

A FOGYATÉKOSSÁGGAL ÉLŐ SZEMÉLYEK VÁLASZTÓJOGÁNAK KÉRDÉSEI A KISS ALAJOS KONTRA MAGYARORSZÁG DÖNTÉS TÜKRÉBEN

2010. május 20-án a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) a Kiss Alajos kérelmező által indított ügyben elmarasztalta Magyarországot a gondnokság alatt álló személyek választójogának megsértése miatt.¹ Mivel nem tartozott az ügy tárgyához, a bíróság nem vizsgálta, előljáróban mégis fontos megemlíteni, hogy a cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt állók csoportja az összes gondnokoltak körülbelül a kétharmadát teszi ki Magyarországon. Számuk 2006-ban, a panasz benyújtásának évében 38.638 volt, a választókorú lakosság 0,48%-a. A helyzet azóta sem javult; a rendelkezésemre álló utolsó statisztika szerint 2009 elején a 66.955 gondnokolt személy közül a kizáró gondnokság alatt állók száma 43.478 volt, ami az összes gondnokolt 65%-a, a választókorú lakoságnak pedig 0,55%-a.² Az alábbi tanulmány azt vizsgálja, mi az EJEB álláspontja a fogyatékos emberek választójogával kapcsolatban, és milyen következtetéseket vonhatunk le a döntésből a hazai választási rendszer reformjához.³

AZ ÜGY HÁTTERÉRŐL

A fogyatékossgal élő személyek kapcsán egy alapvető ellentmondással kell megbirkóznunk a választási rendszereknek. Egyrészt a választójognak mint alapvető politikai jognak a hátrányos megkülönböztetéstől mentes gyakorlása megköveteli, hogy az mindenki számára elérhetővé váljon. Másrészt az állam kötelessége megvédeni a választási rendszer integritását, megakadályozva olyan személyek részvételét a választásokon, akik nem képesek felelősségteljes döntést hozni. Ezt a dilemmát a magyar jogrend oly módon próbálja feloldani, hogy az alkotmány 70. § (5) bekezdése kizárja a cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság alatt álló személyek számára a választásokon való részvételt. Ezzel a megoldással kapcsolatban, eddig nem merültek fel komolyabb aggályok, bár a többi európai ország

gyakorlatához képest meglehetősen szélsőségesnek tűnik. Az EJEB sem foglalkozott a kérdéssel Kiss Alajos beadványát megelőzően.

Kiss Alajost 2005. május 27-én helyezte általános jelleggel cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá a magyar bíróság. A döntés következményeként automatikusan törölték a választási névjegyzékből, így nem vehetett részt a 2006. évi országgyűlési választásokon. A magyar állammal szemben benyújtott strasbourgi beadványában a kérelmező azt panaszolta, hogy az országgyűlési választásokból való kizárásával sérült az Emberi jogok európai egyezményének (EJEE) első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikke szerinti szabad választásokhoz való joga.

AZ EJEB DÖNTÉSE

Abban nem volt vita a felek között, hogy a kérelmező választójogának korlátozása beavatkozást jelentett a szabad választásokhoz való jogába, valamint hogy ez a beavatkozás jogszabályon, pontosabban az alkotmány 70. § (5) bekezdésén alapult. A jogvita az EJEB előtt a beavatkozás legitim céljára és annak arányosságára korlátozódott.

Alapelvek. Az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke nem tartalmaz kifejezett rendelkezést vagy felsorolást a jogkorlátozás okaira nézve.

A Kiss Alajos ügyben az EJEB megismételte a választójogra vonatkozó esetjogában lefektetett alapelveket, amelyek szerint a választójog, bár alapvető szabadságjognak minősül, bizonyos esetekben korlátozható. A korlátozás akkor elfogadható, ha törvényes, legitim célra irányul és arányos. Ezekben az általános, az EJEE több cikkére is vonatkozó feltételeken kívül a választójogot korlátozó szabályok „nem akadályozhatják az emberek szabad véleménynyilvánítását – más szóval, a feltételeknek tükrözniük kell, illetve nem gátolhatják a népakarat általános választójogon keresztül történő megismerését”.⁴

* A szerző az ügyben Kiss Alajos jogi képviselőjeként járt el.

Mérlegelési jogkör. Az általános alapelveket alkalmazva az EJEB először azzal a kérdéssel foglalkozott, mennyire tág a tagállamok mérlegelési jogköre („margin of appreciation”) a választójog korlátozása esetében. A magyar kormány álláspontja szerint a választójog területén, összhangban az eddigi esetjoggal, az államokat széles mérlegelési jogkör illeti meg. A kérelmező ezzel szemben arra hivatkozott, hogy a széles mérlegelési jogkört csak a történelmi-közigazgatási sajátosságok indokolhatnák, a fogyatékos személyek jogai azonban nem tagállam-specifikusak, hanem hasonlóan tekinthetők az Európai Unió egész területén. Ezért ebben az ügyben nem indokolt az EJEB mértéktartása: nemcsak lehetőség, hanem szükség is van egységes normákra és ezek érvényesülésének szigorú felülvizsgálatára.

Az EJEB ebben a kérdésben elfogadta a kormány érvelését, de más okokból végül mégis a kérelmezőnek adott igazat. A bíróság nem foglalkozott azzal az érveléssel, mely szerint csak a történelmi-közigazgatási sajátosságok indokolnák a széles mérlegelési jogkört, ez tehát továbbra is általános megközelítésnek tekinthető. Azonban a mentális fogyatékosokkal élő emberek esete ez alól kivételt képez, mivel ők a társadalom egy különösen veszélyeztetett részét képezik, akik a múltban jelentős megkülönböztetést szenvedtek el. Az őket érintő megszorítások esetében az állam mérlegelési jogköre lényegesen szűkebb, mivel a történelmi kirekesztettség sokszor előítéleteken alapuló, sablonos jogalkotáshoz vezet, ami nem teszi lehetővé az e csoportba tartozó személyek képességeinek egyedi mérlegelését. A fogyatékoságon alapuló besorolás tehát *per se* megkérdőjelezhető, s „nagyon súlyos indokoknak kell fennállniuk a szóban forgó korlátozások alátámasztására”.⁵ Az EJEB ezzel védett csoporttá nyilvánította a fogyatékos személyeket, és példálózva további csoportokat említett meg, amelyek hasonló elbírálás alá esnek: a nemi alapon, továbbá roma származásuk vagy szexuális irányultságuk alapján eltérő bánásmódban részesülő személyekét. A megfogalmazás és az érvrendszer nem tipikus az EJEB gyakorlatában; úgy tűnik, a gondolatmenetet az Egyesült Államok Legfelső Bíróságának progresszív korszakából származó döntések ihlették.⁶

Ennek az indokolásnak a fontossága túlmutat a jelen ügy, sőt az első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkének keretein is. A fogyatékoság alapján történő különbségtétel nyilván nem korlátozódik a választójogra, és az idézett esetjog sem a 3. cikkel kapcsolatos.

Bár fogyatékos személyek panaszaival többször foglalkozott már az EJEB,⁷ ez az első alkalom, hogy kategorikusan védett csoportként ismerte el őket. Feltételezhető, hogy a Kiss Alajos ügyében hozott döntés egy irányváltás szimbolikus meghirdetésének is tekinthető, és az eddigi sikertelen kísérletekkel ellentétben a bíróság ezentúl sokkal szigorúbban fogja megítélni a fogyatékos személyek jogainak korlátozását, mind a választójog, mind más jogok tekintetében.

A mérlegelési jogkör mértéke megítélésének másik fontos szempontjaként az EJEB azt vizsgálta, hogy a szabályozás kialakítása során igyekezett-e a törvényhozó a különböző versengő érdekeket megfelelően ütköztetni és azok között megfelelő egyensúlyt találni. Ez a feltétel a *Hirst v. the United Kingdom* (no. 2) ügyből ered, amelyben az EJEB többek között azért is kritizálta az Egyesült Királyságot, mert az ottani parlament a törvényalkotási folyamat során nem foglalkozott a börtönbüntetésre ítélt személyek választójoga megvonásának indokaival, azt gyakorlatilag vita nélkül fogadta el.⁸

A Kiss Alajos-ügyben a kérelmező rámutatott erre a párhuzamra, állítva, hogy a magyar alkotmány 70. § (5) bekezdésének elfogadását nem előzte meg semmilyen társadalmi vagy országgyűlési vita, ezért nem állapítható meg, hogy a választójog korlátozása milyen célt szolgál. A magyar kormány sem tudott ilyen vitáról számot adni, csupán a rendszerváltáskori, az *alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény* indokolását idézte, amely szerint a szabály megalkotásakor az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatával és a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányával összhangban szabályozta újra a választójog kérdését. Ezek a nemzetközi dokumentumok nem kívánják meg a gondnokság alatt álló személyek szavazójogának korlátozását, és a törvény indokolásából még az utalás szintjén sem derül ki, miért volt erre szükség a rendszerváltáskori magyar viszonyok között. Ezért az EJEB-nek sem maradt más lehetősége, mint megállapítani: „nincs bizonyíték arra vonatkozóan, hogy a magyar jogalkotó valaha is törekedett volna a versengő érdekek súlyozására vagy a jelenleg fennálló korlátozás arányos voltának mérlegelésére.”⁹

A Hirst-ügy után tehát az EJEB a Kiss Alajos-döntésben is megerősítette azt az elvárását, hogy a választójog korlátozását az érvek és ellenérvek ütköztetése előzze meg. Ez a követelmény a mérlegelési jogkör logikájából következik: a mérlegelési jogkört az indokolja, hogy a hazai szervek jobban ismer-

rik a nemzeti sajátosságokat, a különböző érdekeket és az azokat képviselő érdekcsoportokat, és jobban figyelembe tudják venni véleményüket a szabályozás meghozatalánál. Ha azonban a hazai szervek nem vizsgálják érdemben a választójog korlátozásának szükségességét, semmi sem indokolja a kormány széles mérlegelési jogkörét – az indokolás elhagyásával a kormány mintegy lemond mérlegelési jogköréről a Kiss Alajos- és a Hirst-döntés alapján. Nem elég tehát a korlátozást az EJEB előtti szakaszban utólag megindokolni, hanem annak szükségességéről a nemzeti fórumokon a korlátozás megállapítása során érdemi vitát kell folytatni. A vita lefolyásáról pedig az EJEB *bizonyítékot* kíván. Nem derül ki a döntésből, mi számít ilyen esetben elfogadható bizonyítéknak. Lehetséges, hogy az alkotmánymódosítás vagy a választási törvény alaposabb indokolásával és az országgyűlési vita kivonatával megelégedne a bíróság (ha egyáltalán van miről kivonatot készíteni). Azonban hogy a vita valóban érdemi legyen, szükségesnek tűnik az érintett csoportok, fogyatékos személyek esetében például az őket képviselő társadalmi szervezetek bevonása. Valószínűleg az elkövetkező döntések fognak választ adni arra a kérdésre, hogy a versengő érdekek ütköztetését és mérlegelését mennyire tartja szigorú követelménynek az EJEB. Mindenképpen célszerűnek tűnik azonban a hazai alkotmány- és törvénymódosítások elfogadása során így eljárni, ellenkező esetben a kormány újra mérlegelési jogkörének leszűkítését, végső soron az EJEB megsértését kockáztatja.

A legitim cél. Nem okozott különösebb fejtörést az EJEB számára a beavatkozás legitim céljának megállapítása. Az EJEB más cikkeitől eltérően az első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikke nem tartalmazza a jogkorlátozás indokaként elfogadható kormányzati célok kimerítő felsorolását, ezért a 3. cikkel számos kormányzati cél összeegyeztethető.

Ennek alapján a bíróság elfogadta a magyar kormány érvelését, mely szerint a gondnokság alatt álló személyek választójogát azért kellett korlátozni, hogy „csak azok a választópolgárok vehessenek részt a közügyek intézésében, akik döntéseik következményeit képesek mérlegelni, és tudatos, megfontolt döntést képesek hozni”.¹⁰ A kérelmező is elfogadta, hogy a sérelmezett intézkedés ezt a célt szolgálta, de kétségbe vonta annak szükségességét. Véleménye szerint egyszerűen nem felel meg a valóságnak, hogy a gondnokság alatt álló személyek általában képtelenek lennének a választásokon való részvételhez szükséges felelős döntést hoz-

ni. A bíróság azonban itt nem foglalkozott ezzel az érveléssel, inkább később, az állami beavatkozás arányosságának megítélése során vizsgálta.

Elmondható tehát, hogy a Kiss Alajos-döntés nem vonta kétségbe: az államnak továbbra is joga védeni a választási rendszer integritását azoktól a személyektől, akik nem rendelkeznek a választásokon való részvételhez szükséges belátási képességgel.

Arányosság: a nép akaratának megismerése. Az EJEB több szempont alapján is vizsgálta a sérelmezett állami intézkedés arányosságát. Ezek közül az egyik szempont az volt, hogy az intézkedés akadályozza-e a „nép akaratának megismerését”. Ha a választásokból kizárt csoport nem „elhanyagolható”, az jelentősen gyengíti politikai érdekérvényesítő képességét, ami a demokratikus rendszer torzulásához vezet. Az EJEB megállapította, hogy az érintett, azaz gondnokság alatt álló személyek száma a magyarországi szavazókorú lakosság 0,75%-át teszi ki, ami jelentős szám, a tiltás hatása ezért semmiképpen sem tekinthető elhanyagolhatónak.

Ez a feltétel különösen a magyar gondnoksági rendszer torz volta miatt fontos. Az EJEB nem állapított meg alsó határt, ezért nem tudni, pontosan mekkora csoport minősülne elhanyagolhatónak. A Hirst-ügyben a választójogukban érintett fogvatartottak Anglia és Wales szavazókorú lakosságának mindössze 0,11%-át tették ki, azonban az EJEB ott is úgy döntött, hogy ez nem minősülhet jelentéktelennek. Ha van is tehát alsó határ, az nem lehet 0,11%-nál alacsonyabb. A Kiss Alajos-ügyben érintett csoport ennek majdnem hétszerese.

A kizáró gondnokság a gondnokság legkorlátozottabb formája, az alatta állók elvileg az összes gondnokolt közül a legkevésbé kompetensek a választásokon való részvétel terén. Ha azonban a kormány a választójogi korlátozást úgy szűkítené, hogy az csak a kizáró gondnokoltakra vonatkozzon, ezzel még mindig aránytalanul sértené „a nép akaratának megismerése” feltételt. Ennek oka a magyar gondnoksági rendszer torzulásai-

ban keresendő. Abszurd dolog, hogy a magyar bíróságok a gondnokoltak kétharmadára az elvileg leg súlyosabb eseteknek fenntartott jogintézményt alkalmazzák. Amíg ezt a visszásságot nem sikerül kiküszöbölni, addig a választójogi korlátozás illetően szűkítése megvalósíthatatlan marad, hiszen aránytalanul sok embert zárna ki a szavazati jog gyakorlásából.

Arányosság: nemzetközi jog. Mivel a strasbourgi bíróság ez idáig nem foglalkozott a kérdéssel, ezért

FELTÉTELEZHETŐ, HOGY A BÍRÓSÁG EZENTÚL SOKKAL SZIGORÚBBAN FOGJA MEGÍTÉLNI A FOGYATÉKOS SZEMÉLYEK JOGAINAK KORLÁTOZÁSÁT, MIND A VÁLASZTÓJOG, MIND MÁS JOGOK TEKINTETÉBEN.

esetjoga nem nyújtott pontos útmutatást, mindkét fél más-más nemzetközi normákra való hivatkozással is megpróbálta állítását alátámasztani. A magyar kormány kifejtette, hogy álláspontja összhangban van a Velencei Bizottság 190/2002 számú véleményével,¹¹ amely megengedi a választójognak az elmeállapot miatti cselekvőképtelenség alapján történő megvonását. A kérelmező pedig az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának két ajánlására, az R. (99) 4.¹² és az R. (2006) 5.¹³ számúra hivatkozott, amelyek kizárják a fogyatékos személyek választójogának cselekvőképtelenség miatti automatikus korlátozását. Az ügybe harmadik félként beavatkozott a Harvard Egyetem Jogi Karán működő *Harvard Law School Project on Disability* is, amely beadványában kifejtette: a kérelmező esetére alkalmazható a fogyatékosokkal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezmény (CRPD). Ez annál is fontosabb, mivel az egyezményt Magyarország másodikként, 2008. július 20-án ratifikálta.¹⁴ A CRPD 29. cikkében megtiltja a fogyatékos személyek választójogát érintő összes korlátozást, és kifejezetten lehetővé teszi, hogy a fogyatékos személyt segítője a szavazófülkébe is elkísérhesse.

Az EJEB a Kiss Alajos-döntésben nemcsak ismertette a nemzetközi dokumentumokat, hanem hivatkozott is rájuk a beavatkozás arányosságának értékelésekor. Úgy találta, hogy mind a fogyatékos személyek jogainak újszerű megközelítésén alapulnak, és ezért a választójog korlátozásának tilalmát támogatják. Különösen nagy jelentőségű, hogy az EJEB relevánsnak ismerte el a CRPD-t. Ez jelenleg a fogyatékos személyek jogait illető legprogresszívebb egyezménynek tekinthető, rendelkezései sok tekintetben jóval túlmutatnak az EJEB esetjogán. Különösen érvényes ez a cselekvőképesség korlátozására és a nem önkéntes pszichiátriai gyógykezelésre. Ha a bíróság lépése, amellyel az egyezményt saját standardjai kialakítása szempontjából iránymutatónak fogadta el, valóban tudatos vállalás eredménye, az előrevetíti az európai esetjog jövőbeni radikális változását.

A választójognál maradvány meg kell említenünk, hogy bár az EJEB ezzel kifejezetten nem foglalkozott, a kormánynak igaza volt abban a tekintetben, hogy a Velencei Bizottság 190/2002. számú véleménye – bár kifejezetten nem követeli meg, de – megengedi a választójog cselekvőképtelenség alapján történő korlátozását. Márpedig mivel a nemzetközi kötelezettségvállalást is tartalmazó CRPD a sérelmezett korlátozást tiltja, a magyar kormány csak egy módon tud megfelelni minden nemzetközi kötelezettségének: a releváns egyezmények közül a legszigorúbbhoz, az ENSZ egyezményhez igazít-

ja a törvényi szabályozást a jövőben, és semmilyen választójogi korlátozást nem alkalmaz. Ezt a Kiss Alajos-döntés végrehajtásánál is ajánlatos lesz megfontolni, mivel az EJEB indokolásában szokatlanul nagy súlyt fektetett a nemzetközi egyezményekre, és ezt az álláspontját várhatóan a továbbiakban is fenntartja.

Arányosság: kapcsolat a cél és az eszköz között. Az arányosság elemzésének központi elemét képezte annak vizsgálata, hogy a magyar állam által választott eszköz, vagyis a gondnokság alatt álló személyek választójogának kizárása összhangban áll-e az állam által megjelölt céllal, azzal, hogy a választási rendszert megvédje a felelős döntésre képtelen emberek részvételétől. A magyar kormány érvelésében párhuzamot vont az értelmi fogyatékos személyek és a kiskorúak között. A kiskorúak is egy általános szempont, az életkoruk miatt esnek el a választójogtól, holott egyedi mérlegelés esetén valószínűleg többüket kellően érettnak és megfontoltnak találnánk a választásokon való részvételhez. Egyéni elbírálásra azonban nincs lehetőség, ezért a kormány feladata annak meghatározása, hogy mely kor elérése után gyakorolhatják az állampolgárok választójogukat. A kormány álláspontja szerint ugyanezt a megközelítést kell alkalmazni a fogyatékos személyek esetén is. Mivel a cselekvőképesség korlátozásának az az oka, hogy az illető személynek nincs meg az ügyei viteléhez szükséges kellő belátási képessége, nyilván politikai kérdésekben sem tud felelős döntést hozni. Ezért a jogalkotó feladata, hogy „megvédje” a választási rendszert az ilyen személyek részvételétől.

A kérelmező ezzel szemben arra hivatkozott, hogy az értelmi és pszichoszociális fogyatékos személyek csoportja nagyon tág kategória, amely teljesen különböző helyzetű és képességű embereket foglal magába. A gondnokság alatt álló személyek csoportja legalább ennyire heterogén. Ha valaki nem képes ügyei vitelére egy adott területen, attól még kiválóan elboldogulhat egy másikon. Ez nemcsak a fogyatékos megjelölés függvénye, hanem például a gyakorlatnak, az oktatásnak, a szociális és szakmai támogatói háttérnek is. Két „azonosan súlyos” fogyatékossgal élő személy tehát teljesen eltérő képességekkel rendelkezhet, teljesen különböző területeken mutathat önállóságot vagy szorulhat segítségre. Ebből következően a választásokon való részvételhez szükséges képességeket egyénileg kell vizsgálni, a „választási képesség”¹⁵ csökkent voltára nem lehet a személy fogyatékossgából vagy képességeinek más területeken fennálló hiányosságából következtetni.

Az EJEB a kérelmező érvelését magáévá téve kifejtette, hogy nem fogadható el a fogyatékos szemé-

lyek egységes csoportként való kezelése. Ez a megközelítés mára meghaladott történelmi előítéleteken alapul, amelyeket a bíróság is többször kritizált már, gondnokság alatt álló személyek esetén is megkövetelve az egyéni képességek és szükségletek mérlegelését.¹⁶ A választójog sem képez kivételt, az is csak alapos vizsgálat után csorbítható.

Az elmarasztalás egyik lényegi oka tehát az volt, hogy a magyar állam túl szélesen húzta meg a szavazásból kizárt csoport határait. A döntésből azonban az is világosan kitűnik, hogy a probléma nem orvosolható egyszerűen a kör szűkítésével. Kiss Alajos cselekvőképességet korlátozó gondnokság alatt állt, ezért kézenfekvőnek tűnhet az a megállapítás, hogy a kizáró gondnokság alatt álló személyek esetére nem vonatkozik a döntés. Az EJEB azonban nem hagyott kétséget afelől, hogy ilyen jellegű korlátozás is egyezményesértéshez vezetne. Hivatkozva a Hirst-ügy hasonló érvelésére, az EJEB megállapította: nem bocsátkozhat spekulációkba azt illetően, hogy a kérelmező egyéni képességei indokolhatták-e volna a választójog korlátozását, ha a hazai szabályozás szűkebb körre vonatkozik. A Kiss Alajos-döntés tanulsága, hogy csak a választási képesség egyéniesített bírói értékelése igazolhatja a választójog korlátozását.

A hatályos magyar szabályozás nem felel meg ennek a követelménynek, és nem felelne meg akkor sem, ha a választójog korlátozása csak a cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt álló személyekre vonatkozna. A magyar kormány arra hivatkozott, hogy a gondnokság alá helyezésről döntő bíróság „implicit módon” figyelembe veszi a választójog kérdését, és ennek tudatában dönt a cselekvőképesség korlátozásáról. Az implicit figyelembevétel azonban nyilván nem éri el az EJEB által felállított mércét, hiszen a magyar bíróságok előtt a gondnokság alá helyezési eljárásban nem kerül sor a választási képesség tényleges vizsgálatára és korlátozásának indokolására. Hogy a jelenlegi megoldás nem is érheti el az EJEB által meghatározott mércét, különösen annak fényében nyilvánvaló, hogy a magyar bíróságnak az eljárása során nincs módja eltekinteni a választójog korlátozásától. Ha úgy is találná, hogy a például családi ügyei vonatkozásában gondnokság alá helyezett személy képes választani, az eljáró magyar bíróság a választójogot nem tudja érintetlenül hagyni. A gondnokság alá helyezett személy kizárása a választójogból automatikus, nem egyéni mérlegelésen, hanem az alkotmány 70. § (5) bekezdésén alapul. Ezért nem is kerülhet sor egyéni elbírálásra, a választási képesség a hazai gondnoksági eljárás szempontjából irreleváns, arról a magyar bíróság külön nem rendelkezhet, ezért vizsgálni sincs oka.

Nem érdektelen, hogy ugyanez az érvelés vezetett a panasz befogadhatóságának megállapításához is. Az EJEB kifejtette, hogy mivel a magyar bíróságok nem rendelkezhetnek a választójog kérdéséről, a gondnokság felülvizsgálatára indított eljárás nem minősülhet hatékony jogorvoslatnak a választójog korlátozása tekintetében. Ugyanezen logika szerint a kérelmező által egyébként kimerített, a választási eljárásról szóló törvény alapján benyújtott kifogás sem hatékony jogorvoslat, hiszen az azt elbíráló bíróság sem rendelkezhet a választási névjegyzékbe való felvételről, mivel az alkotmányt nem bírálhatja felül. A döntés tehát azt is tisztázta, hogy a gondnokság alatt állók választójogának korlátozására nincs hazai szinten jogorvoslat, és Kiss Alajos 66.954 sorszáma ezentúl közvetlenül, a hazai jogorvoslati mechanizmusok igénybevétele nélkül fordulhat a strasbourgi bírósághoz.

A kormány által a kiskorúak és a gondnokság alatt állók között felállított párhuzam tehát két szempontból sem állja meg a helyét. Az EJEB érvelése szerint a gondnokság alatt álló személyek csoportja sokkal kevésbé homogén kategória, mint a kiskorúaké. Bár utóbbiak körében is lehetne találni olyan egyedi példákat, akik esetében túl szigorúnak bizonyul a szabályozás, ezek aránya messze nem éri el a választójogtól igazságtalanul megfosztott gondnokság alatt álló személyekét. A másik nagy különbség az alternatíva kérdése. Helyesen érvelt a kormány azzal kapcsolatban, hogy aránytalan terhet róna a jogalkalmazóra, ha minden kiskorú egyéni képességeit meg akarná vizsgálni. A gondnokság alá helyezetttek száma azonban nemcsak sokkal kisebb a kiskorúakénál, hanem eleve egyéni elbírálás eredményeként lesznek azok. Cselekvőképességében korlátozni valakit csak bírói döntéssel lehet. Egyáltalán nem jelentene tehát többletfeladatot, ha az eljárás során a bíróság a választási képességet is vizsgálná, és arról ugyanúgy határozná, mint a többi ügycsoportról.

A DÖNTÉS JELENTŐSÉGE ÉS KÖVETKEZMÉNYEI

A Kiss Alajos-ügy több szempontból is rendkívül jelentős előrelépést jelent az EJEB eddigi döntéseihez képest. Három fontosabb területen szab követelményeket a tagállamok, így Magyarország jogalkotói számára. Az alábbiakban ebből kettőt röviden ismertetek, majd bővebben foglalkozom a témánk szempontjából legfontosabbal, a választójog kérdésével.

A fogyatékoság az EJEB esetjogában. A döntés mérföldkőnek számít a fogyatékos személyek jogai

nak megközelítése szempontjából. Ez az első alkalom, hogy az EJEB a fogyatékos személyeket védett csoportnak nyilvánította, akiknek érdekei a törtenelmi diszkrimináció és a jogalkotásban is megjelenő előítéletes gondolkodás miatt jelentősen csorbulnak. Ennek alapján a fogyatékos személyeket érintő korlátozások mindig szűk mérlegelési jogkörrel járnak együtt. Ha az EJEB tartja magát az itt kijelölt irányvonalhoz, a közeljövőben valószínűleg több, a fogyatékos személyeket érintő ügyben várhatunk pozitív döntésre.

Ezt látszik alátámasztani az is, hogy a bíróság saját gyakorlata szempontjából relevánsnak ismerte el a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezményt. Bár ez már korábban is megtörtént,¹⁷ a döntés mindenképpen megerősíti, hogy az EJEB az egyezménnyel összhangban kívánja az EJEE-t értelmezni, mégpedig jó eséllyel olyan vitatott területeken is, mint a pszichiátriai betegségek fogyatékossgként való elismerése vagy az ENSS egyezmény cselekvőképesség-megközelítése, amelyek túlmutatnak az EJEB eddigi esetjogán.

A kizáró gondnokság kérdése. Bár mellékszálak tűnik, a döntés komoly következményekkel jár a gondnoksági rendszer egésze szempontjából is. A cselekvőképesség bármilyen területen való korlátozása esetén ugyanis áthelyezte a hangsúlyt a személy fogyatékossgának mértékéről a személy adott cselekvéshez vagy döntéshez szükséges képességeinek vizsgálatára. A két nyilván nem ugyanaz: két, orvosi szempontból azonos fokú fogyatékossgal élő személy képességei teljesen különbözők lehetnek a fentebb már ismertetett szempontok miatt (gyakorlat, oktatás, szociális és szakmai támogatói háttér stb.), ezért ezeket csak az adott döntés, illetve tevékenység viszonyában lehet felmérni, általánosságban nem. Ha pedig a választójog csak minden egyén választási képességének vizsgálatával korlátozható, nyilván más területeken sem lehet kevésbé szigorúan eljárni.

Bármilyen korlátozásról legyen is tehát szó, az csak akkor elfogadható, ha bizonyítást nyer, hogy az illető személy az adott területen nem tudja az ügyeit ellátni.¹⁸ Ez pedig gyakorlatilag kizárja a cselekvőképességet kizáró gondnokság intézményének alkalmazását. Ahogy azt már egy másik helyen kifejtettem,¹⁹ a kizáró gondnokság *fogalmilag* olyan területeken is korlátozza az alanyát, amelynek vonatkozásában nem történt meg képességei vizsgálata. Ez az általános korlátozás jellegéből fakad. Ha ugyanis a bíróság csak azon ügyek tekintetében kor-

látozná a személyt, amelyek vonatkozásában a képességeit vizsgálta, nem beszélhetnénk a cselekvőképesség általános korlátozásáról.

Nem állja meg a helyét az az érv sem, amely szerint a nagyon súlyosan fogyatékos személyek esetében nem indokolt minden szóba jövő ügycsoport vizsgálata, mivel őket bármilyen területen vizsgálnánk is, minden bizonnyal egyikén sem tudnának megfelelően teljesíteni. Egyrészt ugyanis az, hogy valaki nem tud egy területen önállóan eljárni, nem elégséges ok a korlátozáshoz, hiszen lehetnek területek, ahol segítséggel el tud járni, illetve olyanok, ahol a korlátozás teljesen céltalan lenne.²⁰ Tehát nemcsak a személy képességeit, hanem más, rajta kívül álló szempontokat is vizsgálni kell a korlátozáshoz, amelyekre a fogyatékossgából még következtetni sem lehet. Másrészt, és ez a fontosabb szempont, ez nem felelne meg a Kiss Alajos-döntésben felállított elvárásnak, annak alapján ugyanis a személy adott döntésre vagy cselekvésre való képtelenségét *bizonyítá-*

AZ ÉRTELMI ÉS PSZICHOSZOCIÁLIS FOGYATÉKOS SZEMÉLYEK CSOPORTJA NAGYON TÁG KATEGÓRIA, AMELY TELJESEN KÜLÖNBÖZŐ HELYZETŰ ÉS KÉPESÉGŰ EMBEREKET FOGLAL MAGÁBA.

ni kell, nem elég csupán következtetni rá például képességeinek más területen kimutatott hiányából. Mivel a kizáró gondnokság ennek a követelménynek elvileg sem tud megfelelni, nem beszélve a hazai gyakorlat fentebb említett torzulásairól, a Kiss Alajos-döntés gyakorlatilag halálra ítélte azt, hogy a cselekvőképességet kizáró gond-

nokság végtusája meddig húzódik majd, az nyilván a jogalkotótól is függ.

A választójog korlátozásának jövője: korlátok és lehetőségek. Ha a lehető legszűkebben értelmezzük az EJEB döntését, akkor a választási képesség egyéni vizsgálata a minimumfeltétel, amelyet a bíróság a választójog korlátozásával szemben támaszt. Ez kizáró gondnokság alatt lévő személyekre is vonatkozik, hiszen a bíróság többször hangsúlyozta az egyéni vizsgálat fontosságát. Nem fogadta el ugyanakkor az EJEB a magyar kormányt az az érvét, hogy mivel Kiss Alajos általános jellegű korlátozás alatt állt, minden területen csökkent mértékű volt a belátási képessége, sem azt, amely szerint a hazai bíróságok implicit módon figyelembe veszik a választójog korlátozását a gondnokság elrendelésekor. Ennek alapján a minimumkövetelmény egy olyan bírósági eljárás megléte, ahol az eljáró magyar bíróság érdemben dönthet a választójog korlátozásáról.

Ami a konkrét jogi megoldásokat illeti, háromféleképpen is elképzelhető a „választási képesség” érdemi bírósági vizsgálata. A legegyszerűbb megoldásnak az tűnik, ha a választójog a többi ügycsoporthoz hasonló kategóriává válik, amelyet a bíróságok sa-

ját belátásuk szerint korlátozhatnak a gondnoksági eljárás során. Elképzelhető ugyanakkor az is, hogy a spanyol megoldáshoz hasonlóan a választójogot kiemelt területként kezelje a jogalkotó, és a gondnokság alá helyezés után egy külön eljárás keretében döntsön a gondnokolt személy választási névjegyzékből való törléséről. A harmadik megoldásra példa a francia szabályozás, ahol a gondnokság alá helyezés ugyan automatikusan a választási jog korlátozásával jár, azonban a választási névjegyzéket felügyelő bíróságoknak jogukban áll, hogy egy külön eljárás keretében a gondnokolt személyt a névjegyzékbe felvegyék, ha nem bizonyosodik be választási képességének hiánya.

Ami kifejezetten a cselekvőképességet kizáró gondnokság kérdését illeti, ez sem járhat a választójog automatikus korlátozásával, itt is szükség van egyéni elbírálásra. Azonban itt felmerül egy érdekes negyedik megoldás is a cseh Alkotmánybíróság egyik idei döntése alapján. Csehországban a korlátozó gondnokság alatt álló személyek választójogosultak, a cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt állókat viszont automatikusan törlték a választási névjegyzékből. 2010. július 12-én hozott döntésében a cseh Alkotmánybíróság ez utóbbi korlátozást vizsgálta egy kizáró gondnokság alatt álló személy panasza alapján. Az ítélet szerint a névjegyzékből való kizárás csak úgy hozható összhangba az EJEB Kiss Alajos-döntésével, ha a gondnoksági eljárás során a bíróságok minden esetben vizsgálják a választási képességet, és minden kizáró gondnokság alá helyezés elrendelése esetén külön megindokolják, miért van szükség az adott személy képességeinek vizsgálata alapján választójogának korlátozására. Ennek elmulasztása, azaz a választójog indokolás nélküli korlátozása automatikusan a cseh alkotmány és az EJEÉ sérelméhez vezet. Amikor nem bizonyítható a választási képesség hiánya, az érintettet tilos cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezni. Kétséges, mennyire alkalmazható a gyakorlatban ez a meglehetősen körülményes érvelés, de valószínűleg nem lesz rá sokáig szükség: az előterjesztés alatt álló új cseh polgári törvénykönyv már nem számol a cselekvőképességet kizáró gondnokság intézményével.

A fenti megoldások közös eleme, hogy a választási képesség egyéni vizsgálatán alapulnak, amelynek szükségességét az EJEÉ is hangsúlyozta. Van ugyanakkor a Kiss Alajos-döntésnek egy a fentitől tágabb értelmezése is. Mivel az EJEÉ kifejezetten

támaszkodott az ENSZ egyezményre, feltételezhető, hogy ezt a jövőben is megteszi. Ez egyébként nem szokatlan dolog, fogyatékosággal élő emberek esetében az EJEÉ eddig is gyakran támaszkodott más nemzetközi dokumentumokra, például az Európa Tanács már idézett R. (99) 4. számú ajánlására.

Az ENSZ egyezmény alapján a fogyatékos személyek kizárása a választójogból nem lehetséges, sőt, az állam egyértelmű feladata olyan megoldások kialakítása, amelyek támogatják a fogyatékos személyeket az egyenlő választójog érdemi gyakorlásában. Ennek alapján tehát nemcsak a magyar alkotmány említett szakaszát kellene törölni, hanem a választási eljárásról szóló törvényt is úgy kellene módosítani, hogy abban az értelmi és pszichoszociális fogyatékosággal élő személyek választásokon való részvételét elősegítő mechanizmusok jelenjenek meg.

Ez a megközelítés egyébként a bevezetőben ismertetett választójogi dilemma új megközelítését is jelentené. Ahogy ezt az EJEÉ is aláhúzza, az államnak joga van megvédeni a választási rendszer integritását a szavazásra nem képes személyek részvételétől. Ennek azonban nem az egyetlen módja a szavazásra képtelen személyek választójogának elvonása. Léteznek ugyanis olyan mechanizmusok, amelyek lehetővé teszik, hogy ők is szavazóképesé váljanak. A szavazásra való képtelenség ugyanis a legtöbb esetben nem a személy képességeinek objektív hiányából, hanem a választási rendszer és a fogyatékoság kölcsönhatásából fakad. Sok fogyatékos személy azért nem képes szavazni, mert a szavazást a hazai jogrend a nem fogyatékos személyek számára tervezett választási rendszer keretében, a nem fogyatékos személyek részvételéhez hasonló módon képzeleli el.

Közhely, hogy az általunk ismert világ jogintézményei a nem fogyatékos személyek igényeihez igazodnak. Ez alól a választási rendszer sem kivétel. Közhely az is, hogy a fogyatékosággal társadalmi megközelítése alapján jogintézményeinket az ésszerű alkalmazkodás elve (*reasonable accommodation*) alapján úgy kell átalakítani, hogy azok a fogyatékosággal élők számára is hozzáférhetővé váljanak. Továbbá közhely az is, hogy az ésszerű alkalmazkodás a választási eljárásra is vonatkozik.

Ma már senki nem lepődik meg azon, hogy a szavazóhelyiségeknek kerekesszékekkel is megközelíthetőnek, illetve a szavazólapoknak Braille-írással is olvashatónak kell lenniük. Az ENSZ egyezmény mindezt azzal egészíti ki, hogy az ismert közhelye-

SOK FOGYATÉKOS SZEMÉLY
AZÉRT NEM KÉPES SZAVAZNI.
MERT A SZAVAZÁST A
HAZAI JOGREND A NEM
FOGYATÉKOS SZEMÉLYEK
SZÁMÁRA TERVEZETT VÁ-
LASZTÁSI RENDSZER KERE-
TÉBEN, A NEM FOGYATÉ-
KOS SZEMÉLYEK RÉSZVÉTE-
LÉHEZ HASONLÓ MÓDON
KÉPZELI EL.

ket kiterjeszti az értelmi fogyatékos és pszichoszociális személyekre. Ők nem „mások” a többi fogyatékos személyhez képest, az ő választóképtelenségük nem a fogyatékoságukban gyökerező objektív tényezők következménye, hanem az oka ugyanúgy részben a választási rendszer hiányosságaiban keresendő, és ugyanúgy annak módosítására, annak a hozzájuk való ésszerű alkalmazására van szükségük, mint a többi fogyatékos csoportnak. Ami a keresztes személynek a rámpa, az az értelmi fogyatékos személynek a támogató jelenléte a szavazófülkében. Ami a vak személy számára a Braille-sablon, az az értelmi fogyatékos számára az egyszerűsített nyelvezetű sablon és választási útmutató.

A kifejezetten értelmi és pszichoszociális fogyatékosággal élő személyek számára a választásokon való részvételt megkönnyítő mechanizmusok ma már széles körben elterjedtek a fejlett országokban.²¹ Céljuk lehetővé tenni, hogy a fogyatékos személy valóban a saját akarátának megfelelően adja le voksát. Ezzel nemcsak a fogyatékos állampolgárok választáshoz való hozzáférést támogatják, hanem egyben a választási rendszer integritását is védik az inkompetens szavazatoktól és a visszaélésektől, például a nem megengedett befolyásolástól. A bevezetőben említett két alapelv tehát korántsem csak ellentmondásként értelmezhető. A fogyatékos személyek döntéshozatalát segítő mechanizmusok megjelenése ugyanis mindkét elvárásnak meg tud felelni. Ezek nélkül az értelmi és pszichoszociális fogyatékos személyek egy része valóban nem lesz képes élni szavazati jogával abban a rendszerben, amely a nem fogyatékosok igényeire lett tervezve. A választási rendszer rugalmatlansága azonban nem a fogyatékosok hibája, és emiatt választójogukban korlátozni őket a Kiss Alajos-döntéssel és az ENSZ egyezményben vállalt kötelezettségekkel teljesen ellentétes szemléletről tesz tanúbizonyságot.

ZÁRSZÓ

A választásra jogosult fogyatékos személyek körének meghatározásánál két fontos szempontot kell az államnak figyelembe vennie: a választási rendszer hozzáférhetőségét és integritásának védelmét. A hatályos magyar rendszer a két alapelv közötti látszólagos ellentmondást úgy oldotta fel, hogy kizárta a választójog gyakorlásából a gondnokság alatt álló összes személyt. Ezt a lehetőséget az EJEB Kiss Alajos-döntése megszüntette. Újra kell tehát gondolni a két alapelv viszonyát. A kormány előtt álló egyik lehetőség az, hogy a döntést szűken értelmezve megteremti a választási képesség bíróság általi

érdemi egyéni elbírálásának feltételeit. Véleményem szerint ezzel csak időt nyerne, és nem is sokat, mivel bármilyen megoldást alkalmazzon is a jogalkotó, az azt igazoló fő érvek megdőlték a Kiss Alajos-döntéssel.

A másik és szerintem helyesebb megoldás annak tudatosítása, hogy a két alapelv közötti ellentét csak látszólagos. A fogyatékos személyek ténylegesen meglévő nehézségei valóban okozhatnak visszaéléseket és sérthetik a választási rendszer integritását. Azonban e probléma elkerülésének nem az egyetlen és korántsem a legjobb módja a fogyatékosok választójogból való kizárása. Léteznek olyan megoldások, amelyek segítik a fogyatékosokat abban, hogy ténylegesen élni tudjanak a választójogukkal. Ez egyszerre teszi számukra hozzáférhetővé a választójog gyakorlását és segít elkerülni a visszaéléseket, védve a választási rendszer integritását. Ezen a felismerésen alapul a fogyatékosok jogait védő ENSZ egyezmény is, amelyet Magyarország ratifikált, és amelyre a Kiss Alajos-döntés is hivatkozik. Ezen az úton kellene elindulni, példát véve a nyugati országokról, és úgy változtatva meg az alkotmányt és ezzel összefüggésben a választójogi szabályozást, hogy minél többen tudjanak ténylegesen élni választójogukkal.

JEGYZETEK

1. *Alajos Kiss v. Hungary*, no. 38832/, 20 May 2010.
2. Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatalának levele, 8001/2009/3. OIT Hiv., 2009. március 18.
3. A döntés magyar nyelvű összefoglalóját lásd *Kiss Alajos Magyarország elleni ügye*, Fundamentum 2010/4, 71.
4. *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, judgment of 2 March 1987, Series A no. 113 § 52.
5. *Alajos Kiss v. Hungary* (1. vj.) § 42.
6. Lásd például *United States v. Carolene Products Company* (304 U.S. 144 [1938]), amely az alkotmányosan védett csoportok elvi jellemzőit meghatározta; *Korematsu v. United States* (323 U.S. 214 [1944]), amely ilyen csoportként ismerte el a faji kisebbségeket, és *Craig v. Boren* (429 U.S. 190 [1976]), amely ilyen csoportként ismerte el a nőket. Érdekes egyébként, hogy a szellemi fogyatékos személyek az Amerikai Legfelső Bíróság esetjogában nem minősülnek kiemelten védett csoportnak, lásd *City of Cleburne v. Cleburne Living Center, Inc.* (473 U.S. 432 [1985]).
7. Lásd például *Botta v. Italy*, judgment of 24 February 1998, *Reports* 1998-I; *Zehnalová és Zehnal v. the Czech Republic* (dec.), no. 38621/97, ECHR 2002-V; *Sentges v. the Netherlands* (dec.) no. 27677/02, 8 July 2003.
8. *Hirst v. the United Kingdom* (no. 2), no. 74025/01, 30 March 2004, 79.

9. *Alajos Kiss v. Hungary* (1. vj.) § 41.
10. *Alajos Kiss v. Hungary* (1. vj.) § 38.
11. Az Európai Bizottság a Demokráciáért a Jog révén (*European Commission for Democracy through Law*) (Velencei Bizottság) 190/2002. számú, a választási ügyekkel kapcsolatos jó gyakorlatok kódexéről (*Code of Good Practice in Electoral Matters*) szóló véleménye.
12. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága R. (99) 4. számú ajánlása a cselekvőképtelen nagykorúak jogi védelméről (1999. február 23.).
13. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága R. (2006) 5. számú ajánlása a tagországok számára az Európa Tanács Akciótervéről, amely a fogyatékos emberek jogainak érvényesítését, a társadalomban való teljes körű részvételük előmozdítását segíti elő a fogyatékos emberek életminőségének javításával Európában a 2006–2015 közötti időszakban (2006. április 5.).
14. *2007. évi XCII. törvény a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az abhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kibírdetéséről.*
15. A továbbiakban a választásokon való részvételhez szükséges belátási képességre „választási képesség”-ként fogok hivatkozni az angol *capacity to vote* mintájára.
16. *Shtukurov v. Russia*, no. 44009/05, 27 March 2008, § 95.
17. *Glor v. Switzerland*, no. 13444/04, ECHR 2009.
18. Bár nem ennyire szigorú megfogalmazással, hasonló álláspontra helyezkedett az EJEB a cselekvőképesség családjogi ügyek tekintetében való korlátozásával kapcsolatban az *X. v. Croatia* ügyben (no. 11223/04 17 July 2008).
19. FIALA János: *A kizáró gondnokság kérdése az új Ptk.-ban*, Központ a Mentális Sérültek Jogaiért Alapítvány (MDAC) 2008. március 31.
20. Például ha a személynek sem ingatlanvagyon, sem más jelentősebb vagyona sincs, nem igazolható cselekvőképességének korlátozása ingatlanvagyonnal való rendelkezés területén, akár tudna ingatlanvagyonnal kapcsolatos jognyilatkozatokat tenni, akár nem.
21. Lásd például *Symposium: facilitating voting as people age: Implications of cognitive impairment*, McGeorge Law Review, 2007, 843.