Votes at 16*, v: *Representation*, 41 (2004) 1.
- Mark N. Franklin: *Voter Turnout and The Dynamic of Electoral Competition in Established Democracies since 1945*. Cambridge University Press, Cambridge 2004.
- Daniel Hart in Robert Atkins: *American Sixteen- and Seventeen-Year-Olds Are Ready to Vote*, v: *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 63 (2011).
- Ronald Inglehart: *Culture Shift In Advanced Industrial Society*. Princeton University Press, Princeton 1990.
- Janez Kranjc: *Rimsko pravo*. GV Založba, Ljubljana 2008.
- Kurt-Peter Merk: *Wahlrecht für Kinder und Jugendliche*, v: *Jugendpolitik*, št. 2/1996.
- Kurt-Peter Merk: *Das Aktive Wahlrecht von Geburt an und seine politische Bedeutung*, v: *Jugendpolitik Zeitschrift des Deutschen Bundesjugendring*, št. 3/2006.
- Eric Plutzer, *Becoming a Habitual Voter: Inertia, Resources and Growth*, *The American Political Science Review*, 96/I, 2002.
- Ciril Ribičič: *Mladi glasujejo za prihodnost*, v: *Mozaik ustavnih sprememb – od slovenske ustavnosti k evropski*. GV Založba, zbirka *Pravna praksa*, Ljubljana 2003.
- Ciril Ribičič: *Zastopanost prihodnosti*, v: *Pravna praksa*, št. 20/2002.
- Warren C. Sanderson: *A Near Electoral Majority of Pensioners*, v: *Population and Development Review*, 33 (2007) 3.
- Fritz W. Scharpf: *Governing in Europe: Effective and Democratic?*. Oxford University Press, Oxford 1999.
- Markus Wagner, David Johann in Sylvia Kritzing: *Voting at 16: Turnout and the quality of vote choice*, v: *Electoral Studies*, št. 31/2012.
- Martin P. Wattenberg: *Where All the Voters Gone?*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts 2002.
- Saša Zagorc: *Omejitve pasivne volilne pravice na volitvah poslancev Državnega zbora*, v: *Zbornik znanstvenih razprav*, 66 (2006).

Izvirni znanstveni članek

UDK: 342.811

BREZOVAR, Nejc: (U)pravič(e)nost znižanja starostne meje za pridobitev volilne pravice**Pravnik, Ljubljana 2013, let. 68 (130), št. 7-8**

Volilna pravica je temeljna neodtujljiva politična človekova pravica aktivnega statusa, ki tvori jedro demokratične, pluralne, moderne pravne države. Ni absolutna, temveč je podvržena različnim omejitvam, med katerimi je tudi starost (kot pogoj za pridobitev tako aktivne kot pasivne volilne pravice). Razprave o primernosti konkretne starostne meje za pridobitev volilne pravice in njenem morebitnem nižanju potekajo v okviru različnih mednarodnih organizacij, predstavniških teles držav in širše civilne družbe. Obstaja tudi veliko pobud o znižanju trenutno obstoječe starostne meje, s čimer bi se omogočila participacija na volitvah tudi mlajši generaciji (mlajši od 18 let), posledica pa bi bila povečanje obsega volilnega telesa, izboljšala bi se volilna udeležba, mladim pa bi se omogočila aktivnejša participacija v družbi, predvsem pri sprejemanju najpomembnejših družbenih odločitev (volitve, referendum, ljudska iniciativa). Prispevek zagovarja tezo, da je trenutno prevladujoča starostna omejitev za pridobitev volilne pravice presežena ter da bi bilo treba slednjo znižati, in ponudi pregled različnih argumentov, tako tistih, ki zagovarjajo znižanje, kot tistih, ki temu nasprotujejo. Vsekakor pa je končna odločitev o morebitnih spremembah v rokah zakonodajalca, da v okviru širokega polja proste presoje, ki mu pri urejanju področja pripada, presodi, ali bo sledil argumentom in omogočil participacijo na volitvah tudi posameznikov, ki zdaj zgolj zaradi svoje starosti do tega niso upravičeni.

Original Scientific Article

UDC: 342.811

BREZOVAR, Nejc: Justification of the Lowering of the Voting Age**Pravnik, Ljubljana 2013, Vol. 68 (130), Nos. 7-8**

Right to vote is a fundamental, inalienable, political human right of active status, which forms the core of a democratic, plural, legal state. It is not absolute, but is subject to different limitations, among others age (as a condition needed to acquire active and passive right to vote). The debate on the adequacy of the existing age limit needed to acquire the right to vote and the potential lowering of it is going on at different levels from international organisations, representative state bodies to civil society. There also exist many initiatives on lowering the current age limit, that would enable participation on elections for younger generations (younger than 18 years of age) which would carry the effect of enlarging the scope of the electoral body, improve voter turnout and enable the youth a more active participation in society, mainly in the area of passing important social decisions (such as elections, referendums and people's initiative). The author argues the point that the currently predominant age limitations on acquiring the right to vote are surpassed and that they should be lowered. In addition, it offers an overview of different arguments, those who support the lowering as well and those that do not. Notwithstanding, the final decision on the potential changes is in the hands of every legislator, who enjoys a wide margin of appreciation in regulating the before mentioned area, and it is up to it to decide whether it will follow certain argument and enable participation at elections for individuals who up to now have not been able to participate on the sole basis of their age.