



Doktori értekezések 13.

GURBAI SÁNDOR

A GONDNOKSÁG ALÁ HELYEZETT
SZEMÉLYEK VÁLASZTÓJOGA
A NEMZETKÖZI JOG,
AZ EURÓPAI REGIONÁLIS JOG
ÉS A KOMPARATÍV KÖZJOG
TÜKRÉBEN

PÁZMÁNY PRESS

Gurbai Sándor

A gondnokság alá helyezett személyek választójoga a nemzetközi jog,
az európai regionális jog és a komparatív közjog tükrében

A PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KARÁNAK
KÖNYVEI

DOKTORI ÉRTEKEZÉSEK 13.

Sorozatszerkesztő: *Frivaldszky János*

GURBAI SÁNDOR

A GONDNOKSÁG ALÁ HELYEZETT
SZEMÉLYEK VÁLASZTÓJOGA
A NEMZETKÖZI JOG,
AZ EURÓPAI REGIONÁLIS JOG
ÉS A KOMPARATÍV KÖZJOG
TÜKRÉBEN



PÁZMÁNY PRESS
Budapest 2016

A kiadvány a Pázmány Péter Katolikus Egyetem
támogatása keretében valósult meg:
Központi Alapok Program KAP15-086-1.2-JÁK azonosítószámon.

©Szerző 2016
© PPKE JÁK, 2016

ISSN 2064-1907
ISBN 978-963-308-278-2

Kiadja:
a Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kara
1088 Budapest, Szentkirályi u. 28–30.
www.jak.ppke.hu

Felelős kiadó: Dr. Varga Zs. András dékán

Korrektúra: Réti Anna

Szerkesztés, nyomdai előkészítés: Szakaliné Szeder Andrea

Nyomás: Duna-Mix Kft.
www.dunamix.hu

TARTALOM

Bevezető	11
Distinkciók.....	19
I. rész: A gondnokság alá helyezett személyekre vonatkozó választójogi szabályozás fejlődése a nemzetközi jog eredményeinek tükrében	29
1. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata.....	30
2. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya és az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának álláspontja	34
2.1. <i>A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 25. cikke.....</i>	34
2.2. <i>Fogyatékoság mint egyéb helyzet</i>	36
2.3. <i>A 25. Általános Kommentár.....</i>	38
2.4. <i>Az Emberi Jogi Bizottság álláspontja a gondnokság alá helyezett személyek választójogával összefüggésben a CRPD tükrében</i>	41
3. A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény és a CRPD Bizottság álláspontja	47
3.1. <i>29. cikk – Travaux préparatoires</i>	49
3.2. <i>A CRPD Bizottság Záró észrevételei.....</i>	53
3.3. <i>Bujdosó Zsolt és öt társa kontra Magyarország ügy.....</i>	59
3.4. <i>Az 1. számú Általános Kommentár</i>	63
4. Az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosa és Hivatalának releváns instrumentumai	66
4.1. <i>Jelentés a fogyatékossgal élő személyek emberi jogairól szóló tanulmányban foglalt ajánlások végrehajtása során elért előrehaladásról.....</i>	67

4.2. <i>Tematikus tanulmány a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló Egyezmény ismertségének növeléséről és ismeretének mélyítéséről</i>	68
4.3. <i>Tematikus tanulmány a Fogyatékossgal élő személyek politikai és a közéletben való részvételéről</i>	69
4.4. <i>A Fogyatékossgal élő személyek politikai és a közéletben való részvételéről szóló tematikus tanulmány utóélete</i>	72
5. <i>Összegzés</i>	74

II. rész: A gondnokság alá helyezett személyekre vonatkozó választójogi szabályozás fejlődése az európai regionális jog eredményeinek tükrében..... 79

1. Az Európa Tanács	80
1.1. <i>Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az Emberi Jogok Európai Bírósága</i>	80
1.1.1. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke és az Emberi Jogok Európai Bíróságának releváns joggyakorlata a Kiss Alajos kontra Magyarország ügyben hozott ítéletig.....	81
1.1.2. Kiss Alajos kontra Magyarország-ügy.....	83
1.1.3. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. kiegészítő jegyzőkönyve 3. cikkének alkalmazhatósága az európai parlamenti választásokra és ennek jelentősége a gondnoksággal összefüggésben.....	95
1.2. <i>A Miniszteri Bizottság dokumentumai</i>	97
1.2.1. Az R(99)4. sz. ajánlás.....	97
1.2.2. Az R(2004)10. számú ajánlás.....	101
1.2.3. Az R(2006)5. számú ajánlás.....	104
1.2.4. A CM/Rec(2011)14 számú ajánlás	106
1.3. <i>Parlamenti Közgyűlés</i>	109
1.3.1. A választójogra vonatkozó korlátozások eltörléséről.....	110
1.3.2. A fogyatékossgal élő emberek jogokhoz való hozzáféréséről, valamint a társadalomban való teljes és aktív részvételéről	112
1.4. <i>Velencei Bizottság</i>	113
1.4.1. A 190/2002. számú vélemény.....	114

1.4.2. Értelmező Nyilatkozat a választási ügyekkel kapcsolatos jó gyakorlatok kódexéhez a fogyatékkal élő emberek választásokban való részvételével összefüggésben.....	118
1.5. <i>Az Emberi Jogi Biztos</i>	127
1.5.1. Thomas Hammarberg.....	128
1.5.2. Nils Muižnieks.....	133
2. Az Európai Unió.....	135
2.1. <i>Az Európai Unió és a CRPD</i>	136
2.2. <i>A Szerződések és a Charta</i>	141
2.3. <i>Helyhatósági választások</i>	143
2.4. <i>Európai parlamenti választások</i>	146
2.5. <i>Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége</i>	149
3. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet – Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala.....	155
4. Összegzés.....	158

III. rész: A gondnokság alá helyezett személyekre vonatkozó választójogi szabályozás fejlődése az európai országok jogi szabályozásának komparatív elemzése tükrében..... 161

1. Az angolszász jogrendszer államai.....	162
1.1. <i>Egyesült Királyság</i>	162
1.2. <i>Írország</i>	163
1.3. <i>Ciprusi Köztársaság</i>	164
1.4. <i>Málta</i>	166
2. A kontinentális jogrendszer államai.....	168
2.1. <i>Latin országok Nyugat-Európában</i>	168
2.1.1. Franciaország.....	169
2.1.2. Olaszország.....	170
2.1.3. Monaco.....	171
2.1.4. Portugália.....	172
2.1.5. Spanyolország.....	173
2.2. <i>Német jogrendszer jellegű országok</i>	174
2.2.1. Németország.....	174
2.2.2. Ausztria.....	177
2.2.3. Svájc.....	177
2.2.4. Liechtenstein.....	178

2.3. <i>Latin és német jogrendszer által befolyásolt országok</i>	179
2.3.1. Belgium	179
2.3.2. Hollandia	180
2.3.3. Luxemburg	182
2.4. <i>Skandináv országok</i>	183
2.4.1. Dánia	183
2.4.2. Finnország	185
2.4.3. Izland	185
2.4.4. Norvégia	187
2.4.5. Svédország	188
2.5. <i>Volt szocialista országok</i>	189
2.5.1. Visegrádi országok	189
2.5.1.1. <i>Cseh Köztársaság</i>	189
2.5.1.2. <i>Lengyelország</i>	195
2.5.1.3. <i>Magyarország</i>	196
2.5.1.4. <i>Szlovák Köztársaság</i>	205
2.5.2. Baltikum országai	209
2.5.2.1. <i>Észtország</i>	209
2.5.2.2. <i>Lettország</i>	210
2.5.2.2. <i>Litvánia</i>	212
2.5.3. Jugoszláv utódállamok	214
2.5.3.1. <i>Bosznia-Hercegovina</i>	214
2.5.3.2. <i>Horvátország</i>	215
2.5.3.3. <i>Macedón Köztársaság</i>	216
2.5.3.4. <i>Montenegró</i>	217
2.5.3.5. <i>Szerbia</i>	218
2.5.3.6. <i>Szlovénia</i>	219
2.5.4. Volt szocialista Balkán államok a jugoszláv utódállamok kivételével	220
2.5.4.1. <i>Albánia</i>	221
2.5.4.2. <i>Bulgária</i>	221
2.5.4.3. <i>Románia</i>	223
2.5.5. Szovjet utódállamok a Baltikum kivételével	224
2.5.5.1. <i>Oroszország</i>	224
2.5.5.2. <i>Ukrajna</i>	225
2.5.5.3. <i>Örményország</i>	226
2.5.5.4. <i>Azerbajdzsán</i>	227
2.5.5.5. <i>Grúzia</i>	228

2.5.5.6. <i>Moldova</i>	228
2.6. <i>Balkán államok a volt szocialista országok kivételével</i>	229
2.6.1. <i>Görögország</i>	229
2.6.2. <i>Törökország</i>	230
3. <i>Az angolszász és a kontinentális jogrendszer által befolyásolt államok</i>	232
3.1. <i>Andorra</i>	232
3.2. <i>San Marino</i>	232
4. <i>Összehasonlító elemzés</i>	233
4.1. <i>Ratifikáció és annak hiánya</i>	233
4.2. <i>Releváns értelmező nyilatkozatok és egy fenntartás</i>	235
4.3. <i>A gondnokság alatt álló fogyatékossgal élő személyek választójogi szabályozása</i>	237
4.3.1. <i>Választójog gyakorlásának biztosítása</i>	238
4.3.2. <i>Automatikus választójog-megvonás</i>	239
4.3.3. <i>Egyéni bírói eljárás alapján történő választójog-megvonás</i>	241
4.4. <i>A gondnokság alatt álló fogyatékossgal élő személyek választójogi szabályozását érintő poszt-CRPD jogreformok</i>	243
4.5. <i>Támogatás, segítségnyújtás a szavazatleadás helyszínén</i>	245
5. <i>Összegzés</i>	249

IV. rész: A gondnokság alá helyezett személyekre vonatkozó választójogi szabályozás potenciális irányainak elemzése <i>de lege lata</i> és <i>de lege ferenda</i>	251
1. <i>Az intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő (és gondnokság alá helyezett) személyek választójogtól való megfosztására vonatkozó törvényes célokról</i>	252
2. <i>A választójog minden intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő személytől való megvonásáról</i>	262
3. <i>A gondnokság alá helyezett személyek választójogtól való automatikus megfosztásáról</i>	265
4. <i>A gondnokság alá helyezett személyek választójogtól való egyéni bírói döntésen alapuló megfosztásáról és az ennek megalapozásául szolgáló választási képesség méréséről</i>	266

5. A választójog gyakorolhatóságának minden intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő személy számára történő tény- leges lehetővé tételéről, függetlenül attól, hogy gondnokság alatt áll- nak-e, vagy sem	283
6. Összegzés.....	288
 Konklúzió.....	 291
 Forrásjegyzék	 305

BEVEZETŐ

I.

Az általános választójog nem általános. Korlátozható. Ez a korlátozás azonban *de facto* a választójog gyakorlásának kizárását jelenti, hiszen azt nem lehet csak bizonyos mértékig megvonni. Mivel bármely a választójog gyakorlásából történő kizárás egyben a *status activus* gyengülését eredményezi, ezért leválasztja az érintett személyt a társadalmi diskurzus alanyaitól, és ezzel mintegy *personae non gratae* kategóriába kényszeríti őket a politikai és közéletben. Tocqueville jövődöleése (1835) ezért különösen is fontosnak tűnik:

„Ha egy nép egyszer kikezdi a választói cenzust, előre látható, hogy hosszabb-rövidebb idő múltán nyomtalanul el is tűnteti. Ez egyike a társadalmat szabályozó megváltozhatatlan törvényeknek. Minél szélesebb körben kiterjesztik a választói jogokat, annál jobban szükségét érzik, hogy még jobban kiterjesszék őket; hisz minden egyes újabb engedménnyel gyarapodnak a demokrácia erői, új hatalmával együtt pedig az igényei is megnőnek. A cenzus alatt maradtak becsvágya annál jobban felgerjed, minél többen kikerülnek a cenzus alól. A kivétel lesz végül a szabály: az engedmények szüntelenül követik egymást, s addig nincs megállás, míg el nem érünk az általános szavazati joghoz.”¹

Igaz ugyan, hogy Tocqueville olyan csoportokról szól itt, akiknek az érdekérvényesítő képessége erős, és az intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal (pszichiátriai betegséggel) és autizmussal élő személyek, különösen akkor, ha gondnokság alá helyezték őket olyan társadalmi csoportot alkotnak, akiknél az érdekérvényesítés hiánya talán a legjelentősebb, demokratikus berendezkedésű társadalmakban mégis helyénvalónak gondolhatjuk

¹ Alexis de TOCQUEVILLE: *Az Amerikai Demokrácia*. Budapest, Európa Könyvkiadó, 1993. 92.

e 'prófécia' felidézését. Ma már nem kérdőjelezzük meg például az afrikai amerikaiak, a nők, a vagyontalan emberek és az írástudatlan választópolgárok választójogát, azonban a gondnokság alá helyezett személyek számos országban még mindig nem gyakorolhatják választójogukat.

Igaza van Tocqueville-nek? El fogunk érni az általános választójoghoz? Amennyiben igen, akkor ez csakis úgy lehetséges, hogy minden fogyatékossgal élő választópolgárnak választójoggal kell rendelkeznie, ideértve a gondnokság alá helyezett személyeket is. Ennek lehetőségéről, az ehhez kapcsolódó kérdésekről, az ezzel összefüggő nemzetközi és európai regionális jogfejlődésről, valamint 47 európai ország erre vonatkozó jogi szabályozásának összevetéséről szól ez az értekezés, melynek *aktualitását* az adja, hogy az ENSZ Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló Egyezményének (CRPD)² 29. cikke az ENSZ Fogyatékossgal élő személyek jogainak Bizottsága (CRPD Bizottság) értelmezésében nem teszi lehetővé a fogyatékossgal élő személyek választójogának megvonását még abban az esetben sem, ha az érintett személyt gondnokság alá helyezik. A közelmúltban, nemcsak az ENSZ különböző entitásaiban, de az Európai Unióban és az Európa Tanácsban is a figyelem középpontjába került a gondnokság alá helyezett személyek választójogának kérdése, és több európai országban napirenden volt, illetve van a rájuk vonatkozó választójogi szabályozás újragondolása.

II.

A jogalkotás és a jogalkalmazás gyakran figyelmen kívül hagyja a *fogyatékossgal élő személyek megélt tapasztalatait*,³ holott ez a tapasztalat és tudás nemcsak olyan viszonylag új tudományterületek tekintetében megkerülhetetlen, mint a fogyatékossgatudomány, de origója lehet a jogtudomány tereumának is minden olyan esetben, amikor az a fogyatékossgal élő személyek jogi viszonyait, ideértve a választójogot is, hivatott szabályozni. A fogyatékossgatudomány – többek között – multidiszciplináris, társadalmi konstruktivista nézőpontra épülő és a fogyatékossgal élő személyek megélt tapasztalatait ala-

² Az értekezésben ENSZ Fogyatékossgal élő emberek jogairól szóló Egyezménynek a hazai és a nemzetközi szakirodalomban bevett, az Egyezmény angol nyelvű 'UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities' címéből származó rövidítését – CRPD – használok.

³ Pothier és Devlin rámutat, hogy a „kritikai fogyatékossgálmélet [...] alulról felfelé fejlődik ki, a fogyatékossgal élő személyek megélt tapasztalataiból, nem pedig felülről lefelé, az elkülönítettséget jelentő elefántcsonttoronyból.” In: Dianne POTHIER – Richard DEVLIN (eds.): *Critical Disability Theory: Essays in Philosophy, Politics, Policy, and Law (Law and Society Series)*. Vancouver, UBC Press, 2006. 9.

pul vevő tudományág, amely interakcióban a jogtudománnyal, a *fogyatékoság szociális modelljét* kívánja látni minden, a fogyatékosággal élő személyeket érintő jogi instrumentum kiindulópontjaként.⁴

A CRPD a fogyatékoság medikális megközelítése helyett – amely úgy tekint a fogyatékosággal élő emberre, mint aki beteg és elesett, és ezért védeni és óvni, gyógyítani vagy rehabilitálni kell, és akinek jogai gyakorlását korlátozni szükséges – a szociális modellt alapul véve tekint a fogyatékosággal élő személyre, mint olyan jogalanyra, aki jogait az esetlegesen szükséges támogatások és ésszerű alkalmazkodások biztosításával személyesen képes gyakorolni.⁵ Ez a *paradigmaváltás*⁶ nem tagadja a károsodás jelenlétét vagy az esetleges kezelések hasznosságát, azonban *megkérdőjelez és elvet minden olyan a károsodáshoz kapcsolódó mítoszt, ideológiát és stigmát, amely a társadalmi interakciókat, a jogalkotást és a jogalkalmazást befolyásolja.*⁷

Az értekezés megírása során arra törekedtünk, hogy a jogtudomány vizsgált szeleteit a fogyatékoságtudomány és a fogyatékoság szociális modelljének szem előtt tartásával elemezzük. Ez a viszonyulás az értekezés témájához, valamint a fogyatékosággal élő személyek mozgalmait meghatározó *‘semmit rólunk nélkülünk’* elv prioritásként való elismerése elengedhetlenné teszi, hogy maguk az intellektuális fogyatékosággal, pszichoszociális fogyatékosággal és autizmussal élő személyek, illetve a gondnokság alá helyezett fogyatékosággal élő személyek is megszólaljanak a bevezetés soraiban.

„Nem szavaztam. De van véleményem a politikáról. A 2011-es választásokon elmentem a szavazóhelyiségbe szavazni. Csak néztek rám és azt mondták: ‘Ezt a bíróság kizárta.’ De tudom, hogy vannak olyan emberek, akik sokkal rosszabb állapotban

⁴ A fogyatékoságtudomány és jogtudomány kapcsolatáról lásd: Arlene S. KANTER: The Law: What’s Disability Studies Got to Do with it or An Introduction to Disability Legal Studies. *Columbia Human Rights Law Review*, vol. 42., no. 2., 2011.

⁵ Ld. CRPD 1. cikk. A fogyatékoság megközelítésének modelljeiről bővebben: KÖNCZEI György – HERNÁDI Ilona: A fogyatékoságtudomány főfogalma és annak változásai. Hipotetikus kísérlet rekonstrukcióra. In: NAGY Zita Éva (szerk.): *Az akadályozott és az egészségkárosodott emberek élethelyzete Magyarországon*. Kutatási eredmények a TÁMOP 5. 4. 1. projekt kutatási pillérében. Budapest, Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet, 2011. 7–28. [a továbbiakban: KÖNCZEI–HERNÁDI (2011)]; Dan GOODLEY: *Disability Studies: An Interdisciplinary Introduction*. London, SAGE, 2011. [a továbbiakban: GOODLEY (2011)]

⁶ A rehabilitáció kontextusában a paradigmaváltásról lásd GOMBOS Gábor: Mi a pszichoszociális fogyatékoság? 2013. 8–14.

⁷ Vö. Simi LITVAK: *Disability Studies vs. Disability Policy Studies*. 14 *Disability Stud.* Q. no. 2. Summer 1994. 24. Idézi: KANTER i. m. 408.

vannak, mint én, és akik szintén meg vannak fosztva a cselekvőképességüktől egy bírósági döntés által. Ez a bírósági határozat korlátoz engem. Szeretnék szavazni, ha lenne rá lehetőségem.”⁸

„Nem volt ott a nevem és ezért azt mondták, hogy ‘nem jogosult’. [...] Nem tudok szavazni, mert, hogy nincsen jogom, vagy éppenséggel ki vagyok törölve. Mert, hogy én gondnokolt vagyok.”⁹

„Semmit sem tudtam a politikáról korábban, amíg ez a dániai szervezet nem járt abban a klubban, amibe én is tartozom. Ők megtanították, hogy hogyan működik, és azt is elárulták, hogy én is szavazhatok, ha akarok. Ennek én nagyon örülök. (...) Próbálok megérteni, amit a politikusok mondanak. És azt is, hogy nagyon sok dolog történik a világban. Olyanok is, mint a klímaváltozás, meg hasonlók [...] Nagyon fontosnak tartom, hogy szavazhassak! Olyan politikusokra, akik támogatnak olyan embereket, mint én és a barátaimat is.”¹⁰

„29 éves vagyok. Mindig szavazok otthon, amióta koromnál fogva ezt megtehetem. Amikor választani megyek, próbálok ismerkedni a politikai helyzettel és a politikusokkal is. Segítenek, hogy jó döntést hozhassak. A választás számomra nagyon fontos, hiszen hallatnunk kell a hangunkat. Meg kell hogy halljanak minket is, akik fogyatékossgal élünk.”¹¹

„Még azon emberek számára is nehéz megérteni a politikát, akik nem élnek intellektuális fogyatékossgal. Ők [a politiku-

⁸ Egy cselekvőképességétől megfosztott moldovai személy. In: Office of the High Commissioner for Human Rights: *The System of Guardianship in Practice in the Republic of Moldova: Human Rights and Vulnerability of Persons Declared Incapacitated*. Chisinau, 2013. 19.

⁹ Onodi Géza, cselekvőképességétől megfosztott magyar állampolgár. In: *Társaság a Szabadságjogokért*. (TASZ): 60 ezer felnőtt nem szavazhat. Közvetítés: 2010. április 24. 00:45 perctől és 01:20 perctől.

¹⁰ Camilla Jorgensen, fogyatékossgal élő személy, a dániai Központ a Fogyatékossgal élő Személyek Egyenlő Bánásmódjáért (Center for Ligebehandling af Handicappede) szervezetétől. In: TASZ i. m. 04:51 perctől.

¹¹ Michael Gannon, fogyatékossgal élő személy, a Down Szindróma Írország (Down Syndrome Ireland) szervezetétől. In: TASZ i. m. 05:40 perctől.

sok] csak zsargonban beszélnek és a lényeket meg sem említik. Amikor politikai nyilatkozatokat tesznek, nem használnak olyan egyértelmű nyelvezetet, amelyet megérthetnénk. Nem vonnak be minket. Ha minden fogyatékos-sággal élő személy szavaz, akkor figyelnek ránk. Minél inkább hallatjuk a hangunkat, annál több ember fog tiszteletben tartani minket.”¹²

III.

A cselekvőképességétől megfosztott és gondnokság alá helyezett fogyatékos-sággal élő személy olyan, mint Franz Kafka vidékről jött embere, aki engedélyt kér a törvény kapuja előtt álló őrtől, hogy beléphessen a kapun. Az őrvé válasza az, hogy most nem engedélyezheti a belépést. Bár a gondnokság alá helyezett és választójoguktól is megfosztott személyek szeretnék a társadalom egyenértékű tagjai lenni, és a demokrácia egyik legfontosabb alapkövét jelentő választójogot gyakorolni, sok esetben a karkai történet vidékről jött emberéhez hasonlóan csak egy számolyt kapnak, hogy a demokrácia – Kafkánál a törvény kapuja – közelében leülhessenek. „Ott ül napokig, évekig. Többször is megpróbál bejutni, és zaklatja az őrt kérdéseivel. Az őrvé gyakran veti alá kisebb kihallgatásnak, kérdegeti a szülőföldjéről és sok minden másról, de ezek közömbös kérdések, amilyeneket a nagyurak tesznek fel, és végül mindig azt mondja neki, hogy még nem engedheti be.”¹³

Bejut-e? Bejuthat-e egyáltalán? Kaphat-e választójogot a gondnokság alá helyezett személy? Pontosabban, korlátozható-e a gondnokság alá helyezett személy választójoga? Ha igen, milyen feltételek mentén? Ha nem, van-e az államoknak és a nemzetközi és európai regionális szervezeteknek bármiféle kötelezettsége azon túl, hogy elismerik minden fogyatékos-sággal élő személy választójogát tekintet nélkül a cselekvőképességi státuszára? Milyen irányban fejlődik a gondnokság alá helyezett személyekre vonatkozó választójogi szabályozás? Az értekezésben ezekre az *alapkérdésekre* keressük a választ a következő lehatárolások figyelembevételével.

¹² Lucy, fogyatékos-sággal élő személy az Egyesült Királyságból. In: United Response: *Every Vote Counts. Getting voices heard. A report exploring how people with learning disabilities can become better engaged in the democratic process.* January 2010. 5.

¹³ Franz KAFKA: A törvény kapujában. In: Franz KAFKA: *Elbeszélések.* Bukarest, Kriterion, 1978. 152–154. GÁLI József fordítása. [a továbbiakban: KAFKA (1978)]

- *Geográfiai értelemben* az értekezés az Egyesült Nemzetek Szervezetére (ENSZ) és egyes tagállamaival kapcsolatos ENSZ Bizottsági dokumentumokra, az Európai Unióra, az Európa Tanácsra, valamint tagállamaikra és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetre fókuszál. Mivel a Fogyatékosággal élő személyek jogainak Bizottsága (CRPD Bizottság) egy viszonylag fiatal ‘treaty body’ az ENSZ szervezetén belül, ezért kevés záró észrevétel áll rendelkezésünkre, amely indokoltá teszi, hogy a földrajzi lehatárolás ne csak Európára, hanem azon túlra is kiterjedjen.
- *Személyi értelemben* az értekezés az intellektuális fogyatékosággal, pszichoszociális fogyatékosággal és autizmussal élő személyekre terjed ki, különös tekintettel azokra, akiket gondnokság alá helyeztek.
- *Időbeli lehatárolás tekintetében* az értekezés az 1948-tól, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának (EJENY) elfogadásától, napjainkig terjedő intervallumra fókuszál. Ennek oka az, hogy az EJENY tekinthető az első olyan releváns instrumentumnak, amely meghivatkozható az értekezés témáját illetően.
- *A tárgyi szűkítés* eredményeként az értekezés kifejezetten a választójozgra, annak aktív és passzív oldalára, valamint a gondnoksághoz fűződő viszonyára koncentrál.
- *A diszciplináris lehatárolás* vonatkozásában a doktori munka a nemzetközi jog, az európai regionális jog, az alkotmányjog, és a polgári jog metszéspontjában helyezkedik el és magában hordozza a fogyatékoságtudomány eredményeit valamint a pszichiátriai szempontú megközelítések releváns tételezéseit is.

Mivel értekezésünk célja a téma enciklopédikus, széleskörűen megalapozott és naprakész feldolgozása, ezért a kutatási módszerek széleskörű alkalmazását láttuk indokoltnak. A doktori munka alapvetően *kritikai jellegű dokumentum-elemzésre* épül, melynek során releváns jogi instrumentumok és az interpretációt segítő egyéb dokumentumok, jogtárak, országtanulmányok, adattárak elemzése és tematikus rendszerezése volt indokolt. Az elemzés során törekedtünk a hozzáférhető információk, források összevetésére, mely elsősorban a jogszabályok és implementációjuk megbízhatósága szempontjából releváns. A jogi instrumentumok közötti ellentmondások, valamint összefüggések *interpretatív vizsgálata* során ötvöztük a *grammatikai, a logikai, a rendszertani, a teleologikus, történeti és a komparatív módszereket*. Ez a megközelítés egyértelműen jellemzi az érte-

kezés első és második részét, míg a harmadik rész leginkább az összehasonító módszer alkalmazásával tárja fel a doktori munka szempontjából releváns eredményeket. A *történeti megközelítés* fontos jellemzője mind az első és második részben bemutatott dokumentumokban fellelhető jogfejlődés, mind pedig a harmadik részben elemzett jogreformok vizsgálatának. Az értekezés negyedik részében az *interdiszciplináris módszer* alkalmazásával, a doktori munka első két részében feltárt eredmények tükrében, *de lege lata* teoretikus elemzéseket végzünk, és *de lege ferenda* praktikus javaslatokat fogalmazunk meg.

DISTINKCIÓK

A doktori munka elemzései, felvetései, megállapításai és következtetései szükségessé teszik egyes alapfogalmak rövid, tömör kibontását és más alapfogalmaktól való elhatárolásukat. A gondnokság alá helyezett intellektuális fogyatékkal, pszichoszociális fogyatékkal és autizmussal élő személyek választójogára vonatkozó vizsgálódások megkezdése előtt az alábbi analitikai fogalmak közötti distinkciók felvázolását kell elvégeznünk:

- i) Medikális modell – szociális modell – emberi jogi modell
- ii) Jogképesség – cselekvőképesség – választási képesség
- iii) Cselekvőképességet kizáró gondnokság – cselekvőképességet korlátozó gondnokság – támogatott döntéshozatal

Ad i) Medikális modell – szociális modell – emberi jogi modell

Az Egészségügyi Világszervezet (WHO) 1980-ban publikálta a „Károsodások, Fogyatékoságok és Szociális hátrányok Nemzetközi Besorolását (ICIDH),”¹⁴ mely a fogyatékoságot, mint individuális minőséget határozta meg, és arra az álláspontra helyezkedett, hogy a fogyatékosággal élő személy különféle funkcióinak, képességeinek, teljesítményeinek szintje alacsonyabb, mint a népesség e tekintetben mért átlaga. Ezen megállapítás háttérében az a megközelítés áll, hogy a fogyatékosággal élő személy nem képes ugyanarra, mint mások, és bizonyos szituációkban a társadalom többi tagjához képest eltérően viselkedik. Ebben a kontextusban a vakság a látóképességhez viszonyított rendellenesség, mivel a többség által a látás a ‘normális’ alaphelyzet. A siketség a hallóképesség rendellenessége, mivel ebben az esetben a hallást kezelik ‘normálisként.’ A

¹⁴ UN World Health Organisation: *International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps*. A manual of classification relating to the consequences of disease. Geneva, 1980. Mivel az ICIDH magyar nyelvű fordítása nem készült el, az angol nyelvű rövidítést használjuk.

fogyatékoságnak ezt a fajta megközelítést egyértelműen a deficitorientáltság jellemzi, vagyis a fogyatékoságnak, mint egyéni problémának a középpontba állítása. Mivel ez a megközelítés a fogyatékoságot olyan jelenségnek tekinti, melyet betegség vagy más egészségügyi körülmény, avagy baleset idézett elő, és amely orvosi beavatkozással rehabilitálható, gyógyítható vagy megjelenésében enyhíthető, ezért ez a megközelítés a *fogyatékoság orvosi modelljeként* vált ismertté.

Az orvosi modell kulcsszavai a *képtelenség, képesség hiánya és az asszimiláció*. Az utolsó szó azt fejezi ki, hogy a fogyatékosággal élő embereknek *ugyanolyanoknak* kellene lenniük, mint a nem fogyatékos embereknek. Ha pedig a fogyatékosággal élő emberek ezt nem tudják megtenni, kirekesztettnek kell tekinteni őket. Ez a modell, ennél fogva, bátorítja az előítéleteket, a fogyatékosággal élő személyek megbélyegzését, kirekesztését és diszkriminációját.¹⁵

A WHO elvégezte, és 2001-ben lezárta az orvosi modell kapcsán említett ICIDH felülvizsgálatát, amelynek új elnevezése „Funktionalitás, Fogyatékoság és Egészség Nemzetközi Besorolása (FNO)” lett.¹⁶ Az FNO által alkalmazott megközelítés egyik fontos jellemzője a fogyatékoság jelentésének *univerzalizálása*, az FNO rendszer szerint nincs szükség annak definiálására, hogy ki számít fogyatékosággal élőnek és ki nem. Igaz ugyan, hogy ez a klasszifikáció is a károsodás tényéből indul ki, de egyértelműen elismeri a társadalmi környezet által betöltött igen fontos szerepet azon korlátozottságok tekintetében, melyekkel, a fogyatékosággal élő személyeknek szembe kell nézniük.

Az orvosi modellel szemben a *fogyatékoság szociális modellje* a „fogyatékoságot nem a személy elválaszthatatlan attribútumának tekinti, hanem olyan produktumnak, amelyet a személy társadalmi körülményei és környezete, annak fizikai struktúrái (épületek, közlekedési rendszerek stb.), valamint a

¹⁵ Marianne GIJZEN: *A fogyatékos emberekre és velük szembeni diszkriminációt tiltó jogra vonatkozó elméletek: áttérés az orvosiról a szociális modellre*. In: National Confederation of Disabled People – Greece: A fogyatékos emberek érdekeit képviselő aktivisták és jogvédők. Kézírási kézikönyv. Budapest, MEOSZ, 2006. 13.

¹⁶ Egészségügyi Világszervezet: *A funkcióképesség, a fogyatékoság és az egészség nemzetközi osztályozása*. In: KÖNCZEI György (szerk.): *Fogyatékoságtudományi Tanulmányok XX*. Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem Bárczi Gusztáv Gyógytárgyok Kar, 2009. Az FNO eredeti angol nyelvű címe: International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF), 2003. Az ICIDH és az FNO kapcsolatáról és az FNO-ról bővebben: KULLMANN Lajos: *A modern rehabilitációs szemléletet tükröző egyéni állapotfelmérő módszer. A funkcióképesség, fogyatékoság és egészség nemzetközi osztályozása (FNO) elméleti és gyakorlati alkalmazásának tapasztalatai. A módszer alkalmazási lehetőségei a mozgássérült emberek rehabilitációjában*. Budapest, 2012.

társadalom szerkezete és a fogyatékos emberekkel szembeni diszkriminációhoz vezető hiedelmei állítanak elő.”¹⁷ A szociális modell nem jelöl ki egyértelmű határvonalat a fogyatékossgal élő és a nem fogyatékos emberek között. Ez a megközelítés azt a szemléletet képviseli, hogy a fogyatékossgal élő személyeknek a társadalom aktív és látható polgáraivá kell válniuk, nem pedig olyan emberekké, akiket nagy intézményekben rejtenek el a társadalom többi tagjai elől. Másként fogalmazva, a szakpolitikáknak a fogyatékossgal élő személyek beazonosítása helyett, inkább a fogyatékossgot előidézö élethelyzetek identifikálását kellene megcélozniuk.¹⁸

A CRPD 1. cikke a fogyatékossgal élő személyt úgy definiálja, mint minden olyan személyt, akinek teljes körü, hatékony és másokkal egyenlö társadalmi szerepvállalását hosszan tartó fizikai, mentális, intellektuális vagy érzékszervi, avagy egyéb károsodása és különböző akadályok interakciója korlátozhatja. Ez a definíció nem tagadja a károsodás jelenlétét, de hangsúlyozza a társadalmi környezetben előforduló akadályok szerepét a fogyatékossg megjelenésében.¹⁹ A CRPD preambuluma ezzel összhangban elismeri, hogy „a fogyatékossg, a fogyatékossgal élő személyek és az attitüdbeli, illetve a környezeti akadályok kölcsönhatásának következménye, amely gátolja öket a társadalomban való teljes és hatékony, másokkal azonos alapon történö részvételben.”²⁰

Mindemellett a CRPD a *fogyatékossg emberi jogi modelljét* is magáévá teszi, amely abban nyilvánul meg, hogy hangsúlyozza, a CRPD célja „valamennyi emberi jog és alapvetö szabadság teljes és egyenlö gyakorlásának előmozdítása, védelme és biztosítása valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, és a velük született méltóság tiszteletben tartásának előmozdítása.”²¹ A CRPD és az emberi jogi modell minden fogyatékossgal élő személyre, mint jogok alanyaira és mint az emberi sokszínúség megnyilvánulására tekint.²² Az emberi jogi modell alapelvei magukban foglalják, hogy a fogyatékossgal élő

¹⁷ Brunel Egyetem: *A fogyatékossg definíciója Európában. Összehasonlító elemzés*. Budapest, SZMM, 2006. 18.

¹⁸ Uo.

¹⁹ Ezzel kapcsolatosan ld. Adam M. SAMAHA: What good is the social model of disability? *University of Chicago Law Review*, 74(4), 2007. 1251.

²⁰ CRPD preambuluma e) bekezdés.

²¹ Uo. 1. cikk.

²² Uo. 3(d) cikk.

személyek saját maguk hozzák meg döntéseiket,²³ és hogy minden, az életüket érintő döntési folyamatban aktívan részt vehessenek.²⁴

Ad ii) Jogképesség – cselekvőképesség – választási képesség

A jogképesség és a cselekvőképesség egymáshoz való viszonya másképpen alakult a kontinentális és a common law jogrendszerekben. Míg az előbbi esetben a jogképesség és a cselekvőképesség egyértelműen és határozottan elkülönül egymástól, addig az utóbbi esetben ez nem állítható. A kontinentális rendszerű államok jogi szabályozása értelmében a *jogképesség* a személynek azt a képességét jelenti, hogy jogok és kötelezettségek alanya lehet, a *cselekvőképesség* pedig a személy azon képességére utal, hogy cselekedeteivel jogokat és kötelezettségeket szerezhet magának és másoknak. A common law jogrendszerekben a jogképesség és a cselekvőképesség összeolvadt és a személy azon képességét jelölte, hogy megtehetett különböző jognyilatkozatokat, ideértve a jogosultságok bíróság előtti érvényesíthetőségét és a kötelezettségek kikényszeríthetőségét.²⁵

A jogképesség tágabb kategória a cselekvőképességnél; míg minden ember jogképes, addig a cselekvőképesség tekintetében az életkor és a belátási képesség is meghatározó. Míg a jogképesség nem lehet korlátozás tárgya, addig a cselekvőképesség korlátozására, sőt kizárására a jog lehetőséget kínál. Amíg tehát az egyenlő terjedelmű cselekvőképesség nem fogalmazódik meg imperatívusként, addig az emberek egyenlő terjedelmű jogképessége, vagyis a jogegyenlőség, abból a követelményből következik, hogy az állam minden polgárának egyenlő morális státusszal kell rendelkeznie.²⁶ Másképpen közelítve a jogképesség, jogegyenlőség és cselekvőképesség kérdését, hangsúlyozhatjuk,

²³ Uo. 3(a) cikk.

²⁴ Uo. 4(3) cikk. A fogyatékoság megközelítésének modelljeiről bővebben: KÖNCZEI–HERNÁDI (2011) i. m. 7-28. GOODLEY (2011) i. m.

²⁵ Vö. HOFFMANN István – KÖNCZEI György: Pszichoszociális fogyatékosággal élő személyek jogképességének és cselekvőképességének jogi szabályozása. In: GOMBOS Gábor – HOFFMAN István – KÖNCZEI György – NAGY Zita – SZABÓ Gyula: *A támogatott döntéshozatal elmélete és gyakorlata*. Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar, 2009. 21–40.; István HOFFMANN – György KÖNCZEI: Legal Regulations Relating to the Passive and Active Legal Capacity of Persons With Intellectual and Psychological Disabilities in Light of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and the Impending Reform on the Hungarian Civil Code, *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*, 33: (1), 2010. 143–172.; Lásd még: UN Office of the High Commissioner for Human Rights: *Background conference document on legal capacity*. 2005.

²⁶ Vö. GYÖRFI Tamás – M. TÓTH Balázs: 70/A. § [A diszkrimináció tilalma]. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009.

hogy „[a] cselekvőképesség kategóriája a jogegyenlőség kategóriájának gyakorlati vetülete, azon terep, amelyen az általánosan felfogott polgár konkrét és gyakorlati létezését nyer, s az egyedi személy reális jogi cselekmények autonóm alanya lesz. A cselekvőképesség intézménye a személy jogi és polgári értelemben vett gyakorlati autonómiáját jelöli meg.”²⁷

Ebbe a diskurzusba hozott új szemléletet a CRPD, különösen is annak 12. cikke, mely a 'törvény előtti egyenlőség' címet viseli. A 12. cikk 1. bekezdése hangsúlyozza:

„A részes államok újólal megerősítik, hogy a fogyatékosággal élő személyeknek joguk van ahhoz, hogy a törvény előtt mindenhol személyként ismerjék el őket.”

Ugyanezen cikk 2., 3. és 4. bekezdése a 'legal capacity' kifejezést használja a következő összefüggésekben:

„2. A részes államok elismerik, hogy a fogyatékosággal élő személyeket az élet minden területén másokkal azonos alapon megilleti a 'legal capacity'.

3. A részes államok meghozzák a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a fogyatékosággal élő személyek 'legal capacity'-jének gyakorlásához esetlegesen szükséges segítség hozzáférhetővé váljon.

4. A részes államok biztosítják, hogy a legal capacity gyakorlására vonatkozó valamennyi intézkedés, a nemzetközi emberi joggal összhangban, megfelelő és hatékony biztosítékokat tartalmaz a visszaélések megelőzésére...”²⁸

A 12. cikk (1) bekezdése az eredeti angol nyelvű szöveg szerint:

²⁷ VERDES Tamás – TÓTH Marcell: *A per tárgya. Cselekvőképtelen személyek társadalmi tagságának egyes kérdései a rendszerváltás utáni Magyarországon*. Budapest, Társaság a szabadságjogokért, 2008. 8.

²⁸ A 'legal capacity' kifejezést a CRPD magyar nyelvű szövege a (2) bekezdésben a „jog-, illetőleg cselekvőképesség”, míg a (3) és (4) bekezdésben a „cselekvőképesség” kifejezéssel fordítja.

„States Parties reaffirm that persons with disabilities have the right to recognition everywhere as persons before the law.”

Az angol nyelvű szöveg egyértelműen utal a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 16. cikkére, melynek értelmében:

„Everyone shall have the right to recognition everywhere as a person before the law.”

Ezt a magyar nyelvű szöveg – helyesen – azzal a fordítással adta vissza, hogy „[m]indenkinek joga van arra, hogy mindenütt *jogképesnek* ismerjék el.”²⁹ Mindez azt jelenti, hogy amennyiben a 'legal capacity' kifejezést 'jogképesség' kívánjuk visszaadni, akkor a CRPD 12. cikk (2) bekezdése pusztán megismétli az (1) bekezdés tartalmát, vagyis, hogy minden fogyatékossgal élő személy jogképes. A CRPD megalkotóinak és elfogadóinak nyilvánvalóan nem ez volt a szándékuk, ezért a 12. cik (2) bekezdése úgy értendő és értelmezendő, hogy „a fogyatékossgal élő személyeket az élet minden területén másokkal azonos alapon megilleti a cselekvőképesség.”³⁰

Minden ember jogképes, de nem mindenki cselekvőképes és mivel nem gyakorolhatja minden ember az aktív és passzív választójogot, ezért *választási képességgel* sem rendelkezik mindenki. A választási képesség mérését – ahol ez elfogadott – azért tartják elfogadhatónak, mert a választások integritását védeni szükséges, és azokat a személyeket, akik nem rendelkeznek megfelelő belátási képességgel, vagyis nem képesek megérteni a választások természetét és következményeit, távol kell tartani a politikai és közéletben való részvételtől. A választási képesség mérése szorosan összekapcsolódik a cselekvőképesség korlátozásával és kizárásával.³¹

Ezzel összefüggésben a CRPD és a CRPD Bizottság ismételten új szemléletet vezetett be, hangsúlyozva, hogy sem fogyatékossg, sem cselekvőképességi státusz nem lehet alapja sem a választási képesség mérésének, sem a választójog megvonásának.³²

²⁹ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 16. cikk. Magyarországon kihirdette az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet (Kiemelés tőlem: G. S.).

³⁰ A 'legal capacity' problematikáról részletesebben a doktori munka I. részének 3.4. fejezete alatt.

³¹ Erről bővebben a doktori értekezés IV. részének 4. fejezete alatt.

³² Uo.

Ad iii) Cselekvőképességet kizáró gondnokság – cselekvőképességet korlátozó gondnokság – támogatott döntéshozatal

A jogrendszerek által általánosan elfogadott álláspont szerint a cselekvőképesség korlátozható és kizárható. Azon nagykorú személyek, akiknek cselekvőképességét a bíróság korlátozta vagy megvonta, gondnokság típusú jogintézmény alá kerülnek, ezzel biztosítva védelmet a gondnokság alá helyezett személy és az őt körülvevő környezete számára.³³ A gondnokság típusú jogintézmények célja, hogy a gondnokság alá helyezett – többnyire intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő – személyeket megvédjék saját maguktól és azoktól a személyektől, akik kihasználnák fogyatékossgukat. Mindemellett, azokat a személyeket is védeni kell, akik az érintett fogyatékossgal élő személyekkel jogügyletre szeretnének lépni, biztosítva, hogy ne érje őket hátrány abból kifolyólag, hogy nem teljesen cselekvőképes személlyel kerültek jogviszonyba.

A gondnoksági rendszereknek különböző formái lehetnek, de a két leginkább alkalmazott jogintézmény a cselekvőképességet korlátozó gondnokság és a cselekvőképességet kizáró gondnokság.³⁴ Amennyiben egy személyt *cselekvőképességet kizáró típusú gondnokság* alá helyeznek, elveszíti azon lehetőséget, hogy saját életét meghatározó döntéseket meghozzon és jognyilatkozatokat tegyen. Ezeket egy helyettes döntéshozó, a gondnok teszi meg a fogyatékossgal élő gondnokság alá helyezett személy helyett és nevében az élet minden területére kiterjedően. Amikor egy nagykorú személyt *cselekvőképességet korlátozó típusú gondnokság* alá helyeznek, akkor a bíróság által meghatározott területeken vagy a gondnok hozza meg a döntéseket és teszi meg a jognyilatkozatokat, vagy a gondnokság alá helyezett személy teszi meg ezeket a gondnok előzetes beleegyezésével vagy utólagos jóváhagyásával. A gondnok beleegyezése vagy jóváhagyása nélküli jognyilatkozatok semmissek. Összességében megállapítható, hogy ezek a jogintézmények alapvetően a helyettes döntéshozatalra épülnek.³⁵

³³ Ld. European Union Agency for Fundamental Rights: *Legal capacity of persons with intellectual disabilities and persons with mental health problems*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2013.

³⁴ Az EU és az Európa Tanács tagállamainak gondnoksági rendszereire utaló rövid reflexiókat tartalmaz a doktori munka III. része.

³⁵ Sándor GURBAI: Promoting Inclusion of Adults with Disabilities Under Guardianship by Strengthening Solidarity on the Basis of Theology and Human Rights. *Journal of Disability & Religion*, 18:3, 2014. 228–229. [a továbbiakban: GURBAI (2014)] Lásd még CRPD Committee:

A választójog az élet azon területei közé tartozik, ahol a gondnokság alá helyezett intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő személyek elveszíthetik a cselekvőképességüket, azonban a gondnok általi, a gondnokság alá helyezett személy helyett és nevében történő választójog gyakorlás, nem jelenik meg a gyakorlatban.³⁶

A CRPD és a CRPD Bizottság a gondnokság típusú jogintézményekkel kapcsolatosan új álláspontot képvisel hangsúlyozva, hogy a CRPD 12. cikke

- a (2) bekezdésben megkívánja a részes államoktól minden fogyatékossgal élő személy jog- és cselekvőképességének biztosítását, és
- a (3) bekezdésben azt a kötelezettséget támasztja a részes államok felé, hogy hozzák meg: „a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a fogyatékossgal élő személyek cselekvőképességének gyakorlásához esetlegesen szükséges *támogatás* hozzáférhetővé váljon.”³⁷

Maga a CRPD tehát nem a támogatott döntéshozatal kifejezést használja, hanem a támogatást, amely azonban magában foglalja a támogatott döntéshozatalt, és kiterjed egyéb, a cselekvőképesség gyakorlását lehetővé tevő támogatási formákra is.³⁸ Ilyen támogatási forma lehet például a ‘személyes pénzügyi tervezési rendszer’,³⁹ mely lehetővé teszi, hogy a fogyatékossgal élő személy döntsön az őt megillető pénzbeli támogatás felhasználásáról.⁴⁰

A CRPD Bizottság értelmezésében a ‘*támogatott döntéshozatali rendszer*’ olyan támogatásokat foglal magában, amelyek

- tiszteletben tartják a személy akaratát és választásait, és nem a mások által vélelmezett legjobb érdekeket tartják szem előtt;
- tiszteletben tartják az emberi jogi normákat;

General Comment no. 1. on Article 12: Equal recognition before the law. Közzétéve: 2014. május 19. CRPD/C/GC/1. 27. bekezdés. [a továbbiakban: CRPD Bizottság (2014b)]

³⁶ Erről bővebben a doktori értekezés IV. részének 1. fejezete alatt.

³⁷ Kiemelés tőlem: G. S. A CRPD eredeti angol nyelvű szövege az angol ‘support’ kifejezést használja, mely mind ‘segítség’, mind pedig a ‘támogatás’ szavakkal visszaadható. Habár a CRPD hivatalos magyar nyelvű fordítása a ‘segítség’ kifejezést használja, a továbbiakban a ‘support’ kifejezésre a magyar ‘támogatás’ terminológiát alkalmazom, mivel így nyilvánvaló lesz a kapcsolat a támogatott döntéshozatallal. A CRPD 12. cikke értelmezéséről bővebben a doktori munka I. részének 3.4. fejezete alatt.

³⁸ CRPD Bizottság (2014b) i. m. 17. bekezdés.

³⁹ ‘Personal budget system.’

⁴⁰ A támogatás modelljeiről: Amita DHANDA: *A támogatott egyetemes cselekvőképesség új paradigmájának konstrukciója*. Fogyatékossgal és társadalom, 2009/3–4. 263–265. [a továbbiakban: DHANDA (2009)]

- védelemben részesítik a személy minden jogát;
- nem szabályozzák túl a fogyatékossgal élő személyek életét;
- elérhetőek minden személy számára függetlenül a támogatási szükségletek mértékétől;
- elérhetőek a személy által használt kommunikáció módjától függetlenül;
- lehetővé teszik a támogató személy(ek) jogi elismerését;
- hozzáférhetőek ingyenesen vagy jelképes áron;
- nem eredményezhetik a fogyatékossgal élő személyek jogainak korlátozását;
- bármikor visszautasíthatóak, megváltoztathatóak vagy megszüntethetőek az érintett személy által;
- biztosítékokat tartalmaznak annak érdekében, hogy a személy akaratát és választásait tiszteletben tartsák;
- nem alapulhatnak a belátási képesség vizsgálatán.⁴¹

Míg a gondnoksági rendszerek a cselekvőképesség korlátozására és kizárására épülnek, valamint a gondnokolt helyett történő döntések meghozatalára irányulnak, kirekesztve ezzel a fogyatékossgal élő személyt a társadalmi diskurzusból, addig a támogatott döntéshozatal tiszteletben tartja a fogyatékossgal élő személy jogait, akaratát és választásait, lehetővé téve az érintettek képességeinek fejlődését. A két paradigma – a helyettes döntéshozatalra épülő gondnoksági rendszerek és az egyéni autonómia tiszteletére épülő támogatott döntéshozatal – tehát élesen szemben áll egymással.

⁴¹ CRPD Bizottság (2014b) i. m. 29. bekezdés.

I. RÉSZ

A GONDNOKSÁG ALÁ HELYEZETT SZEMÉLYEKRE VONATKOZÓ VÁLASZTÓJOGI SZABÁLYOZÁS FEJLŐDÉSE A NEMZETKÖZI JOG EREDMÉNYEINEK TÜKRÉBEN

*„Legyen [a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény] ajtóőr
egy olyan korban, amelyben a fogyatékosággal élő emberek szerte a világon
teljes jogú polgáraivá válnak társadalmainknak.”⁴²
Kofi Annan*

A gondnokság alá helyezett fogyatékosággal élő emberek választójogával kapcsolatos nemzetközi jogi szabályozás jelentős változáson ment és megy át a gondnokság alá helyezett személyek választójogát illetően. Ennek motorja a 2006 decemberében elfogadott, a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény. Vizsgálódásainkat nem célszerű a történelem lapjait túlságosan visszalapozva elkezdni; ennek oka az, hogy a fogyatékosággal élő emberek hosszú ideig ‘láthatatlan polgárai’ voltak társadalmainknak, vagyis nem jelenhettek meg *társadalmi diskurzus alanyaiként*. Ehhez szorosan kapcsolódóan, jog- és érdeksérelmeik pedig nem jelenhettek meg a *társadalmi diskurzus tárgyaként*. Ezen okokra való hivatkozással, vizsgálódásaink a XX. század második felét és a XXI. század mai napig tartó rövid idejét ölelik fel.

Elsőként azokat a nemzetközi jogi dokumentumokat vizsgáljuk meg, melyek az értekezés témáját érintően relevanciával bírnak, így az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatára (EJENY), a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányára (PPJNE) és ‘treaty body’-jének iránymutatásaira, az ENSZ Emberi Jogi Bizottságára, valamint a CRPD-re és annak implementációja felett örökődő CRPD Bizottsági dokumentumokra fókuszálunk. Mindemellett tanulmányozzuk az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosa Hivatalának állásfoglalásait is.

⁴² “Let it usher in an age when all those living with disabilities around the world become fully fledged citizens of their societies.” Kofi ANNAN, az ENSZ Főtitkárának, üzenete a CRPD elfogadásának napján. [a továbbiakban: ANNAN (2006)]

Ebben a fejezetben a szerző célja, hogy rámutasson a jogi kötő erővel bíró PPJNE és CRPD, illetve az azokat értelmező ENSZ Bizottságok interpretációja között feszülő ellentétre. Annak érdekében, hogy a kollízió feloldására kísérletet tehesünk és a megoldás lehetséges útjait felvázolhassuk, szükségesnek látszik az ellentét kialakulásának és okainak vizsgálata is.

1. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata

Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése 1948. december 10-én a párizsi Palais de Chaillot épületében elfogadta az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát,⁴³ amelyet a Közgyűlés mint általános közös mércét nyilvánított ki minden nép és minden nemzet számára.⁴⁴ A Nyilatkozat preambuluma kiemeli, hogy törekedni kell a dokumentumban foglalt jogok és szabadságok tiszteletben tartásának előmozdítására nemzeti és nemzetközi szintű progresszív jogi eszközök által, annak érdekében, hogy ezen jogok és szabadságok egyetemes és hatékony elismerése és gyakorlása biztosítva legyen.

Az EJENY rövid, áttekintő vizsgálatát az indokolja, hogy ez a dokumentum origóként szolgált a később megvitatásra és elfogadásra került azon jogi instrumentumok számára, melyek közvetlen relevanciával bírnak az értekezés témáját illetően. Ennek függvényében az EJENY két jellemzőjére szükséges rámutatni annak okán is, hogy bár maga a Nyilatkozat nem Egyezmény, és az úgy került előkészítésre és elfogadásra, mint egy jogi kötőerővel nem bíró eszköz, azonban manapság több rendelkezésére is úgy tekintünk, mint a nemzetközi szokásjog tárgyára,⁴⁵ sőt nem megalapozatlan a Nyilatkozatot illetően az *erga omnes* jelleg konstatálása sem.⁴⁶

⁴³ UN General Assembly resolution 217 A (III) of 10 December 1948. Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata.

⁴⁴ Uo. preambulum.

⁴⁵ Avery DAVIS-ROBERTS – David J. CARROLL: Using International Law to Assess Elections. *Democratization*, Volume 17., Issue 3. 2010. 416-441.; James V. SPICKARD rámutat egy másik érvre is, amely alapján jogi kötőerő lenne tulajdonítható az EJENY-nek. Ennek értelmében, mivel az EJENY az ENSZ Alapokmánya – amely viszont Egyezmény (!) – emberi jogi klauzuláit interpretálja, ezért a Nyilatkozatra kiterjed a jogi kötő erő. Ez a vélemény azonban alulmaradt az idők folyamán. James V. SPICKARD: *The origins of the Universal Declaration of Human Rights*, 1999. 20.

⁴⁶ Kovács Péter: Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata kidolgozásának története és elfogadásának körülményei. *Iustum Aequum Salutare*, 2009/2. 64.

A Nyilatkozat elfogadásakor, a szavazástól tartózkodó⁴⁷ tagállamok több okot is találtak arra, hogy miért nem szavaztak igennel, így például „a szuverenitást abszolútizáló felfogásukból kiindulva jócskán bíralták a politikai jogok megfogalmazását,⁴⁸ amely jogok tekintetében az EJENY 20. és 21. cikke tartalmazza az egyesülési és gyülekezési jogot,⁴⁹ a közügyekben való részvétel jogát,⁵⁰ a közhivatal viseléséhez való jogot,⁵¹ valamint hangsúlyozza, hogy „[a] közhatalom tekintélyének alapja a nép akarata; ez az akarat egyenlő szavazati jog és titkos szavazás vagy a szavazás szabadságát ezzel egyenértékűen biztosító eljárás alapján időszakonként tartandó tisztességes választáson kell hogy kifejezésre jusson.”⁵² A Nyilatkozatnak a *választójogra* vonatkozó megfogalmazása – miszerint annak egyenlőnek, titkosnak és szabadnak kell lennie, valamint tisztességes választásokon kell megnyilvánulnia –, egyértelműen tükrözi a preambulum proklamációját, amelynek értelmében a közös eszmény elérésére minden népnek és minden nemzetnek törekednie kell.⁵³

Az EJENY 2. cikke *hátrányos megkülönböztetést* tiltó klauzulát tartalmaz, melynek az egész dokumentumon átívelő jelentősége és ‘cross-cutting’ természete a választójog vonatkozásában is figyelmet érdemel: „Mindenki, bármely megkülönböztetésre, nevezetesen fajra, színre, nemre, nyelvre, vallásra, politikai vagy bármely más véleményre, nemzeti vagy társadalmi eredetre, vagyonna, születésre, vagy bármely más körülményre való tekintet nélkül hivatkozhat a jelen Nyilatkozatban kinyilvánított összes jogokra és szabadságokra.”

Észre kell vennünk azonban, hogy az egyenlő bánásmód elve és a diszkrimináció tilalma a második világháború okozta kegyetlenségek, embertelenségek és jogtiprások⁵⁴ okán kiemelt szerepet kapott már az EJENY-t megelőzően, az Egyesült Nemzetek Alapokmánya kapcsán is, mely több helyen⁵⁵

⁴⁷ Szovjetunió, Belorusszia, Csehszlovákia, Jugoszlávia, Lengyelország, Ukrajna, valamint Dél-Afrika és Szaúd-Arábia.

⁴⁸ Kovács Péter: *Nemzetközi közjog*. Budapest, Osiris, 2006. 302–303.

⁴⁹ EJENY 20. cikk.

⁵⁰ Uo. 21. cikk (1) bek.

⁵¹ Uo. 21. cikk (2) bek.

⁵² Uo. 21. cikk (3) bek.

⁵³ Guy S. GOODWIN-GILL: *Free and Fair Elections: International Law and Practice*. Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2006. 78.

⁵⁴ Fogycatékossággal élő emberek II. világháború alatti lemészárolásával kapcsolatosan lásd: Suzanne E. EVANS: *Elfelejtett bűnök. A holokauszt és a fogycatékossággal élő emberek*. Budapest, ELTE BGGYK /Eötvös Kiadó, 2010.

⁵⁵ Így például a nemzetközi szervezet céljainak és elveinek felsorolásakor, valamint a nemzetközi szintű politikai, gazdasági és szociális együttműködés elérését segítő feladatok meghatározásakor.

utal a hátrányos megkülönböztetés tilalmára. A dokumentum 55. cikk c) pontja értelmében „[...] az Egyesült Nemzetek elő fogja mozdítani [...] az emberi jogoknak és alapvető szabadságoknak mindenki részére, fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való tekintet nélkül történő általános tiszteletben tartását.”⁵⁶

Amíg tehát az ENSZ Alapokmánya *zárt taxációt* alkalmazott a védett tulajdonságokat érintően, addig az EJENY és a későbbiekben elfogadásra kerülő ENSZ dokumentumok is már az *exemplifikatív* felsorolást teszik magukévá. Az Alapokmányban található négy védett tulajdonság (faj, nem, nyelv, vallás) mellett új jellemzők jelennek meg az EJENY-ben, úgymint szín, politikai vagy bármely más vélemény, nemzeti vagy társadalmi eredet, vagyon, születés, vagy bármely más körülmény.

Kérdésként merülhet fel azonban, hogy az ún. *egyéb tulajdonság* körébe milyen jellemzők tartozhatnak. Szűken vagy tágan kell-e értelmezni ezt a kategóriát? Arról van-e szó, hogy a Nyilatkozat valamint a rákövetkező ENSZ és egyéb dokumentumok anti-diszkriminációs klauzulája, illetve az antidiszkriminációs jogalkotás minden olyan csoportot véd, amely hátrányosabb helyzetbe kerül, mint valamely másik? Ebben az esetben pusztán jelzés értékű lenne, hogy egyes jellemzőket néven nevezünk, másokat pedig nem. Abban az esetben viszont, ha az ilyen jogalkotásnak nem célja, hogy mindenki számára védelmet nyújtson, akkor milyen kritériumokat fogalmazhatunk meg azzal kapcsolatosan, hogy valaki vagy valamely csoport az egyéb tulajdonság alapján védelemben részesüljön? Ha pedig ilyen csoportokat identifikálni tudunk, szükséges-e, hogy – idővel – nevesítve is megjelenjenek a védett tulajdonságok listáján? Végezetül, és az értekezés szempontjából leginkább releváns kérdésként az merülhet fel, hogy az *„egyéb tulajdonság” körébe tartozik-e a fogyatékoság, és amennyiben igen, akkor ez jelenti-e kivétel nélkül minden fogyatékosággal élő személy védelmét, ideértve a gondnokság alá helyezett személyeket is?*

Jelen doktori munka kereteit meghaladná ezen kérdések beható vizsgálata, ezért a tömörségre törekedve azt a megállapítást tehetjük, hogy a védett tulajdonságok folyamatos bővülésével, és többnyire nyitott taxációval találkozunk

⁵⁶ Li Weiwei ezzel összefüggésben rámutat, hogy „az Egyesült Nemzetek Alapokmányának megalkotása során elhangzott az az érv, hogy nem lenne bölcs dolog a hátrányos megkülönböztetés lehetséges tulajdonságait a fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra szűkíteni, mivel mind a nyílt, mind pedig a rejtett diszkrimináció alapulhat véleményen, adott országból való származáson, állampolgárságon, társadalmi státuszon etc. Az Alapokmány 55. cikkében használt mondat azonban nem akarta végleges jelleggel korlátozni a hátrányos megkülönböztetés azon típusait, amelyek alapján tiltott volt a diszkrimináció, hanem pusztán felsorolta a leggyakoribb variánsokat.” Li WEIWEI: *Equality and Non-Discrimination Under International Human Rights Law*. Oslo, Norwegian Centre for Human Rights. Research Notes, 03/2004. 13.

a nemzetközi jogban.⁵⁷ Ezzel kapcsolatosan kijelenthetjük, hogy egy-egy védett tulajdonság *expressis verbis* megnevezése mindig egy konkrét válasz az adott kor adott társadalmi viszonyaira, az azokban jelen lévő intoleranciára és diszkriminációra.⁵⁸ A szerző véleménye szerint az EJENY-ben található ‘egyéb tulajdonság’ kategóriát ilyen progresszivitást alapul véve kell értelmezni, ezért annak körébe a fogyatékoság is beletartozik. Mivel a gondnokság alá helyezett személyek túlnyomó többsége fogyatékosággal élő személy,⁵⁹ ezért az EJENY hátrányos megkülönböztetés elleni védelmet biztosító 2. cikkének interpretációjával összefüggésben felmerül, hogy az vajon

- védelmet kíván-e nyújtani a diszkrimináció ellen minden fogyatékosággal élő személy számára, ideértve a gondnokság alá helyezetteket is, vagy
- a fogyatékosággal élő személyeknek csak egy meghatározott csoportját illeti-e meg, melybe a gondnokság alá helyezett személyek összessége, vagy egy részük nem tartozik bele.

Bárhogyan is foglaljunk állást, annak jelentősége van a Nyilatkozatban kinyilvánított összes jogokra és szabadságokra, így a választójogra való tekintettel is.

⁵⁷ Másképp látta ezt Hilary Charlesworth 2002-ben, amikor is úgy fogalmazott, hogy „a nevesített tulajdonságokon kívül csak kismértékű fejlődés figyelhető meg. A nemzetközi jog nem volt képes még válaszolni az egyenlőtlenségnek a fogyatékosággal és a szexualitással kapcsolatos kihívásaira.” Hilary CHARLESWORTH: *Concept of Equality in International Law*. In: Grant HUSCROFT – Paul RISHWORTH (eds.): *Litigating Rights*. Oxford and Portland, Hart Publishing, 2004. 144. Ezzel a véleménnyel szemben rá kívánunk mutatni, hogy az ENSZ-egyezmények közül az 1989. november 20-án elfogadott, a Gyermek Jogairól szóló Egyezmény 2. cikkének 1. pontja kifejezetten tiltja a hátrányos megkülönböztetést olyan új tulajdonságok alapján, mint a nemzetiségi származás (ethnic origin) és a fogyatékoság (disability). A Gyermek Jogairól szóló Egyezmény – melyet Magyarországon az 1991. évi LXIV. törvény hirdetett ki – hivatalos magyar fordítása kapcsán meg kell jegyezni, hogy az az angol ‘disability’ fogalmat a ‘cselekvőképtelenség’ kifejezéssel adja vissza, ami egyértelműen téves, hiszen a ‘disability’ magyar megfelelője a ‘fogyatékoság’.

⁵⁸ További megfontolás elé állítja az anti-diszkriminációs jogalkotást a többszörös hátrányos megkülönböztetés (multiple discrimination) valósága, amely a védett tulajdonságok rendszerét hívva segítségül, próbál erősebb védelmet biztosítani a több védett tulajdonság alapján is hátrányosan megkülönböztetett áldozatok számára.

⁵⁹ A gondnokság alá helyezés alapfeltétele általában az intellektuális képesség csökkenése vagy az elmeműködés zavarossága. Pusztán egy szűk körben teszik lehetővé a nemzeti jogszabályok az alkoholbeteg és kábítószerfüggő személyek gondnokság alá helyezését, bár többnyire az ő esetükben is megjelenik valamely (hosszú távú) pszichiátriai diagnózis, mely alapján fogyatékosággal élő személyeknek tekintendők a CRPD alapján.

2. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya és az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának álláspontja

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát (PPJNE) az ENSZ Közgyűlése 1966. december 16-án fogadta el.⁶⁰ A PPJNE-ben foglalt különböző polgári és politikai jogokat négy csoportba sorolhatjuk,⁶¹ úgymint

- i) az emberi létezésre referáló jogok,
- ii) a szabadsághoz kötődő jogok,
- iii) a társadalmi együttműködéssel összefüggő jogok,
- iv) politikai jogok.

Habár minden kategória relevanciával bír a fogyatékossgal élő emberek vonatkozásában,⁶² sőt a gondnokság alá helyezett személyek tekintetében is, a vizsgálódásunk középpontjában továbbra is a politikai jogok és azon belül is a választójog marad.

2.1. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 25. cikke

A PPJNE 25. cikke értelmében „[m]inden állampolgárnak a 2. Cikkben említett megkülönböztetések,⁶³ illetőleg ésszerűtlen korlátozások nélkül joga és lehetősége van arra, hogy

- a) a közügyek vitelében közvetlenül vagy szabadon választott képviselők útján részt vegyen;

⁶⁰ UN General Assembly resolution 2200 A (XXI) of 16 December 1966. Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (PPJNE).

⁶¹ Gerard QUINN: The International Covenant on Civil and Political Rights. In: T. DEGENER – Y. KOSTER-DREESE (eds.): *Human Rights and Disabled Persons*. Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1995. 83.

⁶² Theresia DEGENER: Disability and freedom: the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR). In: Gerard QUINN – Theresia DEGENER et al.: *Human Rights and Disability. The current use and future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability*. New York and Geneva, United Nations, 2002. 54.

⁶³ PPJNE 2. Cikk 1. „Az Egyezségokmányban részes, valamennyi állam kötelezi magát, hogy tiszteletben tartja és biztosítja a területén tartózkodó és joghatósága alá tartozó minden személy számára az Egyezségokmányban elismert jogokat, minden megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

- b) szavazzon és megválaszthatják az általános és egyenlő választójog alapján, titkos szavazással tartott olyan valódi és rendszeres választásokon, amelyek biztosítják a választók akaratának szabad kifejezését;
- c) az egyenlőség általános feltételei alapján hazájában közhivatali tisztséget viselhessen.”

A PPJNE tehát ‘minden állampolgár’ számára ‘általános és egyenlő választójog’-ot kíván biztosítani, ugyanakkor ésszerű korlátozások alapján a 25. cikkben foglalt jogok megvonhatóak. Ezzel kapcsolatosan *Manfred Nowak* rámutat, hogy „bizonyos ellentmondást vehetünk észre az általános – azaz korlátozás nélküli – választójog és a 25. cikk chapeau-jában található, ésszerű korlátozások alkalmazását lehetővé tevő felhatalmazás között.”⁶⁴

A PPJNE 2. Cikk 1. bekezdése a védett tulajdonságok felsorolásakor – melyekre való tekintettel, többek között a választójog is legitim módon megvonható – nem tartalmazza a fogyatékoság kategóriáját, ugyanakkor nyílt taxációt alkalmaz az ‘egyéb helyzet’ szerepeltetésével. Mindezek alapján az alábbi kérdéseket kell megválaszolnunk:

- i) Az egyéb helyzet kategória kiterjed-e a fogyatékosággal élő emberekre, így a gondnokság alá helyezett személyekre is?
- ii) Amennyiben igen, akkor a választójog bizonyos fogyatékosággal élő emberektől történő megvonásának az oka ésszerű korlátozás kell hogy legyen; tehát a megválaszolandó kérdések ezzel kapcsolatosan:
 - a) A fogyatékosággal élő emberek mely csoportjától vonható meg a választójog és milyen ésszerű korlátozások alapján?
 - b) A fogyatékosággal élő emberek gondnokság alá helyezéssel történő korlátozása a választójog gyakorlását illetően ilyen ésszerű korlátozásnak tekinthető-e?

Ezen kérdések megválaszolásában elsősorban az ENSZ Emberi Jogi Bizottság gyakorlata nyújthat segítséget, különös tekintettel a 25. Általános Kommentárra és a releváns Záró észrevételekre.

⁶⁴ Manfred NOWAK: *UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*. Kehl am Rhein, Engel, 2005. 2nd revised ed. 576.

2.2. Fogyatékoság mint egyéb helyzet

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata rövid elemzése során már vizsgáltuk az egyéb helyzet és a fogyatékoság, valamint a gondnokság alá helyezett személyek viszonyát.⁶⁵ Mindamellet, hogy az ott kifejtettek a PPJNE-vel kapcsolatosan is relevánsak, rá kell mutatnunk, hogy habár az Emberi Jogi Bizottság 18. Általános Kommentárja (General Comment) a diszkriminációmentességről szól,⁶⁶ és elvárható lett volna a Bizottságtól, hogy foglalkozzon az ‘egyéb helyzet’ mögött rejlő tartalommal is, a dokumentum nem érinti a fogyatékoság mint védett tulajdonság kérdését. Ezzel szemben a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottságának (GSzKJB) 20. Általános Kommentárja a „Diszkriminációmentesség a gazdasági, szociális és kulturális jogokban”⁶⁷ címmel a 15. bekezdésben hangsúlyozza, hogy a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya a 2. cikk 2. bekezdésében használt ‘egyéb helyzet’ kifejezéssel arra utal, hogy ez nem egy kimerítő jellegű felsorolás és más védett tulajdonságok is idetartozhatnak. Ezen Általános Kommentár 28. bekezdésében a GSzKJB egyértelművé teszi, hogy a ‘fogyatékoság’ olyan védett tulajdonság, mely kétséget kizáróan az ‘egyéb helyzet’ alá tartozik. Ezt juttatta kifejezésre korábban a GSzKJB az 5. számú Általános Kommentárjában is, amely a fogyatékosággal élő személyekről⁶⁸ szól. A GSzKJB álláspontja több szempont alapján elfogadhatónak tűnik a PPJNE tekintetében is.⁶⁹ Annak tekintetében, hogy a gondnokság alá helye-

⁶⁵ Ezzel kapcsolatosan lásd az értekezés I. részének 1. fejezetét.

⁶⁶ UN Human Rights Committee: *General Comment No 18 on Non-discrimination*. Közzétéve: 1990. október 4. In: A/45/40(VOL.I)(SUPP). 173–175.

⁶⁷ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights: *General Comment No. 20 on Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*. Elfogadva 2009-ben, a 42. ülészakon. E/C.12/GC/20.

⁶⁸ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights: *General Comment No. 5 on Persons with disabilities*. Közzétéve: 1995. január 1. E/1995/22(SUPP). 110.

⁶⁹ Ilyen szempontok lehetnek:

- (1) A tagállamok a jelentéseikben reflektálnak a fogyatékosággal élő emberek polgári és politikai jogaira. Ld. DEGENER i. m. 66–69.;
- (2) A fogyatékosággal élő emberek megjelennek az Emberi Jogi Bizottság ‘List of Issues’-aiban és Záró észrevételeiben (Concluding observations). Pl. UN Human Rights Committee: *Concluding observations on Belgium*. Közzétéve: 2010. november 16. CCPR/C/BEL/CO/5. A 11. bekezdésben a Bizottság aggodalmát fejezi ki amiatt a tény miatt, hogy a fogyatékosággal élő személyekkel szembeni hátrányos megkülönböztetés továbbra is jelen van Belgiumban és ez akadályozza ezen személyek teljes integrációját a politikai, társadalmi és gazdasági ügyek tekintetében és felhívja a Belgiumot, hogy tegyen fokozott erőfeszítéseket a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem terén.

zett fogyatékossgal élő emberek jogait illetően az Emberi Jogi Bizottság a PPJNE-t alkalmazandónak tartja, kétséget kizáróan hangot adott több dokumentum kapcsán is, így például Oroszország esetében aggodalmát fejezte ki a cselekvőképességüktől megfosztott intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő emberek⁷⁰ jelentős számát⁷¹ illetően, valamint az Egyezségokmány által biztosított jogaik gyakorlását érintő aránytalan korlátozások elleni megfelelő eljárásjogi és anyagi jogi biztosítékok egyértelmű hiányával kapcsolatosan. A Bizottság többek között arra hívta fel Oroszországot, hogy vizsgálja felül az intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő emberek cselekvőképességüktől való megfosztásra irányuló gyakorlatát és alkalmazza a szükségesség és arányosság követelményének való megfelelést minden egyes alkalommal.⁷²

Összegzésképpen megállapíthatjuk, hogy a PPJNE 2. cikke által alkalmazott 'egyéb helyzet' kategória egyértelműen kiterjed a fogyatékossgal élő emberekre, ideértve a gondnokság alá helyezett személyeket is. Következésképpen, a gondnokság alá helyezett fogyatékossgal élő személyek az Egyezségokmányban biztosított választójogukkal mindaddig élhetnek, amíg ezen joguk ésszerű korlátozás alá nem esik.

(3) A fogyatékossgal élő emberek megjelennek az Emberi Jogi Bizottság Általános Kommentárjaiban, így a későbbiekben elemzésre kerülő 25. Általános Kommentárban. A 9. cikkről szóló Általános Kommentár tervezetében is explicit módon hangsúlyozza az Emberi Jogi Bizottság, hogy a szabadságról és személyi biztonságról szóló cikk tekintetében a 'mindenki' kategória magában foglalja többek között a 'fogyatékossgal élő embereket' is. UN Human Rights Committee: Draft General comment No. 35 on Article 9: Liberty and security of person. 2013. CCPR/C/107/R.3. 3. bek.

⁷⁰ A Záró észrevételek a 'mental disability' kifejezést használja.

⁷¹ Hivatalos adat hiányában a Mental Disability Advocacy Center a gondnokság alá helyezett személyek számát 100 000 körülire becsüli. Mental Disability Advocacy Center: *Shadow report on the implementation of the International Covenant on Civil and Political Rights by the Russian Federation, for consideration by the United Nations Human Rights Committee at its 97th Session*. Budapest, October 2009. 3.

⁷² UN Human Rights Committee: *Concluding observations on the Russian Federation*. Közzétéve: 2009. november 24. CCPR/C/RUS/CO/6. 19. bek. Lásd még: UN Human Rights Committee: *Concluding observations on Bulgaria*. Közzétéve: 2011. augusztus 19. CCPR/C/BGR/CO/3. 17(a) bekezdés.

2.3. A 25. Általános Kommentár

A 2.1. fejezetpont alatt feltett második kérdésre a választ az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a PPJNE-hez fűzött 25. Általános Kommentárjában⁷³ adta meg azáltal, hogy hangsúlyozta, hogy az Egyezségokmány elismeri és védi minden állampolgár jogát arra, hogy a közügyek vitelében részt vegyen, hogy szavazzon és hogy megválaszthassák, valamint hogy közhivatali tisztséget viselhessen.⁷⁴ Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága rámutat továbbá arra, hogy az Egyezségokmány által elismert más jogokkal és szabadságokkal ellentétben, melyeket az állam területén tartózkodó és joghatósága alá tartozó minden személy számára biztosítani kell, a 25. cikk ‘minden állampolgár’ jogait védi. Ezen jogok élvezetével kapcsolatosan az állampolgárok közötti megkülönböztetés tilos faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet alapján.⁷⁵ Az állampolgárok ezen jogainak gyakorlása nem függeszthető fel vagy zárható ki, kivéve olyan objektív és ésszerű alapokon, melyek törvényben kerülnek szabályozásra. Például megállapított mentális alkalmatlanság (established mental incapacity) indokul szolgálhat a választójog vagy a tisztségviseléshez való jog megtagadásához,⁷⁶ de ilyen ésszerű korlátozásnak tekinthető például alsó korhatár felállítása is.⁷⁷ A passzív választójog csakúgy, mint az aktív választójog, szintén korlátozható, amennyiben ez a korlátozás objektív és ésszerű kritériumok alapján igazolható.⁷⁸ Az Általános Kommentár rámutat arra, hogy ésszerűtlen a választójog korlátozása testi fogyatékoság (physical disability)

⁷³ Ezek az Általános Kommentárok bár jogi kötőerővel nem bírnak, mégis hasznos és fontos és egyben autoritatív iránymutatást nyújtanak annak tekintetében, hogy miként kell értelmezni az Egyezségokmány különböző előírásait. Lásd Helen KELLER – Leena GROVER: General Comments of the Human Rights Committee and their legitimacy. In: Helen KELLER – Geir ULFSTEIN (eds.): *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy*. New York, Cambridge University Press, 2012. 129.; Lásd még Az Emberi Jogi Bizottság 1994. évi Beszámolója. *Official Records of the General Assembly, Forty-ninth Session, Supplement*, No. 40. (A/49/40), vol. I., 50. bekezdés.

⁷⁴ UN Human Rights Committee: *General Comment No. 25 on Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote) The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service*. Közzétéve: 1996. augusztus 27. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7. 1. bekezdés.

⁷⁵ Uo. 3. bekezdés.

⁷⁶ Uo. 4. bekezdés.

⁷⁷ Uo. 10. bekezdés.

⁷⁸ Uo. 15. bekezdés.

alapján,⁷⁹ továbbá kiemeli, hogy „a fogyatékossgal élőknek, vakoknak vagy az írástudatlan személyeknek nyújtott segítségnek függetlennek kell lennie.”⁸⁰

Mindezek alapján, azon kérdésünkkel kapcsolatosan, hogy a fogyatékossgal élő emberek mely csoportjától vonható meg a választójog és milyen ésszerű korlátozások alapján, nem kapunk egyértelmű választ az Általános Kommentár szövegéből. Annyi bizonyos, hogy a testi fogyatékossg (mozgáskorlátozottság) és a vakság nem lehet ésszerű alapja a választójog megvonásának. De vajon az intellektuális fogyatékossg, az autizmus vagy a pszichoszociális fogyatékossg lehet?

Az Általános Kommentár úgy fogalmaz, hogy „[p]éldául megállapított mentális alkalmatlanság indokul szolgálhat a választójog vagy a tisztségviseléshez való jog megtagadásához,”⁸¹ azonban maga az Általános Kommentár nem definiálja a ‘megállapított mentális alkalmatlanság’ fogalmát, amely a gyakorlatban lefedte és lefedi mind a megállapított intellektuális fogyatékossgot, autizmust, mind pedig a pszichoszociális fogyatékossgot. Mindezek alapján arra a következtetésre kell jutnunk, hogy a PPJNE *nem kívánja biztosítani a választójogot minden fogyatékossgal élő ember számára*. Ebből a körből egyértelműen *ki engedi zárni* az intellektuális fogyatékossgal, autizmussal és a pszichoszociális fogyatékossgal élő embereket. Azért kell úgy fogalmaznunk, hogy *ki engedi zárni ezen személyeket*, mert az Emberi Jogi Bizottság nem azt állítja, hogy minden mentális problémával élő személyt meg *kell* fosztani a választójogától, hanem, hogy a megállapított diagnózis *alapul szolgálhat* a választójog megtagadásához.⁸²

Az Általános Kommentár által képviselt szemléletmód egyértelműen a fogyatékossg medikális modelljére és a cselekvőképesség státusz elméletű megközelítésére épül.⁸³ Mivel maga a gondnokság intézménye az Általános Kommentár megszületésekor – és sok esetben még manapság is – az államok

⁷⁹ Uo. 10. bekezdés.

⁸⁰ Uo. 20. bek.

⁸¹ UN Human Rights Committee: *General Comment No. 25*... i. m. 4. bekezdés.

⁸² Már itt rá kell mutatnunk, hogy a CRPD Bizottság értelmezésében a CRPD 29. cikke *nem teszi lehetővé* a választójog korlátozását sem fogyatékossg, sem cselekvőképességi státusz alapján. Ezzel kapcsolatosan lásd az értekezés I. részének 3.2. – 3.4. fejezeit.

⁸³ A medikális modellel összefüggésben lásd Bevezetés II. Bővebben: KÖNCZEI–HERNÁDI i. m. 11–13. A cselekvőképesség státusz elméletű megközelítése a doktori munka témájára vonatkozóan azt jelenti, hogy a károsodás ténye elegendő ahhoz, hogy az érintett személytől megvonják a választójogot. Ezzel kapcsolatosan lásd az értekezés IV. részének 2. fejezetét. Bővebben: Amita DHANDA: *Legal Capacity in the Disability rights convention: Stranglehold of the past or lodestar for the future?* *Syracuse Journal of International Law & Commerce*, vol. 34., 2007. 429–462.

többségében a medikális modellre és a státuszelméletre épült és a gondnokság alá helyezést elrendelő ítélet is alapvetően egy orvosi, egészen pontosan elmer-orvosi vélemény alapján születik meg, ezért *szinte evidenciaként érvényesült a gyakorlatban, hogy a választójog megvonása – a 25. Általános Kommentárban megfogalmazott felhatalmazásra való tekintettel – szorosan összekötődik magával a gondnokság alá helyezéssel.*⁸⁴ A gyakorlat abba az irányba mozgult el, hogy az esetek nagy többségében az intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő emberek gondnokság alá helyezése együtt jár a választójog automatikus megvonásával.⁸⁵ Mindezek alapján tehát arra a következtetésre juthatunk, hogy *a választójog megvonása a fogyatékossgal élő emberek között elsősorban az intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő személyeket érinti, azonban az ő esetükben is elsősorban azokat, akiket gondnokság alá helyeztek.*

Arra a kérdésre, hogy a választójog megvonásának ebben az esetben melyek az objektív és ésszerű okai, sem magából a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányából sem pedig az Emberi Jogi Bizottság gyakorlatának elemzéséből nem kapunk egyértelmű választ. Míg a PPJNE egyéb jogok kapcsán megfogalmazza, hogy melyek azok az okok, melyekre való tekintettel egy jog korlátozható,⁸⁶ addig a 25. cikkel összefüggésben ezt nem teszi meg. Észre kell azonban vennünk, hogy *a választójog a véleménynyilvánítás szabadságához szorosan kötődő jog és az előbbi gyakorlása szerves része az utóbbi biztosításának.*⁸⁷ Iránymutatóul szolgálhat tehát a választójog ésszerű korlátozása tekintetében a 19. cikk 3. bekezdése, melynek értelmében a véleménynyilvánítás szabadsága csak olyan korlátozásoknak vethető alá „amelyeket a törvény kifejezetten megállapít és amelyek

- a) mások jogainak vagy jó hírvének tiszteletben tartása, illetőleg
- b) az állambiztonság vagy a közrend, a közegészség vagy a közérkölcsvédelme érdekében szükségesek.”

⁸⁴ Ezzel összefüggésben lásd az értekezés III. részét.

⁸⁵ Ezzel összefüggésben lásd az értekezés III. rész 4.3.2. fejezetét.

⁸⁶ Például a 18. cikkel összefüggésben: „A vallás vagy meggyőződés kinyilvánításának szabadságát csak a törvényben megállapított olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek a közbiztonság, a rend, közegészség, az erkölcs, vagy mások alapvető jogai és szabadságai védelmének érdekében szükségesek.”

⁸⁷ Ezzel összefüggésben lásd az Emberi Jogi Bizottság 34. Általános Kommentárját a PPJNE 19. cikkével összefüggésben. UN Human Rights Committee: *General Comment No. 34. on Article 19: Freedoms of opinion and expression*. Közzétéve: 2011. szeptember 12. CCPR/C/GC/34. 4. bekezdés.

Azzal kapcsolatosan, hogy ezek vagy más korlátozások valóban ésszerű és objektív indokul szolgálhatnak-e ahhoz, hogy fogyatékossgal élő személyek bizonyos csoportjától vagy a gondnokság alá helyezett személyektől meg lehessen vonni a választójogot, különböző és egymásnak ellentmondó vélemények fogalmazódnak meg, melyeket az értekezés IV. részében vizsgálunk részletesebben. Annyi azonban bizonyos, hogy az a megfogalmazás, amely ‘ésszerűtlen korlátozások nélkül’ rendeli biztosítani a politikai jogokat, igen széles körű korlátozási lehetőségeket enged az államoknak, és „vitatható, hogy korunkban, amikor a közügyekben, a döntéshozatalban való részvétel az élet egyre szélesebb területein nyert jelentőséget, megalapozott-e a politikai jogok tiszteletben tartásával kapcsolatban az állam részére ilyen önkényesen értelmezhető korlátozási lehetőséget adni.”⁸⁸

2.4. Az Emberi Jogi Bizottság álláspontja a gondnokság alá helyezett személyek választójogával összefüggésben a CRPD tükrében

Egy kutatás keretében minden, az Emberi Jogi Bizottság számára benyújtott Országjelentés (State Report), valamint minden az Országjelentésekkel kapcsolatos és egyben elérhető Emberi Jogi Bizottsági dokumentum⁸⁹ átvizsgálásra került a fogyatékossgal élő emberek jogainak szempontjából 1993-tól⁹⁰ kezdődően egészen 2001-ig.⁹¹ A kutatás az Egyezségokmány 25. cikkével összefüggésben arra világít rá, hogy a részes államok kisebbsége reflektál Országjelentésében a választójogra a fogyatékossgal élő emberekkel összefüggésben, és ezen dokumentumok sem akként említik a fogyatékossgal élő embereket, mint akiknek másokkal egyenlő politikai jogaik lennének. Néhány országjelentés egyszerűen csak közli, hogy az intellektuális fogyatékossgal

⁸⁸ BOKORNÉ SZEGŐ Hanna: Az emberi jogoktól való időleges eltérés, illetve az emberi jogok állandó jellegű törvényes korlátozása. In: *Acta Humana*. 1995. no. 18–19., 35.

⁸⁹ Kérdések listája (list of issues), Záró észrevételek (Concluding observations) és Összefoglaló beszámolók (Summary records).

⁹⁰ A kutatás azért kezdődött 1993-tól, mert ebben az évben fogadta el az ENSZ Közgyűlése a Fogyatékossgal élő emberek esélyegyenlőségének alapvető szabályairól szóló határozatot. The Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities. Adopted by the United Nations General Assembly, forty-eighth session, resolution 48/96, annex, of 20 December 1993.

⁹¹ DEGENER i. m. 65–77.

élő emberek nem gyakorolhatják a választójogukat.⁹² Azzal kapcsolatosan, hogy az Emberi Jogi Bizottság milyen álláspontot képvisel a gondnoksággal, valamint a gondnokság alá helyezett személyek választójogával összefüggésben, a kutatás nem tartalmaz megállapításokat, melynek oka minden bizonnyal az, hogy az Emberi Jogi Bizottság a kutatás lezárásáig nem foglalkozott ezzel a kérdéssel.

Az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala 2011. december 21-én közzétette azt a fogyatékossgal élő személyek politikai és közéletben való részvételéről szóló tanulmányát,⁹³ melyet az Emberi Jogi Tanács kérésére⁹⁴ készített el. A Tanulmánynak a ‘konklúziók és ajánlások’ címet viselő fejezete alatt a Főbiztos Hivatala az alábbi megállapítást teszi:

„A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 25. cikkét a fogyatékossgal élő személyek emberi jogainak területén történt fejlemények figyelembevételével kell értelmezni és alkalmazni. Ezen fejlemények fényében, az Emberi Jogi Bizottságnak meg kell fontolnia a közügyekben való részvételhez való jogról, a választójogról és a közhivatali tisztség viseléséhez való egyenlő hozzáférés jogáról szóló 25. számú Általános Kommentárjának (1996) felülvizsgálatát annak érdekében, hogy visszatükrözze a nemzetközi emberi jogok ezen a téren történő progresszív fejlődését.”⁹⁵

Az Emberi Jogi Bizottság az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosa Hivatalának ezen ajánlására való tekintettel napirendre vette a gondnokság alá helyezett személyek választójogának kérdését.

Az Emberi Jogi Bizottság a 104. ülészsaka alatt részt vett egy, a fogyatékossgal élő emberek politikai részvételéről szóló tematikus megbeszélésen, mely

⁹² Például az Egyesült Királyság negyedik periodikus reportjának ‘Guernsey’ területére vonatkozó jelentése. CCPR/C/95/Add.10. 19. bekezdés.

⁹³ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR): *Thematic study on participation in political and public life by persons with disabilities*. Közzétéve: 2011. december 21. A/HRC/19/36. A tanulmány részletes elemzésére az értekezés I. rész 4.3. fejezete alatt kerül sor.

⁹⁴ Human Rights Council Resolution 16/15 on the [r]ole of international cooperation in support of national efforts for the realization of the rights of persons with disabilities. Elfogadva: 2011. március 24. A/66/53. 17. bekezdés.

⁹⁵ OHCHR i. m. (A/HRC/19/36) 71. bekezdés.

nem képezte az ülészak hivatalos részét.⁹⁶ A megbeszélésen a nem-kormányzati szervezeteken kívül részt vett nyolc tagja az Emberi Jogi Bizottságnak, valamint Gombos Gábor mint a CRPD Bizottság tagja és Thomas Hammarberg mint az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosa.

Az informális tárgyalás alatt Walter Kälin⁹⁷ rámutatott, hogy a 25. Általános Kommentár egy olyan megközelítést tükröz vissza, amely ma már elavultnak számít a CRPD tükrében. Ugyanakkor Kälin kiemelte, hogy az Általános Kommentár értelmében az intellektuális fogyatékoság, autizmus, pszichoszociális fogyatékoság alapul szolgálhat ugyan az általános választójog korlátozásához, azonban nem teszi azt kötelezővé. Az Emberi Jogi Bizottság svájci tagja két megoldást lát a konfliktus feloldására:

- i) az országjelentések vizsgálatakor és/vagy;
- ii) egyéni panaszmechanizmus (individual communications) során foglalkozzanak ezzel a kérdéssel.⁹⁸

Fabián Salvioli⁹⁹ elismerte, hogy a PPJNE arra is szolgál, hogy védelemben részesítse a fogyatékosággal élő személyek jogait, és annak érdekében, hogy a különböző standardok összehangolásra kerüljenek, konkrét lépések szükségesek, melyeket a Bizottság argentin tagja az egyéni panaszmechanizmus használatán kívül akként lát megvalósíthatónak, hogy az Emberi Jogi Bizottságnak együtt kell működnie a CRPD Bizottsággal.¹⁰⁰

Habár a megbeszélésen az Emberi Jogi Bizottság tagjai közül senki sem vetette fel annak lehetőségét, amit az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala indítványozott, miszerint, hogy fontolja meg a Bizottság a 25. számú Általános Kommentárjának felülvizsgálatát,¹⁰¹ a Bizottság a 105. és rákövetkező ülés-

⁹⁶ A megbeszélést (side event) az International Disability Alliance szervezte 2012. március 21-én New Yorkban. A megbeszélés jegyzőkönyvét lásd International Disability Alliance (IDA): *Summary of discussion during thematic side event at the 104th session of the Human Rights Committee. The right to political participation of persons with disabilities.* 21 March 2012.

⁹⁷ Az Emberi Jogi Bizottság svájci tagja.

⁹⁸ IDA (2012) i. m. 6–7.

⁹⁹ Az Emberi Jogi Bizottság argentin tagja.

¹⁰⁰ IDA (2012) i. m. 7.

¹⁰¹ A 25. számú Általános Kommentár felülvizsgálata nem az első ilyen jellegű nézőpont-módosítás lenne az Emberi Jogi Bizottság gyakorlatában, hiszen az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága az 1992-ben elfogadott 20. számú Általános Kommentár elfogadásával úgy döntött, hogy felváltja és egyben továbbfejleszti a 10 évvel korábban elfogadott 7. számú Általános Kommentárját. Lásd UN Human Rights Committee: *General Comment No. 20 on Article 7 (Prohibition of torture, or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment).*

szakain megvitatta, hogy mely lépések lehetnek célravezetők a 25. Általános Kommentár és a CRPD között feszülő ellentét feloldása érdekében, és a lehetséges megoldások között szerepelt az Általános Kommentár esetleges revíziója is.¹⁰² Az itt következő rövid elemzés a 104. ülészak fogyatékossgal élő emberek politikai részvételéről szóló tematikus megbeszélésére épül és az Emberi Jogi Bizottság 104–107. ülészakainak releváns dokumentumait vizsgálja.

A 104. ülészakon¹⁰³ Paraguay tekintetében fogalmazott meg kérdést a Bizottság azzal kapcsolatosan, hogy milyen korlátozásokat alkalmaz a fogyatékossgal élő emberek választójogával kapcsolatosan és hogy mi a célja az ilyen jellegű korlátozásoknak, valamint, hogy miként vannak ezek a korlátozások összhangban az Egyezségokmánnyal.¹⁰⁴ Hasonló kérdést fogalmazott meg a Bizottság a 105. ülészakon¹⁰⁵ Peruvál,¹⁰⁶ a 106. ülészakon¹⁰⁷ Albániával,¹⁰⁸

Elfogadva 1992-ben a 44. ülészakon. 1. bekezdés. In: UN Human Rights Committee: *HRI/GEN/1/Rev.9*. vol. I., 200.

Hasonlóan járt el az Emberi Jogi Bizottság a 2000-ben elfogadott, 28. számú Általános Kommentár elfogadásával, hangsúlyozva, hogy „az elmúlt 20 év munkája során gyűjtött tapasztalatok tükrében” felváltja, illetve helyesbíti az PPJNE 3. cikkére vonatkozóan 1981-ben elfogadott 4. számú Általános Kommentárját (Lásd: UN Human Rights Committee: *General Comment No. 28: Article 3 (The equality of rights between men and women)*. Elfogadva 2000. március 29-én. 1. bekezdés. In: UN Human Rights Committee: *HRI/GEN/1/Rev.9*. vol. I., 228.). Így járt el a Bizottság a 2004-ben elfogadott 31. számú Általános Kommentár elfogadásával is, mellyel az 1981-ben elfogadott 3. számú Általános Kommentárját írta újra. (Lásd UN Human Rights Committee: *General Comment No. 31 on the Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant*. Elfogadva 2004. március 29-én. 1. bekezdés. In: UN Human Rights Committee: *HRI/GEN/1/Rev.9*. vol. I., 243.) Továbbá, a PPJNE 9. cikkével kapcsolatosan már elfogadott egy Általános Kommentárt a Bizottság 1982-ben, azonban ez a dokumentum jelenleg felülvizsgálat alatt áll és a tervezet szövege olvasható az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosa Hivatalának az Emberi Jogi Bizottság munkáját ismertető honlapján.

¹⁰² Victoria LEE: The right of persons with disabilities to political participation before the UN Human Rights Committee: current developments. In: IDA: *Human Rights Publication Series – The Right to Vote and to Stand for Election*. 2013. 29.

¹⁰³ 2012. március 12–30.

¹⁰⁴ UN Human Rights Committee: *List of issues to be taken up in connection with the consideration of the third periodic report of Paraguay*. Közzétéve: 2012. április 27. CCPR/C/PRY/Q/3. 6. bekezdés.

¹⁰⁵ 2012. Július 9–27.

¹⁰⁶ UN Human Rights Committee: *List of issues to be taken up in connection with the consideration of the fifth periodic report of Peru*. Közzétéve: 2012. augusztus 17. CCPR/C/PER/Q/5. 8. bekezdés.

¹⁰⁷ 2012. október 15 – november 2.

¹⁰⁸ UN Human Rights Committee: *List of issues to be taken up in connection with the consideration of the second periodic report of Albania*. Közzétéve: 2012. November 13. CCPR/C/ALB/Q/2. 23. bekezdés.

Hong Konggal,¹⁰⁹ a 107. ülészakon¹¹⁰ pedig a Cseh Köztársasággal¹¹¹ kapcsolatosan.

Habár a Bizottságnak a 105. ülészakon Angolához¹¹² és a 106. ülészakon Belize¹¹³-hez intézett kérdései nem ennyire explicitek, mégis impliciten magában foglalják a fogyatékossgal élő személyek, így a gondnoksg alá helyezett személyek választójogára vonatkozó jogi szabályozás és gyakorlat ismertetésére vonatkozó igényt is.

A 107. ülészak Záró Észrevételei¹¹⁴ tükrében az Emberi Jogi Bizottság jelenlegi álláspontja a bizonyos fogyatékossgal élő emberek és a gondnoksg

¹⁰⁹ UN Human Rights Committee: *List of issues to be taken up in connection with the consideration of the third periodic report of Hong Kong, China*. Közzétéve: 2012. november 16. CCPR/C/CHN-HKG/Q/3. 25. bekezdés.

¹¹⁰ 2013. március 11–28.

¹¹¹ UN Human Rights Committee: *List of issues in relation to the third periodic report of the Czech Republic*. Közzétéve: 2013. április 29. CCPR/C/CZE/Q/3. 9. bekezdés.

¹¹² UN Human Rights Committee: *List of issues to be taken up in connection with the consideration of the first periodic report of Angola*. Közzétéve: 2012. augusztus 21. CCPR/C/AGO/Q/1. 4. bekezdés. A 4. bekezdésben a Bizottság arra vonatkozó kérdést tett fel, hogy miként biztosított a fogyatékossgal élő emberek tekintetében, hogy másokkal azonos alapon élvezzék a cselekvőképesseget (legal capacity). A kérdés egyértelmű utalás a CRPD 12. cikkének 2. bekezdésére. Mivel a választójog Angolában automatikusan megvonásra kerül a gondnoksg alá helyezett személyektől, ezért a List of Issues ezen kérdése rendkívüli jelentőséggel bír.

¹¹³ UN Human Rights Committee: *List of issues prepared in the absence of the initial report of Belize*. Közzétéve: 2012. november 23. CCPR/C/BLZ/Q/1. 6. bekezdés. A 6. bekezdésben a Bizottság azt kéri Belize-től, hogy számoljon be azokról az intézkedésekről, amelyeket annak érdekében tett, hogy javítsa a fogyatékossgal élő személyek helyzetét az élet minden területén, így impliciten a választójog területét érintően is.

¹¹⁴ Angola esetében a Bizottság a fogyatékossgal élő emberek hátrányos megkülönböztéstől való védelmére hív fel, hangsúlyt fektetve a választójogi területre, mivel Angolában a gondnoksg alá helyezett személyek és a pszichiátriai intézményekben fogvatartott pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek nem rendelkeznek sem aktív, sem passzív választójoggal az Alkotmány 154. cikke és a Választójogi törvény 12. cikke értelmében. UN Human Rights Committee: *Concluding observations on the initial report of Angola*. Közzétéve: 2013. április 29. CCPR/C/AGO/CO/1. 8. bekezdés. Lásd továbbá: LEE i. m. 31. Belize esetében a Bizottság ugyan aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy az intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek nem szavazhatnak és nem is regisztrálhatják magukat a szavazásra, Belize-től azt kéri a Bizottság, hogy az intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal élő személyektől ne vonja meg a választójogot aránytalan módon vagy olyan alapon, amelynek nincs ésszerű és objektív kapcsolata ezen személyek választási képességével. A Bizottság továbbá azt kéri a részes államtól, hogy ezen folyamat során vegye figyelembe mind az Egyezségokmány 25. cikkét, mind pedig a CRPD 29. cikkét. UN Human Rights Committee: *Concluding observations on Belize in the absence of a report*. Közzétéve: 2013. április 26. CCPR/C/BLZ/CO/1. 24. bekezdés. Lásd továbbá: LEE i. m. 31–32. Makaó esetében a Bizottság figyelembe vette a részes állam fenntartását az Egyezségokmány 25(b) cikke vonatkozásában, azonban arra kérte Makaót, hogy fontolja meg a fenntartás visszavonását és biztosítsa minden állampolgárnak az aktív és passzív választójogot figye-

alá helyezett személyek választójogát illetően akként foglalható össze, hogy a Bizottság nemcsak a PPJNE 25. cikkének való megfelelést kéri számon a részes államoktól, de a felhív a CRPD 29. cikkének a figyelembevételére is.

Összegzésképpen rá kell mutatni, hogy a két standard – a PPJNE 25. cikke és a CRPD 29. cikke – közötti feszültség megnyugtató módon *csak úgy* oldható fel, ha a két ENSZ Bizottság *közelíti véleményét* és olyan interpretációt dolgoz ki, amely az ENSZ tagállamait nem hagyja kétségek között annak tekintetében, hogy az intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő emberek és a gondnokság alá helyezett személyek választójoga – ezen alapokra való hivatkozással – legitim módon korlátozható-e vagy sem. Ez jelentheti azt, hogy

- 1) a CRPD Bizottság módosítja nézetét és az azt fémjelző, 2014-ben elfogadott 1. számú Általános Kommentárját,¹¹⁵ és lehetővé teszi a választójog bizonyos körülmények közötti megvonhatóságát; vagy
- 2) mivel a CRPD 29. cikke *tiltja* a fogyatékossgal vagy gondnokolti státusz alapján történő választójog-megvonást, és a PPJNE pedig ezt a korlátozást *lehetővé teszi, azonban nem kívánja meg*, megoldás lehetne, ha az Emberi Jogi Bizottság akként módosítaná álláspontját, hogy a PPJNE 25. cikkében foglalt „ésszerű korlátozások” – tekintettel a CRPD 29., 12. és egyéb releváns cikkelyeire – nem terjedhetnek ki a fogyatékossgal alapuló korlátozásokra, ideértve a gondnokság alá helyezéssel és a pszichiátriai intézetekben való elhelyezéssel együtt járó korlátozásokat is.

A 2.) opció megkívánná annak kiemelését, hogy *nem elegendő* a diagnosztizált fogyatékossgal, a gondnokság alá helyezés és a pszichiátriai intézetekben történő elhelyezéssel *automatikusan együtt járó választójogi korlátozás*

lembe véve mind az Egyezségokmány 25. cikkét, mind pedig a Bizottság 25. Általános Kommentárját. UN Human Rights Committee: *Concluding observations on the initial report of Macao, China*. Közzétéve: 2013. április 29. CCPR/C/CHN-MAC/CO/1. 7. bekezdés.

Hong Kong esetében a Bizottság a Záró észrevételek 6. bekezdésében a Makaóhoz hasonló ajánlást fogalmazott meg. Ugyanakkor arra is felhívta Makaót a záró észrevételek 24. bekezdésében, hogy – csakúgy, mint Belize esetében – az intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal élő személyektől ne vonja meg a választójogot aránytalan módon vagy olyan alapon, amelynek nincs ésszerű és objektív kapcsolata ezen személyek választási képességével. A Bizottság továbbá azt kéri a részes államtól, hogy ezen folyamat során vegye figyelembe mind az Egyezségokmány 25. cikkét, mind pedig a CRPD 29. cikkét. UN Human Rights Committee: *Concluding observations on the third periodic report of Hong Kong, China*. Közzétéve: 2013. április 29. CCPR/C/CHN-HKG/CO/3. 6. és 24. bekezdés.

¹¹⁵ A CRPD Bizottság 1. számú Általános Kommentárjának elemzését lásd az I. rész 3.4. fejezete alatt.

tilalmát hangsúlyozni. A nézőpontok összehangolása ebben az esetben azt is jelentené, hogy az Emberi Jogi Bizottság hangsúlyozza, hogy a választójognak a fogyatékosra, a gondnokság alá helyezésre és a pszichiátriai intézetekben történő elhelyezésére épülő megvonása, arra való hivatkozással sem fogadható el, hogy erre az arányosság elvére tekintettel, valamint ésszerű és objektív érvek figyelembevételével kerülhet csak sor. Másképpen fogalmazva ezt azt jelentené, hogy az általános választójog semmilyen esetben sem lehetne korlátozható sem fogyatékos, sem cselekvőképességi státusz, sem pedig pszichiátriai intézetben történő elhelyezés alapján, még egyéni bírói döntés alapján sem, mivel ezek nem felelnek meg az „ésszerű korlátozások” kritériumának.

Ez utóbbi álláspontot képviseli a CRPD Bizottság, azonban az Emberi Jogi Bizottság – bár határozottan erőteljesebben fókuszál a fogyatékossgal élő személyek és a gondnokság alá helyezett személyek választójogára – ragaszkodni látszik ahhoz a szemlélethez, hogy bizonyos fogyatékos, illetve gondnokság alá helyezés *együtt járhat* a választójog ezen alapokon történő megvonásával, amennyiben az megfelel a 25. Általános Kommentárban foglalt iránymutatóknak.

3. A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény és a CRPD Bizottság álláspontja

A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény gondolata az 1980-as években vetődött fel. Az ENSZ az 1981. évet a Fogyatékossgal Élő Emberek Nemzetközi Évének hirdette ki, melynek mottója a „teljes részvétel” volt.¹¹⁶ Ezen év következményeként az ENSZ Közgyűlése 1982. december 3-án elfogadta a fogyatékossgal élő embereket érintő Cselekvési Világprogramot,¹¹⁷ és az 1983-tól 1992-ig tartó időszakot a fogyatékossgal élő emberek évtizedének nyilvánította.¹¹⁸ A cselekvési világprogram implementációjának első jelentősebb felülvizsgálatakor, melyet 1987-ben Stockholmban

¹¹⁶ UN General Assembly *Resolution 31/123 on International Year of Disabled Persons* (A/RES/31/123).

¹¹⁷ UN General Assembly: *Resolution 37/52 on World Programme of Action concerning Disabled Persons* (Az ENSZ Közgyűlésének 37/52. számú határozata a fogyatékossgal élő embereket érintő Cselekvési Világprogramról). A/RES/37/52.

¹¹⁸ UN General Assembly: *Resolution 37/53 on Implementation of the World Programme of Action concerning Disabled Persons* (Az ENSZ Közgyűlésének 37/53. számú határozata a fogyatékossgal élő embereket érintő Cselekvési Világprogram végrehajtásáról). (A/RES/37/53)

tartottak, a részt vevők, köztük az Olasz és a Svéd kormány, javaslatot tettek egy, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény megszövegezésére.¹¹⁹ Ezek a kezdeti fellépések ugyan sikertelenek voltak, azonban megteremtették a lehetőséget a Fogyatékossgal Élő Emberek Esélyegyenlőségének Alapvető Szabályai¹²⁰ ENSZ dokumentum elfogadásához, amely ugyan a ‘puha jog’ körébe tartozó dokumentum, mégis jelentős lépés a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény felé.¹²¹

2000-ben a világ fogyatékossgügyi civilszervezetei részvételével csúcstalálkozót tartottak Pekingben, ahol elfogadták a ‘Fogyatékossgal Élő Emberek az Új Évszázadban’ című nyilatkozatot, kiállva egy, a fogyatékossgal élő emberek jogairól szóló nemzetközi egyezmény létrehozása mellett.¹²²

2001. december 19-én az ENSZ Közgyűlése, Mexikó előterjesztését követően elfogadta az 56/168. sz. határozatot,¹²³ és ezáltal létrehozott egy Ad Hoc Bizottságot annak érdekében, hogy vegye fontolóra azon javaslatokat, melyek az antidiszkrimináció, az emberi jogok és a szociális fejlesztés területein folytatott munkával kapcsolatos holisztikus megközelítésre alapozva, a fogyatékossgal élő emberek méltóságát és jogait elősegítő és védő, átfogó és teljes nemzetközi egyezmény megalkotására irányulnak.¹²⁴ Az Ad Hoc bizottság nyolc ülészakkeretében tárgyalta az Egyezmény szövegtervezeteit, melyek megszövegezéséhez a civil társadalom is hozzájárult, különös tekintettel a fogyatékossgal élő személyek szervezeteire. Az Egyezmény megszövegezésének egyik motorja a civil szervezeteket tömörítő International Disability Caucus (IDC) volt, melynek tagjai között mind nemzetközi, mind pedig regionális és nemzeti szintű

¹¹⁹ United Nations, OHCHR, Inter-Parliamentary Union: *From Exclusion to Equality: Realizing the Rights of Persons with Disabilities* - Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol. Geneva, United Nations, OHCHR, Inter-Parliamentary Union, 2007. 9–10.

¹²⁰ UN General Assembly: *Resolution 48/96 on the Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities* (Az ENSZ Közgyűlésének 48/96. számú határozata a Fogyatékossgal Élő Emberek Esélyegyenlőségének Alapvető Szabályairól) A/RES/48/96. A fogyatékossgal élő emberek választójogát illetően a 14. Szabály (Politikai irányelvek formálása és tervezése) releváns.

¹²¹ Bengt LINDQVIST: UN Standard Rules on Disability Pave the Way for Human Rights. In: *Interights Bulletin* 2004. vol. 14., no. 3., 95–97.

¹²² Beijing Declaration on the Rights of People with Disabilities in the New Century, Adopted on 12 March 2000 at the World NGO Summit on Disability, Beijing, People’s Republic of China.

¹²³ UN General Assembly: *Resolution 56/168 on Comprehensive and integral international convention to promote and protect the rights and dignity of persons with disabilities* (Az ENSZ Közgyűlésének 56/168. számú határozata a fogyatékossgal élő emberek méltóságát és jogait elősegítő és védő, átfogó és teljes nemzetközi egyezményről). A/RES/56/168.

¹²⁴ Uo. 1. bekezdés.

szervezetek és természetesen fogyatékossgal élő emberek is megtalálhatóak voltak.¹²⁵ A komoly munka eredményeként az ENSZ Közgyűlése 2006. december 13-án fogadta el a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló Egyezményt és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyvet.¹²⁶

Az Egyezmény elfogadásának napján Kofi Annan, az ENSZ Főtitkára, üzenetében kiemelte, hogy „[a fogyatékossgal élő személyek] papíron ugyanazon jogokat élvezték, mint mások, de a valós életben gyakran peremre száműzték őket, és megtagadták tőlük azokat a lehetőségeket, amelyek mások számára magától értetődőek.”¹²⁷ Az CRPD-t 2007. március 30-án nyitották meg aláírásra és 2008. május 3-án lépett hatályba. Az Egyezmény átfogó módon tartalmaz valamennyi szociális, kulturális és gazdasági, valamint polgári és politikai jogot a fogyatékos emberek vonatkozásában.

3.1. 29. cikk – Travaux préparatoires

Az Ad Hoc Bizottság a második ülészakon, 2003 júniusában döntött arról, hogy létrehoz egy Munkacsoportot azzal a céllal, hogy szövegtervezetet készítsen elő az ENSZ-tagállamok számára annak érdekében, hogy azt megvitathassák és dolgozhassanak rajta. A Munkacsoport tagjai a tagállamok képviselői közül, nem-kormányzati szervezetekből és nemzeti emberi jogi intézményekből kerültek ki. Az Ad Hoc Bizottság a harmadik ülészakon kezdte meg a Munkacsoport által készített szövegtervezet megvitátását.¹²⁸

A Munkacsoport által elkészített, a politikai életben és a közéletben való részvételtől szóló 18 cikk tervezetéhez¹²⁹ képest az elfogadásra került 29. cikk (a) pont szerinti szakasza abban mutat eltérést, hogy míg a munkacsoport szövege

¹²⁵ Marianne SCHULZE: *Understanding the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Handbook on the Human Rights of Persons with Disabilities*. Handicap International, July 2010. 19. [a továbbiakban: SCHULZE (2010)]

¹²⁶ UN General Assembly: *Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Elfogadva: 2006. december 13. A/RES/61/106.

¹²⁷ ANNAN (2006) i. m.

¹²⁸ Ennek alapja az 58/246. sz. Közgyűlési határozat volt. UN General Assembly: *Resolution 58/246 on Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities*. A/RES/58/246.

¹²⁹ A Munkacsoport tervezetének szövegét lásd <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahcstata29wgtext.htm>

‘hátrányos megkülönböztetés nélkül’¹³⁰ kívánta biztosítani a fogyatékossgal élő személyek számára politikai jogaik élvezetét, addig az elfogadott szöveg a ‘másokkal azonos alapon’¹³¹ fordulatot használja. Erre a kiigazításra azért volt szükség, mert az Egyezmény – magától értetődően – nem kívánt olyan politikai jogokat biztosítani a fogyatékossgal élő személyek számára, melyeket mások nem élveznek. Másképpen fogalmazva, az elfogadott szöveg alapján a részes államok nem kötelezhetőek arra, hogy a területükön tartózkodó, ám állampolgársággal nem rendelkező fogyatékossgal élő személyek számára biztosítsák a választójogot, miközben általánosságban az állampolgársággal nem rendelkező személyek számára nem biztosított a választójog.¹³²

Az Egyezmény tárgyalása során felvetődött annak lehetősége, hogy ‘indokolatlan korlátozások nélkül’¹³³ biztosítsák a fogyatékossgal élő személyek számára politikai jogaik élvezetét, azonban az ilyen jellegű felvetések nem jártak sikerrel. Továbbá, míg a munkacsoport szövege úgy fogalmazott, hogy a részes államok ‘elismerik’¹³⁴ a fogyatékossgal élő személyek politikai jogait, addig az elfogadásra került szöveg azt kívánja meg a részes államoktól, hogy ‘garantálják’¹³⁵ ezen jogok ‘élvezetét.’

Az (a) bekezdés szövegét tekintve a Munkacsoport változata azt a feladatot szánta a részes államoknak, hogy ‘aktívan mozdítsák elő’¹³⁶ egy olyan környezet létrejöttét, amelyben a fogyatékossgal élő személyek hatékonyan és teljeskörűen vehetnek részt a politikai életben és a közéletben, közvetlenül vagy szabadon választott képviselőkön keresztül, beleértve a fogyatékossgal élő személyek jogát és lehetőségét a szavazásra és választhatóságra. A végső szöveg értelmében azonban a részes államok ‘biztosítják’,¹³⁷ hogy a fogyatékossgal élő személyek *másokkal azonos alapon* hatékonyan és teljeskörűen vehessenek részt a politikai életben és a közéletben, közvetlenül vagy szabadon választott

¹³⁰ ‘without discrimination.’

¹³¹ ‘on an equal basis with others.’

¹³² A Levezető Elnök jelentése az Egyezmény tárgyalásának hatodik ülészakán. 51. bekezdés.

¹³³ Például Argentína ezt a megoldást javasolta a 3. ülészakon. „Shall guarantee the political rights of persons with disabilities *without undue restrictions*...” (Kiemelés tőlem: G. S.) Lásd Compilation of proposed revisions and amendments made by the members of the Ad Hoc Committee to the draft text presented by the Working Group as a basis for negotiations by Member States and Observers in the Ad Hoc Committee (updated after the completion of the first reading at the Fourth Session, 26 August 2004).

¹³⁴ ‘recognise’

¹³⁵ ‘shall guarantee’

¹³⁶ ‘actively promote’

¹³⁷ ‘ensure’

képviselőkön keresztül, beleértve a fogyatékossgal élő személyek jogát és lehetőségét a szavazásra és választhatóságra.¹³⁸

Marianne Schulze még egy igen fontos szövegmódosulásra hívja fel a figyelmünket, és rámutat, hogy az Egyezmény végső szövege a 29. cikk (a) bekezdésben elhelyezett 'inter alia' kifejezéssel egy exemplifikatív felsorolássá változtatta a három alpontból álló (a) bekezdést, ezzel lehetőséget teremtett további – a választójogot segítő – intézkedések megtételére.¹³⁹

A Munkacsoport tervezete csak a szavazási eljárások és létesítmények tekintetében kívánta volna meg, hogy ezek megfelelőek, hozzáférhetők és könnyen érthetőek legyenek, azonban az ENSZ Közgyűlése által elfogadott szöveg értelmében a 'szavazási anyagoknak'¹⁴⁰ is meg kell felelniük ezeknek a követelményeknek. Továbbá, az ENSZ-egyezmény nemcsak a 'könnyen érthetőséget'¹⁴¹ követeli meg a szavazási eljárások, létesítmények és anyagok tekintetében, hanem a 'könnyen használhatóságot is'.¹⁴²

A Munkacsoport szövegtervezete megkívánta a tagállamoktól, hogy 'védjék a fogyatékossgal élő személyeknek a titkos szavazás által történő választójogát.' A CRPD elfogadásra került szövege azonban ezen túlmenően előírja, hogy a titkos szavazás által történő választójogot mind a választásokon, mind pedig a népszavazásokon biztosítani kell, mégpedig úgy, hogy a fogyatékossgal élő emberek 'megfélemlítés nélkül'¹⁴³ szavazhassanak, és hogy szabadon megválaszthatók legyenek. A végleges szöveg megkívánja továbbá, hogy a fogyatékossgal élő emberek ténylegesen tisztséget, kormány szintű közhivatalt viselhessenek, és hogy szükség esetén a részes államok lehetővé tegyék számukra a segítő és új technológiák igénybevételét.

Végezetül, a Munkacsoport szövegtervezete azt kívánja meg a részes államoktól, hogy 'ahol szükséges, tegyék lehetővé a fogyatékossgal élő állampolgárok számára a segítséget a szavazás során,' míg az ENSZ-egyezmény ennél sokkal tovább megy, és arra kötelezi a részes államokat, hogy szükség

¹³⁸ Vö. A levezető Elnök jelentése az Egyezmény tárgyalásának hatodik ülészakán. 49. bekezdés.

¹³⁹ SCHULZE (2010) i. m. 164. Ezzel kapcsolatosan lásd még az International Disability Caucus álláspontját az Egyezmény tárgyalásának hetedik ülészakáról.

¹⁴⁰ 'voting materials' Vö. A levezető Elnök jelentése az Egyezmény tárgyalásának hatodik ülészakán. 52. bekezdés.

¹⁴¹ 'easy to understand.'

¹⁴² 'easy to use.'

¹⁴³ 'without intimidation' Ez a nyelvezet segíthet azoknak a fogyatékossgal élő embereknek, akik nem tudnák gyakorolni a teljesen titkos választójogukat. Vö. A levezető Elnök jelentése az Egyezmény tárgyalásának hatodik ülészakán. 55. bekezdés.

esetén, a fogyatékossgal élő emberek ‘saját kérésére’¹⁴⁴ tegyék lehetővé, hogy a szavazás során ‘egy általuk választott személy’¹⁴⁵ legyen segítségükre.¹⁴⁶ Továbbá, az Egyezmény előírja a részes államok számára, hogy ‘garantálják a fogyatékossgal élő személyek, mint választók, szabad akaratnyilvánítását.’

Összességében arra a megállapításra juthatunk, hogy az elfogadásra került ENSZ-egyezmény 29. cikkének szövege erőteljesebb és nagyobb elkötelezettséget ró a részes államokra,¹⁴⁷ mint a Munkacsoport szövegtervezete és nem tartalmaz lehetőséget azzal kapcsolatosan, hogy a választójog bármely fogyatékossgal alapján megvonható lehessen, így egyértelműen azzal kapcsolatosan sem tartalmaz felhatalmazást, hogy a választójogot a gondnokság alá helyezéskor korlátozás tárgyává lehessen tenni.¹⁴⁸ Theresia Degener, a CRPD Bizottság tagja, a negyedik CRPD részes államok konferenciáján ezzel összefüggésben hangsúlyozta:

„Sok ország jogi szabályozása megtagadja az aktív és passzív választójogot azoktól a fogyatékossgal élő személyektől, akiket korlátozottan vagy teljesen cselekvőképtelenné nyilvánítanak. Valójában az intellektuális és a pszichoszociális fogyatékossgal élő emberekről van itt szó. Álláspontom szerint ezek a törvények sértik a CRPD 29. cikkét, amely szerint minden fogyatékossgal élő személy, tekintet nélkül a károsodására, egyenlő joggal rendelkezik a választási folyamatokban való részvételre.”¹⁴⁹

¹⁴⁴ ‘at their request’

¹⁴⁵ ‘a person of their own choice.’ Ez a fordulat is vita tárgyát képezte az Egyezmény tárgyalása során. Például a hetedik ülészakon az Európai Unió javasolta a törlését. “EU Proposal (a) (iii): Delete ‘by a person of their own choice’ from the end of the sentence.”

¹⁴⁶ Azzal kapcsolatosan, hogy bármely segítség, melyet a fogyatékossgal élő személyeknek nyújtanak az ő saját kérésükre kell, hogy történjen, és olyan személytől kell érkeznie, akit az illető fogyatékossgal élő személyek megbíznak, általánosan elfogadottá vált az Egyezmény előkészítése során. Vö. A levezető Elnök jelentése az Egyezmény tárgyalásának hatodik ülészakán. 56. bekezdés.

¹⁴⁷ Uo. vö. 47. bekezdés.

¹⁴⁸ Ld. például Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR): *Thematic study on participation in political and public life by persons with disabilities*. Közzétéve: 2011. december 21. A/HRC/19/36. A tanulmány részletes elemzésére az *értekezés* I. rész 4.3. fejezete alatt kerül sor.

¹⁴⁹ Theresia DEGENER: *The right to political participation in context of disability (Art.29 CRPD)*. Round Table 2 of the 4th Session of the State Party Conference to the CRPD, 7 – 9 September

3.2. A CRPD Bizottság Záró észrevételei

A CRPD Bizottságnak a CRPD 29. cikkével kapcsolatos álláspontja a ‘puha jog’ keretei között, ám kétséget kizáróan megismerhető a már felülvizsgálatra került országok Kormányaihoz intézett Záró észrevételeiből. Mivel egy fiatal ENSZ Bizottságról van szó, ezért az első Záró észrevételek vizsgálatához mindössze 2011-ig kell visszamennünk az időben.

A CRPD Bizottság első ízben *Tunézia* jelentését¹⁵⁰ vizsgálta meg, és a választójoggal összefüggésben nem kizárólag a 29. cikk kapcsán fogalmazott meg ajánlásokat, de az egyenlőség és a hátrányos megkülönböztetéstől való menteségről szóló 5. cikkkel összefüggésben is. Ezzel a CRPD Bizottság kifejezésre juttatta, hogy a választójog fogyatékoság alapján történő korlátozása, illetve megvonása hátrányos megkülönböztetést eredményez a politikai részvételi jogok területén. Hasonlóan foglalt állást független szakértői státuszban Gombos Gábor, korábbi CRPD Bizottsági tag is.¹⁵¹

Az 5. cikk vonatkozásában a Bizottság azt az ajánlást tette, hogy „[...] a részes állam sürgősen tegyen azért, hogy a fogyatékoságon alapuló hátrányos megkülönböztetés explicit tilalma képezze részét egy antidiszkriminációs törvénynek, és hogy biztosítsa a fogyatékoságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmát minden törvényben különös tekintettel azokra, melyek – többek között – a *választások*, a munka, az oktatás és az egészségügy területeit szabályozzák.”¹⁵² Meglátásunk szerint a Záró észrevételek ezen mondata az International Disability Alliance (IDA) beadványára¹⁵³ épült, melyben ez a nemzetközi

2011, UNHQ, New York. 2. Ugyanerről lásd Theresia DEGENER: The right to political participation: from exclusion to universality. In: IDA i. m. 22.

¹⁵⁰ Implementation of the International Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Initial report submitted by Tunisia. Közzétéve: 2010. július 14. CRPD/C/TUN/1.

¹⁵¹ GOMBOS Gábor: Implications of the paradigm shift on the right of persons with disabilities to vote and stand for election. In: IDA (2013) i. m. 17–18. “The CRPD negotiation process placed the principle of non-discrimination at the very heart of the text; the non-discrimination approach is fundamental to the CRPD including with respect to the right to vote inscribed in Article 29. [...] There is no legitimate purpose for this deprivation and it amounts to an arbitrary deprivation of a fundamental right and clearly constitutes discrimination against persons with disabilities on the basis of disability.”

¹⁵² Committee on the Rights of Persons with Disabilities: *Concluding observations of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities on Tunisia*. Közzétéve: 2011. május 13. CRPD/C/TUN/CO/1. 13. bekezdés. 21., (Kiemelés a tőlem: G. S.). [a továbbiakban: CRPD Bizottság (2011a)]

¹⁵³ IDA: *Suggested recommendations for the Concluding Observations on the implementation of the CRPD in Tunisia*. Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 5th session, 11-15 April 2011. 1.

nemkormányzati szervezet azzal a javaslattal élt a Bizottság felé, hogy egy ilyen tartalmú ajánlást fogalmazzon meg Tunézia irányában.

A 29. cikk tekintetében a Bizottság túllépett az 5. cikk kapcsán tett ajánlásán, és kifejezetten utalt a gondnokság alá helyezett személyek választójogának korlátozására „sürgős jogalkotási intézkedések elfogadását javasolva annak érdekében, hogy a fogyatékossgal élő személyek, ideértve azokat, akik jelenleg kizáró és korlátozó hatályú gondnokság¹⁵⁴ alatt állnak, másokkal azonos alapon gyakorolhassák választó- és a közéletben való részvételi jogukat.”¹⁵⁵ Fontos észrevennünk, hogy a CRPD Bizottság Tunézia gondnoksági rendszerét, annak mindkét elemét – a cselekvőképességet kizáró és korlátozó formáját is – kritika tárgyává teszi, és hangsúlyozza, hogy a gondnoksági rendszer egyik eleme sem járhat együtt a választójog megvonásával.

Spanyolország volt a Bizottság által először felülvizsgált európai ország egyben az első Európai Unió tagállam is. Ahhoz, hogy a Bizottságnak a 29. cikk kapcsán megfogalmazott Záró észrevételeit összefüggéseiben lássuk, tudnunk kell, hogy Spanyolországban¹⁵⁶ az intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek választójoga korlátozható abban az esetben, ha az érintett személy cselekvőképességét teljesen vagy részlegesen megvonták,¹⁵⁷ vagy ha bírósági döntés született az érintett személy pszichiátriai intézetben történő elhelyezéséről.¹⁵⁸ Ezen eljárások bármelyike alatt, ha a bíróság úgy találja, hogy az érintett személy választójogát korlátozni szükséges, akkor a bíróságnak kifejezetten határoznia kell a személynek a választójog gyakorlására vonatkozó cselekvőképzetelenségéről is.¹⁵⁹

Az intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek és a gondnokság alá helyezett személyek választójogára vonatkozó spanyol szabályozással összefüggésben a Bizottság aggodalmát fejezte ki mind a cselekvőképesség korlátozásához vagy megvonásához, mind pedig az intézményi elhelyezéshez kapcsolódó választójogi korlátozások lehetőségét illetően. A Bizottság a felülvizsgálat során úgy találta, hogy a választójog korlátozása –

¹⁵⁴ Az eredeti angol szöveg ‘guardianship and trusteeship’ kifejezést használ utalva Tunézia gondnoksági rendszerének mind a cselekvőképességet kizáró, mind pedig a korlátozó formájára.

¹⁵⁵ CRPD Bizottság (2011a) i. m. 35. bekezdés.

¹⁵⁶ Részletesebb elemzés található a spanyol jogi környezetről az értekezés III. részének 2.1.5. fejezete alatt.

¹⁵⁷ *Ley de Régimen Electoral General*. Official State Journal no. 147 of 20.06.1985. 3.1. b) cikk.

¹⁵⁸ Uo. 3.1. c) cikk.

¹⁵⁹ Uo. 3.2. cikk.

szemben a törvény nyújtotta *lehetőséggel* – „nem kivételes esetekben fordul elő, hanem irányadó szabályként.”¹⁶⁰ A Bizottság sajnálatosnak találta azt is, hogy „nem áll rendelkezésre információ azzal kapcsolatban, hogy a bírúk, amikor a választójog korlátozásáról döntenek, azt milyen bizonyítékok és kritériumok alapján teszik.”¹⁶¹

Záró észrevételeiben a Bizottság azt javasolta a Spanyol Kormány számára, hogy „vizsgáljon felül valamennyi releváns jogszabályt annak biztosítása érdekében, hogy károsodására, jogállására¹⁶² és lakóhelyére való tekintet nélkül minden fogyatékossgal élő személy másokkal azonos alapon rendelkezzen a választójoggal, és vehessen részt a közéletben.”¹⁶³ A Bizottság konkrét ajánlást tett annak tekintetében, hogy Spanyolország „módosítsa az 5/1985. évi törvény 3. cikkét, amely lehetővé teszi a választójog egyedi bírósági döntés alapján történő megvonását,”¹⁶⁴ és arra hívta fel a részes államot, hogy biztosítsa minden fogyatékossgal élő személy számára a választójog gyakorlásának lehetőségét. A Bizottság a passzív választójog tekintetében hangsúlyozta a fogyatékossgal élő személyek számára biztosítandó olyan támogatások nyújtását, melyek a megválasztott személyek számára szükségesek feladataik ellátásához.

Peru esetében a Bizottság folytatta a Tunézia és Spanyolország kapcsán megkezdett álláspontjának hangsúlyozását, és bár elismerését fejezte ki Perunak, azért mert 2011 októberében megsemmisített olyan korábbi iránymutatásokat, amelyek bizonyos pszichoszociális és intellektuális fogyatékossgal élő személyeket kizártak a választási névjegyzékből, aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy „azok a fogyatékossgal élő személyek, akik bírósági úton cselekvőkép-telennek lettek nyilvánítva, továbbra sem szavazhatnak.”¹⁶⁵

¹⁶⁰ CRPD Committee: *Concluding observations of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities on Spain*. Közzétéve: 2011. október 19. CRPD/C/ESP/CO/1. 47. bekezdés [a továbbiakban: CRPD Bizottság (2011b)].

¹⁶¹ Uo.

¹⁶² A Záró észrevételek angol nyelvű szövege a 'legal status' kifejezést használja. A szöveggörnyezetből egyértelmű, hogy a Bizottság ezen a cselekvőképességi állapotot érti. Ugyanakkor ez nyilvánvalóan nem jelenti azt, hogy a gyermekek részére is vindikálná a jogot a választójog tekintetében.

¹⁶³ CRPD Bizottság (2011b) i. m. 48. bekezdés.

¹⁶⁴ Uo.

¹⁶⁵ CRPD Committee: *Concluding observations of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities on Peru*. Közzétéve: 2012. május 9. CRPD/C/PER/CO/1. 44(a) bekezdés. [a továbbiakban: CRPD Bizottság (2012a)] Vö. Human Rights Watch: *"I Want to be a Citizen Just like Any Other" Barriers to Political Participation for People with Disabilities in Peru*. United States of America, 2012.

Argentínát a nyolcadik ülészakon vizsgálta felül a CRPD Bizottság. Hasonló módon, mint Peru esetében, a Bizottság először elismerését fejezte ki a fogyatékossgal élő személyek választójoggal kapcsolatos szabályozásának jobbításáért, így azért, hogy hatályon kívül helyezte a választójogi törvény azon rendelkezéseit, melyek azért zártak ki intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal élő embereket a választójog gyakorlásából, mert bentlakásos intézményekben helyezték el őket. Mindazonáltal a Bizottság szóvá tette a választójogi törvény azon passzusát, amely alapján a bíróság által cselekvőképtelennek nyilvánított személyek nem gyakorolhatják a választójogukat.¹⁶⁶ A Bizottság arra hívta fel Argentínát, hogy hozza összhangba nemzeti jogi szabályozását az Egyezménynek a cselekvőképességre és a választójognak a másokkal azonos alapon történő gyakorlására vonatkozó rendelkezéseivel.¹⁶⁷

Kína esetében a Bizottságnak nem volt mit mondania a gondnokság alá helyezett fogyatékossgal élő személyek választójogát illetően, mivel a választási törvény 26. cikke az intellektuális és pszichoszociális károsodás alapján zárja ki az állampolgárokat a választási eljárásból.¹⁶⁸ Ezért a Bizottság arra hívta fel a részes államot, hogy másokkal azonos alapon biztosítsák minden fogyatékossgal élő személy számára a választójogot.¹⁶⁹

Magyarország a második olyan részes állam, amely esetében a Bizottság ugyanazon Záró észrevételekben az Egyezmény két cikke kapcsán is megemlítette a választójog érvényesülésével kapcsolatos aggályait.¹⁷⁰ Míg Tunézia esetében a 29. cikk mellett, az egyenlőség és a hátrányos megkülönböztetéstől való mentességről szóló 5. cikkel kapcsolatosan fogalmazott meg ajánlást a Bizottság a választójog gyakorlására vonatkozóan, addig Magyarország esetében ezt a törvény előtti egyenlőségről szóló 12. cikk vonatkozásában tette meg.

¹⁶⁶ CRPD Committee: *Concluding observations on the initial report of Argentina*. Közzétéve: 2012. október 8. CRPD/C/ARG/CO/1. 47(a) bekezdés. [a továbbiakban: CRPD Bizottság (2012b)].

¹⁶⁷ Uo. 48(a) bekezdés.

¹⁶⁸ CRPD Committee: *Concluding observations on the initial report of China*. Közzétéve: 2012. október 15. CRPD/C/CHN/CO/1. 23. bekezdés. [a továbbiakban: CRPD Bizottság (2012c)].

¹⁶⁹ Uo. 24. bekezdés.

¹⁷⁰ Lásd a szerző vonatkozó elemzését: GURBAI Sándor: "A Bizottság aggodalmát fejezi ki...": ENSZ-ajánlások a Magyar kormány számára, a fogyatékossgal élő személyek jogait illetően. *Esély*, 2012/6. 108–117. [a továbbiakban: GURBAI (2012a)] Részletesebb elemzés található a magyarországi jogi környezetről az értekezés III. részének 2.5.1.3. fejezete alatt.

A Bizottság mind a 12. cikk, mind pedig a 29. cikk kapcsán tett záró észrevételeiben egyértelműen arra hívta fel Magyarországot, hogy minden fogyatékossággal élő személy számára – függetlenül attól, hogy gondnokság alatt áll-e, vagy sem – biztosítsa a választójog gyakorlásának lehetőségét.

A 12. cikkel összefüggésben a Bizottság rávilágít a cselekvőképesség és a választójog közötti szoros kapcsolatra. Noha ennek fontosságára szinte az összes Záró észrevételekben utalt a Bizottság – a cselekvőképesség korlátozása és kizárása és a gondnokság alá helyezés nem eredményezheti a választójog elvesztését –, Magyarország kapcsán ez a viszony a 12. cikk és a 29. cikk között még egyértelműbbé válik, hiszen ajánlás fogalmazódik meg a cselekvőképesség és a választójog egymásra gyakorolt hatásáról mindkét cikk alatt.¹⁷¹

A 12. cikk vonatkozásában „a Bizottság javasolja, hogy a részes állam használja fel hatékonyan a jelen felülvizsgálati folyamatot a Polgári Törvénykönyvvel és a kapcsolódó jogszabályokkal összefüggésben,¹⁷² és tegyen azonnali lépéseket a gondnokság intézményétől való eltérés irányában, annak érdekében, hogy a helyettes döntéshozataltól elmozduljon a támogatott döntéshozatal felé, mely tiszteletben tartja a személy autonómiáját, akaratát és választásait és teljes összhangot teremt az Egyezmény 12. cikkével. *Mindez magában foglalja az egyén jogának tiszteletben tartását, hogy saját maga tájékozott beleegyezését adja vagy visszavonja orvosi kezeléssel kapcsolatosan, hogy gyakorolja az igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréshez való jogot, a választójogot, a házasságkötéshez való jogot, a munkához való jogot és a jogot, hogy lakóhelyét megválassza [...].*”¹⁷³

Az Egyezmény 29. cikkével összefüggésben a Bizottság különös aggodalmát fejezte ki¹⁷⁴ Magyarország új Alaptörvényének azon rendelkezésével kapcsolatosan, amelynek értelmében „[n]em rendelkezik választójoggal az, akit [...] belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt.”¹⁷⁵

¹⁷¹ Észrevehetjük, hogy a Bizottság mind Argentínával, mind pedig Magyarországgal kapcsolatosan 2012. szeptember 27-én fogadta el a Záró észrevételeket, azonban míg Argentína esetében csak a 29. cikk alatt született ajánlás a gondnokság alá helyezett személyek választójogát illetően – igaz ezen cikk alatt arra is felhívta a Bizottság a részes államot, hogy hozza összhangba nemzeti jogi szabályozását az Egyezménynek a cselekvőképességre vonatkozó rendelkezéseivel is –, addig Magyarország kapcsán már a 12. cikk alatt is.

¹⁷² A Záró észrevételek elfogadásakor, 2012. szeptember 27-én a Polgári Törvénykönyvről szóló T/7971. számú törvényjavaslat az Országgyűlés előtt volt.

¹⁷³ CRPD Committee: *Concluding observations on the initial periodic report of Hungary*. Közzétéve: 2012. október 22. CRPD/C/HUN/CO/1. 26. bekezdés. (Kiemelés tőlem: G. S.) [a továbbiakban: CRPD Bizottság (2012d)]

¹⁷⁴ Uo. 45. bekezdés.

¹⁷⁵ Magyarország Alaptörvényének XXIII. cikk (6) bekezdése.

A Bizottság aggodalomra okot adónak találta a választási eljárásról szóló törvény azon szabályozását is, mely alapján a cselekvőképességet korlátozó és kizáró gondnokság alá helyezés, valamint a gondnoksági felülvizsgálati eljárás során a bíróság a választójog gyakorlásából fogyatékossgal élő személyeket kizárhat.¹⁷⁶

A Bizottság azzal a javaslattal élt Magyarország Kormánya számára, hogy „minden releváns jogszabályt vizsgáljanak felül annak biztosítása érdekében, hogy minden fogyatékossgal élő személy a fogyatékossgára, jogállására vagy lakóhelyére való tekintet nélkül rendelkezzen választójoggal, és hogy másokkal azonos alapon vehessen részt a politikai és közéletben.”¹⁷⁷

A Bizottság különös hangsúlyt fektetett a cselekvőképességgel/gondnoksággal és a gondnokság alá helyezett személyek választójogával összefüggésben tett ajánlásaira, hiszen arra kéri Magyarországot, hogy 12 hónapon belül írásban számoljon be az ezekben megfogalmazottaknak való megfelelés érdekében tett intézkedésekről.¹⁷⁸

A CRPD Bizottság a 2013. és 2014. években az itt bemutatott állásfoglalásait ismételte meg minden olyan esetben, ahol a fogyatékossgal élő személyek – ideértve a gondnokság alá helyezett személyeket is – választójoga akár fogyatékossguk, akár cselekvőképességi státuszuk miatt akár automatikusan, akár egyéni bírói mérlegelés alapján korlátozás tárgya lehet.¹⁷⁹ Ebben az időszakban további két Európai Unió tagállamot vizsgált felül a CRPD Bizottság, Ausztriát és Svédországot. Mindkét esetben megjegyezte a Bizottság, hogy ezekben a részes államokban a jogi környezet minden intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal élő személy számára lehetővé teszi a választójog gyakorlását.¹⁸⁰ Mindemellett, a Bizottság felhívta a figyelmet arra, hogy a választójog jogszabályi biztosítása nem elegendő a CRPD 29. cikkének teljes implementációja tekintetében, szükséges, hogy

¹⁷⁶ 1997. évi C. törvény a választási eljárásról, 11/A. §. A rendelkezés 2012. január 1-jén lépett hatályba, és azóta hatályon kívül lett helyezve.

¹⁷⁷ CRPD Bizottság (2012d) i. m. 46. bekezdés.

¹⁷⁸ Uo. 56. bekezdés.

¹⁷⁹ Ilyen jellegű Záró észrevételek születtek Paraguay, El Salvador, Ausztrália és Azerbajdzsán vonatkozásában. Fontos rámutatni, hogy Paraguay Választási törvénykönyve siket személyek esetében is lehetővé teszi a választójog korlátozását. A CRPD Bizottság ezt a szabályozást és az erre épülő gyakorlatot is bírálta Záró észrevételeiben. Lásd CRPD Committee: *Concluding observations on the initial report of Paraguay*. Közzétéve: 2013. május 15. 69–70 bekezdés.

¹⁸⁰ CRPD Committee: *Concluding observations on the initial report of Austria*. Közzétéve: 2013. szeptember 30. 5. bekezdés; CRPD Committee: *Concluding observations on the initial report of Sweden*. Közzétéve: 2014. május 12. 4. bekezdés. [a továbbiakban: CRPD Bizottság (2014a)]

- a választás, a választási kampány, és a választási információk hozzáférhetőek legyenek minden szükséges formátumban;¹⁸¹
- a választás helyszínén a támogatás/segítség elérhető legyen, és ezek kialakítására a fogyatékossgal élő emberek szervezeteinek szoros konzultációja mellett kerüljön sor annak érdekében, hogy a támogatás a fogyatékossgal élő személyek szükségleteiknek megfeleljen;¹⁸²
- a választásnál hivatalosan segítséget nyújtó személyek képzésben részesüljenek a fogyatékossgal élő személyeknek nyújtandó észszerű alkalmazkodások tekintetében;¹⁸³
- a megválasztott fogyatékossgal élő személyek minden szükséges támogatást megkapjanak, ideértve a személyi segítőt is.¹⁸⁴

3.3. Bujdosó Zsolt és öt társa kontra Magyarország ügy

A CRPD lehetőséget biztosít arra, hogy azon részes államokból, amelyek ratifikálták a CRPD-hez fűzött Fakultatív Jegyzőkönyvet (OP-CRPD),¹⁸⁵ személyek vagy személyek csoportja a CRPD Bizottsághoz forduljon abban az esetben, ha úgy vélik, hogy sérelmet szenvedtek amiatt, hogy az adott részes állam a CRPD rendelkezéseit megsértette.¹⁸⁶ Habár a CRPD Bizottság döntései jogi kötőerővel nem bírnak, ezek mégis a CRPD autoritatív interpretációját adják, és az érintett részes állam irányában relevanciával bírnak. Mindemelllett, ezek a döntések a többi részes állam számára is hasznosak annak tekintetében, hogy miként implementálják a CRPD előírásait.¹⁸⁷

A CRPD Bizottságnak a panaszmechanizmus keretében hozott döntései¹⁸⁸ közül a doktori munka témáját illetően a *Bujdosó Zsolt és öt társa kontra*

¹⁸¹ Vö. CRPD Committee (2013) i. m. 49. bekezdés; CRPD Committee (2014a) i. m. 52. bekezdés.

¹⁸² CRPD Committee (2014a) i. m. 52. bekezdés.

¹⁸³ Uo.

¹⁸⁴ Uo.

¹⁸⁵ Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (OP-CRPD).

¹⁸⁶ Vö. OP-CRPD I(1) cikk.

¹⁸⁷ Vö. IDA: Factsheet on the Optional Protocol to the CRPD. 2013. 2.

¹⁸⁸ A CRPD Bizottság döntéseit lásd: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/Jurisprudence.aspx>

Magyarország ügy¹⁸⁹ bír relevanciával, amelyben a CRPD Bizottság 2013. szeptember 9-én fogadta el döntését. Mind a 6 panaszos intellektuális fogyatékossgal él, és cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság alatt állt a beadvány benyújtásakor. Ennek következtében a panaszosok nem vehettek részt sem a 2010. áprilisi országgyűlési, sem pedig a 2010. októberi önkormányzati választásokon, Magyarországon.¹⁹⁰

A Bizottság megállapította, hogy

- i) *az Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdése, mely lehetővé teszi az intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő személyek aktív és passzív választójogának megvonását, valamint*
 - ii) *az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezései 24. (2) bekezdése,¹⁹¹ amely alapján „aki az Alaptörvény hatálybalépésekor jogerős ítélet alapján a cselekvőképességét korlátozó vagy kizáró gondnokság alatt áll, nem rendelkezik választójoggal a gondnokság megszüntetéséig, vagy amíg választójogának fennálltát a bíróság meg nem állapítja”¹⁹²*
- az Egyezmény 29. cikkének sérelmét jelenti.¹⁹³*

A magyar kormány az ügy folyamán – többek között – az alábbi érveket sorakoztatta fel a korlátozás jogszerűsége mellett:

- i) az új alaptörvényi szabályozás és az arra épülő törvényi rendelkezések összhangban vannak az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első kiegészítő jegyzőkönyvének a szabad választásokhoz való jogról szóló 3.

¹⁸⁹ CRPD Committee: Views under article 5 of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (Tenth session) concerning Communication No. 4/2011. CRPD/C/10/D/4/2011. [a továbbiakban: CRPD Bizottság (2011c)]

¹⁹⁰ Uo. 2. bekezdés.

¹⁹¹ A CRPD Bizottság tévesen a 26. (2) bekezdést jelöli itt meg. CRPD Bizottság (2011c) 9.4. bekezdés.

¹⁹² Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) Záró és vegyes rendelkezések 24. (2) pont. Beiktatta: Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása 20. cikk. Hatályos: 2013. IV. 1-től.

¹⁹³ CRPD Bizottság (2011c) 9.4. bekezdés.

- cikkével és az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Kiss Alajos kontra Magyarország ügyben meghozott ítéletével;¹⁹⁴
- ii) az Európai Unió több tagállama hasonló korlátozó rendelkezéseket állított fel a választójog tekintetében;¹⁹⁵
 - iii) a bíróság pszichiátriai szakértői véleményre támaszkodik a választójogból való kizárásról rendelkező döntés során;¹⁹⁶
 - iv) minden választójogból való kizárást felülvizsgálják a kötelező gondnoksági felülvizsgálati eljárás során, melyre a gondnokság alá helyezésről szóló ítélet jogerőre emelkedésétől számított öt éven belül sor kerül.¹⁹⁷

A Harvard Law School Project on Disability engedélyt kapott arra, hogy beavatkozzon az eljárásba a panaszosok támogatójaként,¹⁹⁸ és beadványában többek között amellettt érvelt, hogy a választójogtól való megfosztás soha nem valósíthat meg arányos beavatkozást három ok miatt:¹⁹⁹

- i) önmagában a képességvizsgálat is fogyatékoságon alapuló diszkriminációt valósít meg;²⁰⁰
- ii) elkerülhetetlenül azt eredményezi, hogy olyan egyéneket is megfoszt a választójogtól, akik képesek azt gyakorolni;²⁰¹
- iii) a gyakorlatban ez azt eredményezi, hogy a fogyatékosággal élő személyek sokaságától vonják meg a választójogot.²⁰²

*A CRPD Bizottság – ezen érvekre való tekintettel – arra a következtetésre jutott, hogy a választójog gyakorlásának feltételeként végzett, az egyén képességeinek vizsgálatára irányuló eljárás természeténél fogva diszkriminatív, és nem lehet sem jogszerű, sem arányos a részes állam politikai rendszere integritásának megőrzése érdekében.*²⁰³

¹⁹⁴ Uo. 4.3. bekezdés. Ezzel összefüggésben lásd az értekezés II. rész 1.1.2. fejezetét.

¹⁹⁵ Uo. Az Európai Unió és a az Európa Tanács tagállamaiban fellállított korlátokkal összefüggésben lásd az értekezés III. rész 4.3. fejezetét és alfejezeteit.

¹⁹⁶ CRPD Bizottság (2011c) 4.4. bekezdés.

¹⁹⁷ Uo. 4.6. bekezdés.

¹⁹⁸ Uo. 5.1. bekezdés.

¹⁹⁹ Uo. 5.6. bekezdés.

²⁰⁰ Uo. 5.7. bekezdés.

²⁰¹ Uo. 5.8 és 5.9. bekezdés.

²⁰² Uo. 5.10 és 5.11. bekezdés.

²⁰³ Uo. 9.6. bekezdés.

A Bizottság az ügy érdemének vizsgálata során hivatkozott a Tunézia és Spanyolország kormányaihoz intézett Záró észrevételeire²⁰⁴ és megállapította, hogy Magyarország elmulasztotta teljesíteni az Egyezmény 12. és 29. cikkéből fakadó kötelezettségeknek való megfelelést.²⁰⁵ A Bizottság végül a következő ajánlásokat fogalmazta meg Magyarország számára:

- orvosolni kell a panaszosok nevének törlését a választói névjegyzékből, ideértve a panaszosok megfelelő mértékű kárpótlását az őket ért azon erkölcsi kár miatt, amely abból fakadt, hogy választójoguk megvonása miatt nem vehettek részt a 2010. évi országgyűlési választásokon. Továbbá, a panaszosok megfelelő mértékű kárpótlásának ki kell terjednie azon jogi költségekre, mely a beadvány benyújtásával kapcsolatosan keletkezett;²⁰⁶
- meg kell fontolni az Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdésének és a Záró és vegyes rendelkezések 24. (2) bekezdésének hatályon kívül helyezését;²⁰⁷
- olyan törvényeket kell hozni, melyek képességvizsgálat nélkül elismerik minden fogyatékossgal élő személy választójogát, ideértve azon személyeket is, akik több támogatást igényelnek; megfelelő segítséget, valamint ésszerű alkalmazkodást kell nyújtani számukra, hogy politikai jogaikat gyakorolhassák;²⁰⁸
- a fogyatékossgal élő személyek választójogának másokkal azonos alapon történő gyakorlását meg kell erősíteni, és biztosítani kell, amint azt az Egyezmény 29. cikke előírja, annak biztosítása révén, hogy a szavazási eljárások, létesítmények és anyagok megfelelőek, hozzáférhetőek és könnyen érthetőek és használhatóak, és szükség esetén – saját kérésükre – lehetővé téve, hogy a szavazás során egy általuk választott személy legyen segítségükre.²⁰⁹

²⁰⁴ Uo. 9.4. bekezdés. Ezzel összefüggésben lásd az értekezés I. részének 3.2. fejezetét.

²⁰⁵ Uo. 9.5. és 9.7. bekezdés.

²⁰⁶ Uo. 10.1. bekezdés.

²⁰⁷ Uo. 10.2.(a) bekezdés.

²⁰⁸ Uo. 10.2.(b) bekezdés.

²⁰⁹ Uo. 10.2.(c) bekezdés.

3.4. Az 1. számú Általános Kommentár

A CRPD Bizottság az első Általános Kommentárját 2014. április 11-én fogadta el²¹⁰ és témájául a CRPD '[t]örvény előtti egyenlőségről' szóló 12. cikke szolgált, amely kulcsfontosságú rendelkezéseket tartalmaz a cselekvőképességgel összefüggésben, így az értekezés témájával kapcsolatosan is. Az Általános Kommentár hangsúlyozza, hogy a fogyatékossgal élő személyek választójogi szabályozása szorosan összekapcsolódott a gondnoksági szabályokkal, és ez sok esetben a gondnokolti státusszal automatikusan együtt járó választójogi korlátozást eredményezte.²¹¹

Mielőtt azonban az Általános Kommentár választójogi aspektusát megvizsgálánk, látnunk kell, miként vélekedik a CRPD Bizottság a gondnokság jogintézményéről és a cselekvőképesség fogyatékossgon alapuló korlátozásáról és kizárásáról, valamint, hogy miként is rendelkezik a CRPD 12. cikke. Az Egyezmény 12. cikke mind a (2), a (3) és a (4) bekezdésben használja a 'legal capacity' terminológiát.²¹² A 12 (2) cikk értelmében „[a] részes államok elismerik, hogy a fogyatékossgal élő személyeket az élet minden területén

²¹⁰ CRPD Bizottság (2014b) i. m.

²¹¹ Uo. 8. bekezdés.

²¹² Észre kell vennünk, hogy a 'legal capacity' kifejezést az Egyezmény magyar nyelvű szövege a (2) bekezdésben a „jog-, illetőleg cselekvőképesség”, míg a (3) és (4) bekezdésben a „cselekvőképesség” kifejezéssel fordítja. Mivel az „illetőleg” jelentése az „és/vagy” szerkezettel megegyező (lásd: TAMÁS András: *Legistica, A jogalkotástan vázlatja*. Budapest, SZIT, 2005. 99.), ezért a magyar fordítás elveszi az eredeti szöveg radikalitását, mely megkívánja, hogy cselekvőképességétől senkit se foszsanak meg fogyatékossga alapján. Továbbá, mivel a 12. cikk (2) bekezdésének magyar fordítása lehetővé teszi a 'legal capacity' jogképesség-tartalmú értelmezését, ezért ilyen jellegű értelmezés esetén nem tesz egyebet, mint megismétli a 12 cikk (1) bekezdésében foglaltakat, vagyis azt, hogy minden fogyatékossgal élő személy jogképes. Fontos észrevenni, hogy a 12 cikk (1) bekezdése értelmében: „A részes államok újjólag megerősítik, hogy a fogyatékossgal élő személyeknek joguk van ahhoz, hogy a törvény előtt mindenhol személyként ismerjék el őket.” Az Egyezmény angol nyelvű szövegében: „States Parties reaffirm that persons with disabilities *have the right to recognition everywhere as persons before the law.*” (Kiemelés tőlem: G. S.) Az angol nyelvű szöveg egyértelműen utal a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 16. cikkére, melynek értelmében: „Everyone shall *have the right to recognition everywhere as a person before the law.*” (Kiemelés tőlem G. S.) Ezt a magyar nyelvű szöveg – helyesen – azzal a fordítással adta vissza, hogy „[m]indenkinek joga van arra, hogy mindenütt jogképesnek ismerjék el.” (Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésszakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 8. törvényerejű rendelet) Ezt az okfejtést lásd GURBAI Sándor: Autonómia, akarat, választás. A cselekvőképesség szabályozása az Új Polgári Törvénykönyv tervezetében. In: *Jogtudományi Közlöny*, 2012/6. 251. [a továbbiakban: GURBAI (2012b)] A 'legal capacity' problematikáról bővebben lásd: United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR): *Background conference document on legal capacity*. 2005.; GOMBOS Gábor, KÖNCZEI György, BÍRÓ Endre, KOVÁCS Melinda, GURBAI Sándor, MDAC: Bizonyítási kísérlet

másokkal azonos alapon megilleti a jog-, illetőleg cselekvőképesség.” Az Egyezmény 12. cikke tudatosan a cselekvőképesség (nem mások általi) gyakorlásának elősegítésére fókuszál, amely mind a *travaux préparatoires*²¹³-ből, mind a 12. cikkhez fűzött kommentárokból egyértelműen kitűnik,²¹⁴ és ezt erősíti meg a CRPD Bizottság 1. számú Általános Kommentárja is, mely – többek között – hangsúlyozza:

- a 12. cikk nem engedi a fogyatékoságon és/vagy döntéshozatali képességek alapján történő cselekvőképesség-megvonást – ez hátrányos megkülönböztetést valósít meg;²¹⁵
- azon helyettes-döntéshozatali rendszerek, amelyek magukban foglalják a kizáró/teljesen korlátozó és részlegesen korlátozó gondnokság intézményeit, nem állnak összhangban a CRPD 12. cikkével;²¹⁶
- a részes államoknak tartózkodniuk kell a fogyatékosággal élő személyek cselekvőképességének megvonásától és e helyett a 12 (3) cikkben előírt támogatásokat – ideértve a *támogatott döntéshozatalt* – kell biztosítaniuk a cselekvőképesség gyakorlása érdekében.²¹⁷

A támogatott döntéshozattal összefüggésben a CRPD 12 (3) bekezdése azt a kötelezettséget támasztja a részes államok irányában, hogy hozzák meg „a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a fogyatékosággal élő személyek cselekvőképességének gyakorlásához esetlegesen szükséges segítség²¹⁸ hozzáférhetővé váljon.” Robert M. Gordon már az ezredfordulón a gondnokság elismert alternatívájaként említette a támogatott döntéshozatalt,²¹⁹ amely azóta is az egyik leghatékonyabb alternatívája a gondnoksági rendszereknek. Amita Dhanda arról ír, hogy „a támogatott döntés paradigmája előnyösebb a helyettes döntésénél, mivel lehetővé teszi a fogyatékosággal élő személy képességeinek fejlődését. [...] A támogatott modell félresöpri a helyettes döntéshozatal

és kommentár a 12. cikkelyhez, avagy a cselekvőképesség problémája. In: *Fogyatékoság és társadalom*, 2009/1. 49–55.; GURBAI (2012b) i. m. 251.

²¹³ Az Egyezmény előkészítő dokumentumaival kapcsolatosan lásd <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=1423>

²¹⁴ Lásd pl. United Nations, OHCHR, Inter-Parliamentary Union i. m. 89–91.

²¹⁵ CRPD Bizottság (2014b) i. m. 7., 15., 25. és 32. bekezdés.

²¹⁶ Uo. 27–28.; 50(a) bekezdés.

²¹⁷ Uo. 16–19., 29. bekezdés.

²¹⁸ Az angol ‘support’ mind a ‘segítség’, mind pedig a ‘támogatás’ kifejezéssel visszaadható.

²¹⁹ Robert M. GORDON: The Emergence of Assisted (Supported) Decision-Making in the Canadian Law of Adult Guardianship and Substitute Decision-Making. In: *International Journal of Law and Psychiatry*, vol. 23(1), 2000. 61.

modelljét, mert az utóbbi teljesen kirekeszti a fogyatékossgal élő személyt a társadalmi diskurzusból.”²²⁰ A támogatott döntéshozatali rendszer legfontosabb alapelveiről több nagy fogyatékossgal élő emberek jogait védő és képviselő nemzetközi szervezet is közzétette – tapasztalatokon alapuló – véleményét.²²¹ Míg a támogatott döntéshozatal tiszteletben tartja a fogyatékossgal élő személy „jogait, akaratát és választásait,”²²² addig a gondnoksági rendszerek alapvetően a cselekvőképesség korlátozására és kizárására, valamint a gondnokság alá helyezett személy helyett történő döntések meghozatalára irányulnak. A két paradigma – a helyettes döntéshozatalra épülő gondnoksági rendszerek és az emberi méltóság, valamint az egyéni autonómia tiszteletére épülő támogatott döntéshozatal – tehát élesen szemben áll egymással.²²³

A választójoggal összefüggésben a CRPD Bizottság a következő aspektusokat emelte ki:

- A cselekvőképesség megvonása, illetve korlátozása bizonyos fogyatékossgal élő személyek esetében alapul szolgál a politikai részvételi lehetőség, különösen is a választójog megvonásához. Annak érdekében, hogy a cselekvőképesség másokkal azonos alapon történő elismerése az élet minden területén teljesen megvalósuljon, fontos elismerni a fogyatékossgal élő személyek cselekvőképességét a politikai és közéletben is. Ez azt jelenti, hogy egy személy döntéshozatali képessége nem igazolhatja a fogyatékossgal élő személyek kizárását politikai jogaik gyakorlásából, ideértve a választójogot, a választhatósághoz való jogot, és azt a jogot, hogy az illető személy esküdtszék tagja lehessen.²²⁴
- A részes államok kötelesek védeni és elősegíteni a fogyatékossgal élő személyek jogát

²²⁰ DHANDA (2009) i. m. 262–263.

²²¹ Inclusion Europe: Key elements of a System for Supported Decision-Making; International Disability Alliance, Principles for implementation of CRPD Article 12; World Network of Users and Survivors of Psychiatry, Advocacy note on legal capacity.

²²² Egyezmény 12 cikk (4) bekezdés.

²²³ Ezt a gondolatmenetet lásd GURBAI (2012b) i. m. 252–253. A támogatott döntéshozatal alapelveivel kapcsolatosan magyar nyelven lásd: GOMBOS Gábor – HOFFMAN István – KÖNCZEI György – NAGY Zita – SZABÓ Gyula: *A támogatott döntéshozatal elmélete és gyakorlata*. Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar, 2009.; JAKAB Nóra: A támogatott döntéshozatal elméleti és gyakorlati kérdései Kanadában. *Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXIX/2., 2011. 447–458.

²²⁴ CRPD Bizottság (2014b) i. m. 29(f) és 48. bekezdés.

- az általuk választott támogatáshoz/segítséghez való hozzáféréshez a titkos szavazás során, valamint
- minden választáson és népszavazáson való, hátrányos megkülönböztetéstől mentes részvételhez.²²⁵
- A részes államok biztosítsák a fogyatékossgal élő személyek jogát
 - a választhatósághoz,
 - a hatékony tisztségviseléshez,
 - a közhivatal-viseléshez a kormányzás minden szintjén,
 azáltal, hogy cselekvőképességük gyakorlásához biztosítják az ésszerű alkalmazkodást, és a fogyatékossgal élő személyek által szükségesnek tartott támogatást/segítségét.²²⁶

4. Az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosa és Hivatalának releváns instrumentumai

Az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosa és Hivatala kulcsfontosságú szerepet játszik a nemzetközi emberi jogi eszközök interpretációjában és implementációjuk elősegítésében. A fogyatékossgal élő személyek választójoga és cselekvőképességük közötti összefonódással kapcsolatosan Navanethem Pillay kiemelte:

„Az államoknak igazán elő kell segíteniük az általános választójogot, többek között a fogyatékossgal élő emberek számára. Minden olyan törvényt, rendelkezést, szokást és gyakorlatot módosítani kell, vagy el kell törölni, amely a politikai jogokat a cselekvőképességhez köti.”²²⁷

Az értekezés ezen része négy releváns dokumentum bemutatását és elemzését tűzi ki célul, melyeken keresztül jól nyomon követhető a Főbiztos és Hivatala progresszív állásfoglalása.

²²⁵ Uo. 49. bekezdés.

²²⁶ Uo.

²²⁷ „States should promote truly universal suffrage, including for people with disabilities. They should modify or repeal existing laws, regulations, customs and practices that link political rights to legal capacity.” Navanethem Pillay, az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának állásfoglalása. Lásd *A new era for the political participation of persons with disabilities. Interview with the High Commissioner for Human Rights, Navanethem Pillay*. In: IDA i. m. 9.

4.1. Jelentés a fogyatékossgal élő személyek emberi jogairól szóló tanulmányban foglalt ajánlások végrehajtása során elért előrehaladásról

A CRPD elfogadásának évében, 2006-ban az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala (OHCHR) jelentést készített az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa (Human Rights Council) számára a fogyatékossgal élő személyek emberi jogainak előmozdításával kapcsolatosan.²²⁸ Mivel a jelentés 2007 januárjára datálódik, ezért érthető, hogy a dokumentum csak röviden reflektál a CRPD legfontosabb rendelkezéseire.²²⁹ Az Egyezmény céljának és a definícióknak a bemutatása után az általános alapelvek és az általános kötelezettségek áttekintése következik, majd három jogot emel ki a Főbiztos a CRPD-ből, a törvény előtti egyenlőséget,²³⁰ a választójogot²³¹ és az oktatáshoz való jogot.²³²

Az Egyezmény 12. cikke tartalmazza azokat a cselekvőképesség kérdéskörét szabályozó, paradigmaváltást képviselő rendelkezéseket, melyek szorosan kapcsolódnak a választójoghoz is.²³³ A CRPD 24. cikke szintén jelentőséggel bír a választójog vonatkozásában, hiszen az oktatás segítséget nyújt abban, hogy a tanulók ismereteket szerezzenek állampolgári jogaikról és kötelezettségeikről, és ez által kifejlődjön és erősödjön részvételük a politikai és a közéletben.²³⁴ A Főbiztos jelentése a választójog tekintetében kiemeli, hogy „a részes államoknak biztosítaniuk kell a fogyatékossgal élő személyek számára az aktív és passzív választójogot és ezek gyakorlásának lehetőségét, melynek fontos részét képezi, hogy választási eljárások, létesítmények és anyagok megfelelőek, hozzáférhetőek valamint könnyen érthetőek és használhatóak.[...]”²³⁵

²²⁸ United Nations High Commissioner for Human Rights: *Report on progress in the implementation of the recommendations contained in the study on the human rights of persons with disabilities* (Az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának jelentése a fogyatékossgal élő személyek emberi jogairól szóló tanulmányban foglalt ajánlások végrehajtása során elért előrehaladásról). A/HRC/4/75. Közzétéve: 2007. január 17.

²²⁹ A CRPD elfogadásának dátuma: 2006. december 13.

²³⁰ CRPD 12. cikk.

²³¹ CRPD 29. cikk.

²³² CRPD 24. cikk.

²³³ Ezzel kapcsolatosan lásd az értekezés I. részének 3.4. fejezetét.

²³⁴ Vö. Janet E. LORD – Katherine N. GUEMSEY – Joelle M. BALFE – Valerie L. KARR – Nancy FLOWERS (szerk.): *Emberi jogok. Igen! A fogyatékossgal élő személyek jogai*. Budapest, SINOSZ, 2009. 67–68.

²³⁵ Implementation of General Assembly Resolution 60/251 of March 2006 entitled “Human Rights Council.” Report Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights

Az a tény, hogy a Főbiztos a CRPD elfogadását követően, kevéssel több, mint egy hónappal különös hangsúlyt fektetett a cselekvőképesség/gondnokság és a választójog területére, azt jelzi, hogy a CRPD ezen cikkei – noha a Főbiztos a cselekvőképesség és a választójog közötti szoros kapcsolatra még nem mutat rá – rendkívüli fontosságúak az Egyezmény tekintetében.

4.2. Tematikus tanulmány a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló Egyezmény ismertségének növeléséről és ismeretének mélyítéséről

Az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala 2008-ban egy tematikus tanulmányt készített az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa számára, amely az Emberi Jogi Főbiztos éves jelentése keretében került bemutatásra.²³⁶ A tanulmány azon lépéseket vizsgálta, melyek a CRPD ratifikációjához és hatékony implementációjához szükségesek. Habár a tanulmány nem vizsgálta kifejezetten a választójog területét, érintőlegesen – az egyenlőség és a hátrányos megkülönböztetéstől való mentességről szóló 5. cikkel és a törvény előtti egyenlőségről szóló 12 cikkel kapcsolatosan – mégiscsak reflektált a politikai és közéletben való részvételről szóló 29. cikkre is.

A Főbiztos Hivatalának ezen reflexiói különös jelentőséggel bírnak, hiszen a CRPD Bizottság a 29. cikk mellett, ugyanezen két cikk alatt fogalmazott meg ajánlást a felülvizsgált részes államok felé: Tunézia esetében a CRPD Bizottság az 5. cikk vonatkozásában, míg Magyarország esetében a 12. cikk vonatkozásában tett ajánlást a Bizottság a választójoggal összefüggésben.²³⁷ Ezen CRPD Bizottsági ajánlásokra egyértelműen hatással lehetett a Főbiztos Hivatalának tematikus tanulmánya a Fogyatékossgal élő személyek Jogairól szóló Egyezmény ismertségének növeléséről és ismeretének mélyítéséről.

A tanulmány rámutat, hogy az 5. cikk széles spektrumú klauzuláit együtt kell olvasni az Egyezményben foglalt jogokhoz kapcsolódó azon speciális

on progress in the implementation of the recommendations contained in the study on the human rights of persons with disabilities. (A/HRC/4/75) 35. bekezdés.

²³⁶ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR): Thematic Study on enhancing awareness and understanding of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (Az ENSZ Emberi Jogi Főbiztos Hivatalának tematikus tanulmánya a Fogyatékossgal élő személyek Jogairól szóló Egyezmény ismertségének növeléséről és ismeretének mélyítéséről). Közzétéve: 2009. január 26. A/HRC/10/48. [a továbbiakban: OHCHR (2009)]

²³⁷ Ezzel kapcsolatosan lásd az értekezés I. részének 3.2. fejezetét.

előírásokkal, melyek a hátrányos megkülönböztetést tiltó és a fogyatékossgal élő személyek egyenlőségére irányuló rendelkezéseket tartalmaznak. Ilyen speciális rendelkezések találhatók például a házasság, család, szülői szerep és kapcsolatok területét lefedő 23. cikkben, az oktatásról szóló 24. cikkben, és a politikai és közéletben való részvételről szóló 29. cikkben is.²³⁸ A 12. cikk vonatkozásában a tanulmány kiemeli, hogy el kell törölni azon jogi normákat, melyek a fogyatékossguk alapján zárnak ki embereket annak lehetőségéből, hogy valamely tisztséget betöltsenek vagy hogy politikai pozíciókért jelöltként induljanak.²³⁹

4.3. Tematikus tanulmány a Fogyatékossgal élő személyek politikai és a közéletben való részvételéről

Az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala 2011-ben újabb releváns tematikus tanulmányt készített az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa számára, amely a CRPD egyetlen cikkét, a politikai és a közéletben való részvételről szóló 29. cikket tette vizsgálatának tárgyává.²⁴⁰

A Főbiztos Hivatala hangsúlyozza, hogy az aktív és passzív választójog gyakorlása által a fogyatékossgal élő személyek az egyéni autonómiájukat érvényesítik, mely magában foglalja a saját döntések meghozatalának szabadságát²⁴¹ és a jogot, hogy a törvény előtt személyként ismerjék el őket.²⁴²

A Főbiztos Hivatala az Emberi Jogi Bizottság 25. Általános Kommentárjával összefüggésben megjegyzi, hogy „a jogi környezet drámaian megváltozott” 1996 óta, és Manfred Nowakot idézve rámutat, hogy „érveket lehet felsorakoztatni amellet, hogy a választási korlátozások többsége »már nem felel meg a hátrányos megkülönböztetés tilalmáról szóló 2(1) és a 25 cikkeknek vagy a demokrácia jelenkori értelmezésének.«²⁴³ Majd a tanulmány hozzáteszi, hogy „ez a megállapítás különösen is igaz az intellektuális fogyatékossgon

²³⁸ OHCHR (2009) i. m. 38. bekezdés.

²³⁹ Uo. 46. bekezdés.

²⁴⁰ OHCHR: *Thematic study on participation in political and public life by persons with disabilities*. (Az ENSZ Emberi Jogi Főbiztos Hivatalának tematikus tanulmánya a Fogyatékossgal élő személyek politikai és a közéletben való részvételéről) Közzétéve: 2011. december 21. A/HRC/19/36. [a továbbiakban: OHCHR (2011)]

²⁴¹ Ld. CRPD 3(a) cikk.

²⁴² Ld. CRPD 12. cikk. Vö. OHCHR (2011) i. m. 14. bekezdés.

²⁴³ NOWAK i. m. 577. Idézi: OHCHR i. m. 28. bekezdés.

és a pszichoszociális fogyatékoságon alapuló korlátozásokra a választás és a választhatóság jogát illetően.”²⁴⁴

Tovább vizsgálva az Egyezmény 29. cikkének hátrányos megkülönböztetést tiltó természetét, a Főbiztos Hivatala utal a PPJNE 25. cikkére, hangsúlyozva, hogy a CRPD nem számol 'ésszerű korlátozásokkal', és nem tartalmaz lehetőséget azzal kapcsolatosan, hogy a választójog bármely fogyatékoság alapján megvonható lehessen.²⁴⁵ A tanulmány ebben a tekintetben arra a következtetésre jut, hogy „a választójog vélt vagy valós pszichoszociális vagy intellektuális fogyatékoság alapján történő kizárása vagy korlátozása, az Egyezmény 2. cikke értelmében 'fogyatékoságon alapuló hátrányos megkülönböztetést' eredményez.”²⁴⁶ Itt tehát a Főbiztos Hivatal azon korábbi tanulmányára támaszkodik, melyet a CRPD ismertségének növeléséről és ismeretének mélyítéséről készített,²⁴⁷ és amelyben rámutatott, hogy az 5. cikk hátrányos megkülönböztetést tiltó rendelkezéseinek a választójog vonatkozásában is érvényesülniük kell.²⁴⁸

Az értekezés vizsgálódásai szempontjából azonban ennél is relevánsabb az, hogy a tanulmány reflektál azon érvre is, miszerint a választójog korlátozása sok esetben nem a 'fogyatékoság okán' történik, hanem a cselekvőképesség hiánya miatt.²⁴⁹ A Főbiztos Hivatalának álláspontja szerint ez az érv a 12(2) cikk²⁵⁰ sérelmét vonná maga után, sőt, a tanulmány rámutat, hogy „vélt vagy valós mentális betegség vagy pszichoszociális fogyatékoság alapján történő megvonása a cselekvőképességnek a 12. cikkben foglalt kötelezettségek sérelmét eredményezi.”²⁵¹

A cselekvőképesség korlátozása és kizárása, és a gondnokság alá helyezés, valamint mind az aktív, mind pedig a passzív választójog ezzel összefüggő korlátozása közötti szoros kapcsolat természetére mutat rá az OHCHR, amikor kiemeli, hogy

²⁴⁴ OHCHR (2011) i. m. 28. bekezdés.

²⁴⁵ Uo. 29. és 43. bekezdés. Ezzel kapcsolatosan lásd még Navanethem PILLAY, az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának 2012. március 1-jén megtartott előadását az Emberi Jogi Tanács 19. ülészakán a fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló panelbeszélgetés keretében, 10:55 perctől. [a továbbiakban: PILLAY (2012)]

²⁴⁶ OHCHR (2011) i. m. 29. bekezdés.

²⁴⁷ OHCHR (2009) i. m. 38. bekezdés.

²⁴⁸ Ezzel kapcsolatosan lásd az értekezés I. részének 4.2. fejezetét.

²⁴⁹ PILLAY (2012) i. m. 14:00 perctől.

²⁵⁰ 12(2) cikk: A részes államok elismerik, hogy a fogyatékosággal élő személyeket az élet minden területén másokkal azonos alapon megilleti a jog-, illetőleg cselekvőképesség.

²⁵¹ OHCHR (2011) i. m. 30. bekezdés.

- i) számos országban mind a választójog, mind pedig a választásokon jelöltként való indulás joga továbbra is a személy cselekvőképességéhez kapcsolódik; és ebből következően
- ii) a korlátozó vagy kizáró gondnokság alatt álló személyek elveszítik jogukat mind a választás, mind pedig a választathatóság tekintetében.

Bár a választójog korlátozása sok esetben a cselekvőképesség korlátozásával vagy kizárásával és az ezt követő gondnokság alá helyezéssel automatikusan együtt járó következmény,²⁵² az OHCHR tanulmánya úgy fogalmaz, hogy a választójog korlátozása „általában bírósági döntésen alapul, amelynek során az érintett személyt képtelennek nyilvánítják arra, hogy mentális állapota következtében, tetteinek természetét és jelentőségét felfogja.”²⁵³ A tanulmány rámutat, hogy bizonyos esetekben a gondnokság alá helyezett személyek akkor sem indulhatnak jelöltként a választásokon, ha aktív választójogukat korlátozás nélkül gyakorolhatják.²⁵⁴

A cselekvőképesség megvonásához és a gondnokság alá helyezéshez kötődő választójog-korlátozások okait kutatva a tanulmány rámutat, hogy „ezek a korlátozások a fogyatékossgal élő emberek és társadalmi szerepük idejétmúlt és diszkriminatív felfogását tükrözik, melyek nem felelnek meg a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezményből fakadó kötelezettségeknek.”²⁵⁵

Összefoglalva az OHCHR álláspontját azon fogyatékossgal élő emberek választójogának korlátozhatósága tekintetében, akik esetében erre a korlátozásra a cselekvőképességük korlátozása vagy kizárása, valamint gondnokság alá helyezésük okán kerül sor, arra a megállapításra kell jutnunk, hogy a Főbiztos Hivatalának értelmezésében:

- i) az ilyen jellegű korlátozások a CRPD 2., 12. és 29. cikkének sérelmét jelentik;²⁵⁶

²⁵² Ezzel kapcsolatosan lásd az értekezés III. részének 4.3.2. fejezetét.

²⁵³ OHCHR (2011) i. m. 42. bekezdés.

²⁵⁴ Például Franciaországban a Code électoral L200. cikke. Részletesebben lásd az értekezés III. részének 2.1.1. fejezetét.

²⁵⁵ OHCHR (2011) i. m. 43. bekezdés.

²⁵⁶ Uo. 29., 43., 70. bekezdés.

- ii) az ilyen jellegű korlátozásokat meg kell szüntetni,²⁵⁷ és – mivel nem elegendő pusztán tartózkodni a diszkrimináció ezen típusú megnyilvánulásától²⁵⁸ – ezért,
- iii) be kell vezetni a fogyatékossgal élő emberek szükségletalapú támogatását, amely magában foglalja, hogy a szavazás során egy általuk választott személy legyen a segítségükre.²⁵⁹

A tanulmánynak a ‘konklúziók és ajánlások’ címet viselő fejezete alatt a Főbiztos Hivatala azt a megállapítást teszi, hogy “[a] Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 25. cikkét a fogyatékossgal élő személyek emberi jogainak területén történt fejlemények figyelembevételével kell értelmezni és alkalmazni;” majd pedig egy ajánlás keretében rámutat, hogy „[e]zen fejlemények fényében, az Emberi Jogi Bizottságnak meg kell fontolnia a közügyekben való részvételhez való jogról, a választójogról és a közhivatali tisztség viseléséhez való egyenlő hozzáférés jogáról szóló 25. számú Általános Kommentárjának (1996) felülvizsgálatát annak érdekében, hogy visszatükörözze a nemzetközi emberi jognak ezen a téren történő progresszív fejlődését.”²⁶⁰

4.4. A Fogyatékossgal élő személyek politikai és a közéletben való részvételéről szóló tematikus tanulmány utóélete

Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa 2012. március 1-jén tartotta negyedik interaktív vitanapját a fogyatékossgal élő emberek jogaival kapcsolatban, és ezen eszmecsere témája a fogyatékossgal élő emberek politikai és közéletben

²⁵⁷ Uo. 70. bekezdés. Ezzel kapcsolatban lásd a CRPD 4(1) (a) és (b) cikkét, továbbá az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának véleményét: „Az államoknak igazán elő kell segíteniük az általános választójogot, többek között a fogyatékossgal élő emberek számára. Minden olyan törvényt, rendelkezést, szokást és gyakorlatot módosítani kell, vagy el kell törölni, amely a politikai jogokat a cselekvőképességhez köti.” *A new era for the political participation of persons with disabilities. Interview with the High Commissioner for Human Rights, Navanethem Pillay.* In: IDA i. m. 9.

²⁵⁸ OHCHR (2011) i. m. 46. bekezdés. Itt azonban fel kell hívni a figyelmet arra, hogy az OHCHR a tanulmány ezen bekezdésében úgy fogalmaz, hogy „[...]States parties are also required to adopt *positive measures, including reasonable accommodation...*” (Kiemelés tőlem: G. S.), amely helytelen, hiszen az ésszerű alkalmazkodás megtagadása a diszkrimináció egyik formája (CRPD 2. cikk) és nem a pozitív diszkrimináció egyik esete.

²⁵⁹ Uo. 14., 70. bekezdés. Vö. CRPD 12(3) és a 29. (a) (iii) cikk.

²⁶⁰ Uo. 71. bekezdés.

való részvétele volt.²⁶¹ Az OHCHR tanulmánya és a vitanap eredményeinek tükrében az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa 2012. március 22-én elfogadta a „Fogyatékossgal élő személyek jogai: a politikai és a közéletben való részvétel” címet viselő állásfoglalását.²⁶²

Az állásfoglalásban az Emberi Jogi Tanács aggodalmát fejezi ki azért, mert a világ számos táján a fogyatékossgal élő embereket fogyatékossguk miatt korlátozzák vagy zárják ki politikai jogaik gyakorlásából. Az Emberi Jogi Tanács rámutat, hogy ez hátrányos megkülönböztetést jelent, és ellentétes a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezményvel. Az Emberi Jogi Tanács hangsúlyozza, hogy a politikai és a közéletben, másokkal azonos alapon való részvétel szorosan kapcsolódik és összefügg a CRPD egyéb rendelkezéseivel is, így a hátrányos megkülönböztetés tilalmának követelményével és a cselekvőképesség elismerésével.²⁶³

Az Állásfoglalásban az Emberi Jogi Tanács felhív minden aktort, hogy vegye figyelembe az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosa Hivatalának a Fogyatékossgal élő személyek politikai és a közéletben való részvételéről szóló tematikus tanulmánya eredményeit és ajánlásait,²⁶⁴ továbbá – többek között – felhívja a részes államokat, hogy

- i) biztosítsák, hogy a fogyatékossgal élő személyek másokkal azonos alapon, hatékonyan és teljes körűen vehessenek részt a politikai életben és a közéletben, ideértve a fogyatékossgal élő személyek jogát és lehetőségét a szavazásra és választhatóságra;²⁶⁵ és
- ii) biztosítsák, hogy a fogyatékossgal élő személyek cselekvőképességének gyakorlásához esetlegesen szükséges segítség hozzáférhetővé

²⁶¹ A vitanap összefoglalóját lásd: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/Pages/politicalpubliclife.aspx>

²⁶² Human Rights Council: *Resolution on Rights of persons with disabilities: participation in political and public life*. Közzétéve: 2012. március 20. A/HRC/19/L.9/Rev.1.

²⁶³ Uo. Preambulum.

²⁶⁴ Uo. 3. bekezdés.

²⁶⁵ Uo. 4. és 7. bekezdés. Az Állásfoglalás 7. bekezdésében az Emberi Jogi Tanács egyrészt akként sürgeti az államokat, hogy „vizsgáljanak felül minden korlátozást és kizárást a fogyatékossgal élő emberek – ideértve az intellektuális fogyatékossgal és a pszicho-szociális fogyatékossgal élő emberek – politikai jogaira vonatkozóan, másrészt pedig, hogy tegyenek meg minden megfelelő intézkedést, ideértve a *jogalkotási lépéseket* a fogyatékossgal élő személyek hátrányos megkülönböztetését tartalmazó törvények, rendelkezések, szokások és gyakorlat *módosítása vagy eltörlése* érdekében.” (Kiemelés tőlem: G. S.)

- váljon,²⁶⁶ és szükség esetén – saját kérésükre – tegyék lehetővé, hogy a szavazás során egy általuk választott személy legyen segítségükre;²⁶⁷
- iii) biztosítsák az ésszerű alkalmazkodás²⁶⁸ és a hozzáférhetőség²⁶⁹ követelményeit.²⁷⁰

Az Emberi Jogi Tanács itt bemutatott, három pontból álló felhívása és az OHCHR fentebb bemutatott három pontból álló álláspontja²⁷¹ között párhuzam figyelhető meg. Bár az Emberi Jogi Tanács Állásfoglalása explicite nem hív fel a gondnokság alá helyezett személyek választójogára vonatkozó korlátozások megszüntetésére, mégis azáltal, hogy minden fogyatékossgal élő személy számára – külön kiemelve az intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal élő embereket – biztosítani rendeli a másokkal azonos választójogot, arra sürget, hogy a gondnokság alá helyezett fogyatékossgal élő személyektől se lehessen megvonni sem az aktív, sem a passzív választójogot.

5. Összegzés

Az intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő és gondnokság alá helyezett személyekre vonatkozó választójogi szabályozást vizsgáló nemzetközi jogi elemzések alapvetően az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatára, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányára, a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezményre és az ezek értelmezését segítő dokumentumokra terjedtek ki. Az értekezés I. részének főbb megállapításai az alábbiakban foglalhatóak össze:

- Az EJENY bár explicite nem nyújt védelmet a fogyatékossgal élő személyeknek a választójog vonatkozásában, mégis amellet érveltünk, hogy az ‘egyéb tulajdonság’ kategóriába a fogyatékossg is beletartozik. Ez az interpretáció elindítja azt a később kibontakozó problematikát, amely akként fogalmazható meg, hogy *vajon a fogyatékossgon alapuló hátrányos megkülönböztetés elleni*

²⁶⁶ Vö. CRPD 12(3) cikk.

²⁶⁷ Human Rights Council i. m. 5(a) bekezdés.

²⁶⁸ Vö. CRPD 2. és 5(3) cikk.

²⁶⁹ Vö. CRPD 9. cikk.

²⁷⁰ Human Rights Council i. m. 5(b) bekezdés.

²⁷¹ Ezzel kapcsolatosan lásd az értekezés I. részének 4.3. fejezetét.

védelem kiterjed-e minden fogyatékossgal élő személyre, ideértve a gondnokság alá helyezetteket is, vagy a fogyatékossgal élő személyeknek csak egy meghatározott csoportját illeti-e meg, melybe a gondnokság alá helyezett személyek összessége, vagy egy részük nem tartozik bele. Megállapítottuk, hogy a kérdés megválaszolása egyértelműen relevanciával bír a választójog vonatkozásában.

- A PPJNE, valamint az Emberi Jogi Bizottság a gondnokság alá helyezett személyek választójogával kapcsolatos, imént vázolt problematikát úgy válaszolja meg, hogy bár az Emberi Jogi Bizottság gyakorlata alapján a fogyatékossgal védett tulajdonság, azonban *ez a védelem a választójog tekintetében nem terjed ki minden fogyatékossgal élő személyre. A választójog gyakorlása megvonható olyan objektív és ésszerű alapokon, melyek törvényben kerülnek szabályozásra. Ilyen objektív és ésszerű ok lehet például a 'megállapított mentális alkalmatlanság', amely a gyakorlatban lefedte és lefedi mind a megállapított intellektuális fogyatékossgat, autizmust, mind pedig a pszichoszociális fogyatékossgat.* Mindezek alapján arra a következtetésre jutottunk, hogy a PPJNE *nem kívánja biztosítani a választójogot minden fogyatékossgal élő ember számára.* Ebből a körből egyértelműen *ki engedi zárni az intellektuális fogyatékossgal, autizmussal, és a pszichoszociális fogyatékossgal élő embereket.* A PPJNE részes államai ezt a felhatalmazást úgy ültették át a gyakorlatba, *hogy a választójog megvonása szorosan összekötődik magával a gondnokság alá helyezéssel.*
- A CRPD, valamint a CRPD Bizottság az EJENY elemzésénél vázolt problematikát másként válaszolja meg és konzekvens módon úgy foglal állást, hogy *a hátrányos megkülönböztetéstől való védelem minden fogyatékossgal élő személyre, így a gondnokság alatt állókra is kiterjed, és az élet minden területét érinti, ideértve a választójogot is.* A CRPD Bizottság értelmezésében a fogyatékossgal élő személyek – ideértve a gondnokság alá helyezett személyeket is – választójogával kapcsolatosan a részes államoknak biztosítaniuk kell, hogy
 - i) minden fogyatékossgal élő személy másokkal azonos alapon gyakorolhassa a választójogát;
 - ii) semmilyen károsodás – ideértve az intellektuális és a pszichoszociális károsodást is – nem eredményezheti a választójog korlátozását, megvonását;

- iii) a cselekvőképesség korlátozása és kizárása nem eredményezheti a fogyatékossgal élő emberek választójogának korlátozását, megvonását még egyéni bírói döntés alapján sem;
 - iv) a fogyatékossgal élő személyek – ideértve az intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő személyeket is – intézményi elhelyezése nem eredményezheti a fogyatékossgal élő emberek választójogának korlátozását, megvonását;
 - v) a részes államoknak biztosítaniuk kell a fogyatékossgal élő személyek igényeihez igazodó támogatások elérhetőségét, és az ésszerű alkalmazkodásokat a választójog területén is.
- *A PPJNE 25. cikke és a CRPD 29. cikke, valamint az azokat értelmező ENSZ Bizottságok interpretációja között ellentét feszül, melynek egyik és egyben igen jelentős oka az lehet, hogy míg a PPJNE szövegtervezeteinek előkészítésében nem vettek részt fogyatékossgal élő személyek és szervezeteik, addig a CRPD megszövegezéséhez a fogyatékossgal élő személyek és szervezeteik aktívan hozzájárultak. Továbbá, míg az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának tagjai között a fogyatékossgal élés, mint tapasztalaton alapuló szakértelem nem kap fontos helyet, addig a CRPD Bizottság tagjai között az ilyen jellegű szakértelem egyértelműen releváns. Mindezek mellett, míg az Emberi Jogi Bizottság még mindig inkább a fogyatékossgal medikális modell szerinti megközelítését veszi alapul, addig a CRPD Bizottság munkája egyértelműen a fogyatékossgal szociális és emberi jogi megközelítésére épül.*
 - *A PPJNE 25. cikke és a CRPD 29. cikke, valamint az azokat értelmező ENSZ-bizottságok interpretációja közötti kollízió feloldására tett eddigi próbálkozások – az OHCHR egyértelmű állásfoglalásai a CRPD mellett és egyben a PPJNE, valamint az Emberi Jogi Bizottság 25. Általános Kommentárja ellen, valamint a két ENSZ-bizottság informális megbeszélései és tárgyalásai – nem vezettek eredményre, így jelenleg az ENSZ szintjén kettős mércével mérik a fogyatékossgal élő személyek, ideértve a gondnokság alá helyezett személyek választójogának korlátozására irányuló részes állami szabályozásokat. A megoldást az alábbiak jelenthetik:*
 - i) Az Emberi Jogi Bizottság az országjelentések vizsgálatakor eltér eddigi állásfoglalásától és átveszi a CRPD Bizottság standardját;

- ii) Az Emberi Jogi Bizottság az egyéni panaszmechanizmus keretében – amennyiben erre irányuló panasz érkezik – foglalkozik ezzel a kérdéssel;
- iii) Az Emberi Jogi Bizottság revideálja a 25. Általános Kommentárját, melyet 1996-ban fogadott el;
- iv) A CRPD Bizottság revideálja 1. Általános Kommentárját, melyet 2014-ben fogadott el;
- v) A két ENSZ-bizottság közös munkacsoportot állít fel egy közös Általános Kommentár kidolgozására a fogyatékossgal élő személyek – ideértve a gondnokság alá helyezett személyeket – választójogára vonatkozóan.

Míg az itt felsorolt opciók közül a *leginkább megvalósíthatatlannak* – a 2014-es elfogadási időpont miatt – az iv) megoldás tűnik, addig a *leginkább megvalósítandónak* a v) megoldást gondolhatjuk.

II. RÉSZ

A GONDNOKSÁG ALÁ HELYEZETT SZEMÉLYEKRE VONATKOZÓ VÁLASZTÓJOGI SZABÁLYOZÁS FEJLŐDÉSE AZ EURÓPAI REGIONÁLIS JOG EREDMÉNYEINEK TÜKRÉBEN

„Soha semmi szükség nem lesz – véleményünk szerint –
a választási képesség [...] korlátozására...”²⁷²
Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága

A gondnokság alá helyezett fogyatékossgal élő személyek választójogára vonatkozó európai regionális jogi vizsgálódások az Európa Tanács jogi instrumentumaira, az Európai Unió jogára, és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet dokumentumaira reflektálva nyújtanak elemzést. Akárcsak a nemzetközi szintéren, az európai regionális szervezeteknél is változások indultak el a gondnokság alá helyezett fogyatékossgal élő emberek választójogával kapcsolatosan, melynek mozgatórugója nemcsak a CRPD volt, de maguk a fogyatékossgal élő személyek és szervezeteik, valamint olyan nemkormányzati szervezetek, amelyek a fogyatékossgal élő személyek jog- és érdekvédelmét tűzték ki célul.

Ebben a fejezetben a szerző célja, hogy rámutasson az európai regionális szervezetek instrumentumai között megfigyelhető ellentétre és az ENSZ szintjén megállapított ‘kettős mérce’ európai leképeződéseire. Az értekezés szempontjából releváns dokumentumok elemzését és összevetését, a kollízió feloldása érdekében megfogalmazott megoldási javaslatok követik.

²⁷² „There will be never, it is submitted, be any need to restrict the capacity to vote or make a will or to consent or refuse consent to any medical treatment or other intervention in the health field or make other decisions of a personal nature such as the decision to marry. [...]” (Kiemelés tőlem: G. S.) Council of Europe Committee of Ministers: Explanatory memorandum, Recommendation Rec(99)4 on principles concerning the legal protection of incapable adults. (A Cselekvőképtelen Nagykorúak Jogi Védelméről szóló R(99)4-es ajánlás Indoklása) Elfogadva: 1999. február 23. 35. bekezdés.

1. Az Európa Tanács

Az Európa Tanácsra irányuló vizsgálódások elsőként a ‘kemény jogra’, így az Emberi Jogok Európai Egyezményére fókuszálnak valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságának releváns esetjogára. Ezt követően a ‘puha jogot’ célzó elemzések a Miniszteri Bizottság, a Parlamenti Közgyűlés, a Velencei Bizottság, és az Emberi Jogi biztos releváns instrumentumait teszik vizsgálat tárgyává.

1.1. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az Emberi Jogok Európai Bírósága

Az Európa Tanács jelentős számú jogi iránymutatással rendelkezik a fogyasztékosággal élő személyek – ideértve a gondnokság alá helyezett személyeket is – választójogi szabályozásával összefüggésben. Ezek az iránymutatások nem bírnak kötelező erővel a tagállamok vonatkozásában, így azok beépítése a tagállami jogszabályokba és politikákba a kormányok döntésén múlik. Ezzel szemben az Emberi Jogok Európai Egyezménye²⁷³ (EJEE) és kiegészítő jegyzőkönyvei a kemény jog részét képezik, az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) végleges ítéletét pedig az adott ügyben félként szereplő tagállam köteles végrehajtani.²⁷⁴ Ezen túlmutatóan azonban, a strasbourg-i bíróság joggyakorlata iránymutatásul szolgál(hat) más tagállamok számára is.

Ezen fejezetben elsőként az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikkét és az Emberi Jogok Európai Bíróságának ezzel kapcsolatos joggyakorlatát vizsgáljuk a *Kiss kontra Magyarország* ügyben hozott ítéletig, majd ezt követően a *Kiss kontra Magyarország* ügy elemzésére kerül sor.²⁷⁵

²⁷³ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Rome, 4. XI. 1950. (Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény.)

²⁷⁴ Uo. 46. cikke.

²⁷⁵ Ezzel kapcsolatosan lásd European Court of Human Rights: *Factsheet – Right to free elections*. May 2013. Lásd még SZEMESI Sándor: *A diszkrimináció tilalma az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában*. Budapest, Complex, 2009. 142–145.

1.1.1. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke és az Emberi Jogok Európai Bíróságának releváns joggyakorlata a Kiss Alajos kontra Magyarország ügyben hozott ítéletig

Nem egészen másfél évvel az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény aláírását²⁷⁶ követően 1952. március 20-án elfogadásra került az Egyezményhez fűzött Első Kiegészítő Jegyzőkönyv, amely az Egyezmény eredeti szövegéhez képest két másik jog²⁷⁷ deklarálása mellett a szabad választásokhoz való jogot is védelemben részesítette: „A Magas Szerződő Felek kötelezik magukat arra, hogy ésszerű időközönként titkos szavazással szabad választásokat tartanak olyan körülmények között, melyek a törvényhozó testület megválasztását illetően biztosítja a nép véleményének kifejezését.”²⁷⁸

Eredetileg nem volt egyértelmű, hogy az egyezmény szövegezői kizárólag az EJEE tagállamainak demokratikus struktúráira kívántak-e szorítkozni, vagy mindenki számára egyedi jogot kívántak-e garantálni a szabad választásokra.²⁷⁹ Ezt a Nagykamara a *Ždanoka kontra Lettország* ügyben²⁸⁰ úgy fogalmazta meg, hogy „[a]z Első Kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikke különbözik más, az Egyezményben és ahhoz fűzött jegyzőkönyvekben biztosított jogoktól, mivel megfogalmazása tekintetében a Magas Szerződő Fél kötelezettségét tartalmazza arra vonatkozóan, hogy tartson olyan választásokat, amelyek biztosítják a nép véleményének szabad kifejezését, és nem egy bizonyos jogra vagy szabadságra utal.”²⁸¹

Az EJEB a *Mathieu-Mohin és Clerfayt kontra Belgium* ügyben hozott ítéletében²⁸² akként foglalt állást, hogy az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikke által biztosított jogok:

- i) egyéni jogok, ideértve mind a választás, mind pedig a választhatóság jogát;²⁸³

²⁷⁶ 1950. november 4. Róma.

²⁷⁷ A tulajdon védelme és az oktatáshoz való jog.

²⁷⁸ Az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez fűzött 1. Kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikke.

²⁷⁹ David HARRIS – Michael O’BOYLE – Colin WARBRICK et al.: *Law of the European Convention on Human Rights*. Second Edition. Oxford, Oxford University Press. 2009. 712.

²⁸⁰ *Ždanoka kontra Lettország*-ügy. no. 58278/00. Ítélet: 2006. március 16.

²⁸¹ Uo. 102. bekezdés. (Kiemelés tőlem: G. S.)

²⁸² *Mathieu-Mohin és Clerfayt kontra Belgium*-ügy. No. 9267/81. Ítélet: 1987. március 2. Az ügy körülményeivel kapcsolatos elemzés: Vincent BERGER: *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának Joggyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC, 1999. 547–549.

²⁸³ *Mathieu-Mohin és Clerfayt kontra Belgium*-ügy 51. bekezdés.

- ii) nem abszolútak, és az államok mérlegelési jogköre a korlátozások területén széles.²⁸⁴

Az utóbbi megállapítással összefüggésben meg kell jegyezni, hogy maga a szabad választásokhoz való jogot deklaráló 3. cikk nem tartalmaz a korlátozásokra irányuló rendelkezéseket, így ezekre vonatkozóan a bennfoglalt korlátozások elve alkalmazandó.²⁸⁵ Ez tulajdonképpen azt jelenti – miként az EJEB is megállapította –, hogy az államok igen széles mérlegelési jogkörrel bírnak a korlátozások területén.²⁸⁶

Az EJEB ítélkezési gyakorlata a választójoggal összefüggésben tovább erősödött a *Hirst kontra Egyesült Királyság (no 2.)*-ügyben,²⁸⁷ amelynek megállapításai jelentős hatást gyakoroltak a gondnokság alá helyezett fogyatékossgal élő személyek választójogát illetően is. A *Hirst*-ügyben az EJEB hangsúlyozta, hogy

- i) az Első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkében biztosított jogok döntő fontosságúak a jogállamiság által vezérelt hatékony és jelentéssel bíró demokrácia alapjainak lerakásához és fenntartásához;²⁸⁸
- ii) a választójog nem kiváltság és a huszonegyedik században egy demokratikus államban a kiindulópont az inklúzió elvének támogatása kell, hogy legyen. Az EJEB röviden akképpen összegzi ezt a megállapítást, hogy „[a]z általános választójog alapelvevé vált;”²⁸⁹
- iii) a választási feltételeknek tükrözniük kell, illetve nem gátolhatják a népakarat általános választójogon keresztül történő megismerését célzó választási eljárás integritásának és hatékonyságának fenntartásához fűződő érdeket. Az EJEB álláspontja tehát az, hogy az alkalmazott választási feltételek nem akadályozhatják az emberek szabad véleménynyilvánítását a törvényhozó testület megválasztását illetően;²⁹⁰

²⁸⁴ Uo. 52. bekezdés.

²⁸⁵ Uo.

²⁸⁶ Lásd pl. *Matthews kontra Egyesült Királyság-ügy* [GC], no. 24833/94. Ítélet: 1999. február 18. 63. bekezdés; *Labita kontra Olaszország-ügy* [GC], no. 26772/95. Ítélet: 2000. április 6. 201. Bekezdés; *Podkolzina kontra Lettország-ügy*, no. 46726/99. Ítélet: 2002. április 9. 33–34. bekezdések.

²⁸⁷ *Hirst kontra Egyesült Királyság (no. 2.)-ügy*, no. 74025/01. Ítélet: 2005. október 6.

²⁸⁸ Uo. 58. bekezdés.

²⁸⁹ Uo. 59. bekezdés.

²⁹⁰ Uo. 62. bekezdés.

- iv) az általános választójogtól történő bármilyen eltérés esetén fennáll az a kockázat, hogy az ilyen módon megválasztott törvényhozó testület és az általa hozott jogszabályok demokratikus érvényessége megkérdőjeleződik. Az EJEB levonva a következtetést, rámutat, hogy ezért a lakosság egyes csoportjait vagy kategóriáit érintő kizárásnak összeegyeztethetőnek kell lennie az Első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikke alapjául szolgáló célokkal.²⁹¹

Mindezen megállapítások mellett az EJEB megerősítette, a *Mathieu-Mohin és Clerfayt kontra Belgium*-ügyben tett és fent bemutatott észrevételeit.²⁹²

A *Hirst*-ügyben az EJEB megállapította, hogy az egyes államok szabad mérlegelést élveznek annak tekintetében, hogy az elítéltek, illetve a bizonyos bűncselekményeket elkövetők etc. mely csoportjai tekintetében korlátozzák a választójogot, azonban a választójog automatikus, az egyéni bírói mérlegelést nélkülöző megvonása az Első Kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkének sérelméhez vezet. A *Frodl kontra Ausztria*²⁹³-ügyben a választójog automatikus megvonását az egy évnél hosszabb tartamú szabadságvesztéssel büntetett szándékos bűncselekmények elkövetése tekintetében találta egyezményesértőnek az EJEB.²⁹⁴ A választójogra vonatkozó esetjog sorába illeszkedik bele a *Kiss Alajos kontra Magyarország*-ügy, melynek kapcsán a választójog automatikus megvonását a cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá helyezett személyek vonatkozásában vizsgálta az EJEB.²⁹⁵

1.1.2. Kiss Alajos kontra Magyarország-ügy

²⁹¹ Uo.

²⁹² Az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikke egyéni jogokat biztosít, ideértve mind a választás, mind pedig a választhatóság jogát (*Hirst*-ügy 57. bekezdés); az itt biztosított jogok nem abszolútak (*Hirst*-ügy 60. bekezdés), és az Államok mérlegelési jogköre a korlátozások területén széles (*Hirst*-ügy 61. bekezdés).

²⁹³ *Frodl kontra Ausztria*-ügy, no. 20201/04. Ítélet: 2010. április 8.

²⁹⁴ GRÁD András – WELLER Mónika: *A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve*. Budapest, HVG-ORAC, 2011. 746.

²⁹⁵ Vö. Vincent BERGER: *The Code of Good Practice in Electoral Matters in the case-law of the European Court of Human Rights*. 12–14. bekezdések. Elhangzott Tiranában (Albánia) 2012. július 2–3-án, a Velencei Bizottság által rendezett ‘The European Electoral Heritage: Ten Years of the Code of Good Practice in Electoral Matters’ című konferencián.

Másfél hónap sem telt el a *Frodl kontra Ausztria*-ügyben hozott ítélet óta, amikor az EJEB döntött a *Kiss Alajos kontra Magyarország*²⁹⁶-ügyben 2010. május 20-án. A kérelmezőt 1991-ben mániás depresszióval diagnosztizálták, és 2005. május 27-én cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá helyezték. Az alapul szolgáló bírósági határozat megjegyezte, hogy a kérelmező megfelelően tudott magáról gondoskodni, de néha felelőtlenül pazarolta a pénzt, és előfordult, hogy agresszív módon viselkedett. Miután a kérelmező tudomására jutott, hogy a 2006. évi országgyűlési választásokra tekintettel összeállított választói névjegyzékből kimaradt, a Választási Irodához fordult panaszával, azonban az eredménytelennek bizonyult. Ezt követően a kérelmező a Pesti Központi Kerületi Bírósághoz fordult, ahol – miután a Bíróság észrevételezte, hogy az Alkotmány 70. § (5) bekezdése értelmében a gondnokság alatt állók nem vehetnek részt a választásokon – elutasították. Időközben országgyűlési választásokra került sor, amelyen a kérelmező nem vehetett részt.²⁹⁷

Az EJEB-nek először kellett állást foglalnia egy olyan ügyben, melyben a kérelmező a választójognak a gondnokság alá helyezés miatti automatikus megvonását sérelmezte. Pontosabban fogalmazva, a kérelmező a *cselekvőképességet korlátozó gondnokság* alá helyezéssel automatikusan együtt járó jogfosztást kifogásolta.

Az EJEB az ügy szempontjából az *alábbi magyar jogi instrumentumokat tekintette relevánsnak*:

- i) az 1949. évi XX. törvény, a Magyar Köztársaság Alkotmánya,
- ii) a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény, valamint
- iii) a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény.²⁹⁸

Ad i)

A Magyar Köztársaság Alkotmányának 70. § (5) bekezdése értelmében „[n]incs választójoga annak, aki jogerős ítélet alapján a cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság [...] hatálya alatt áll...” A Kormány az Alkotmány szabályozásával összefüggésben a Bíróság elé terjesztette, hogy a választójogot kizáró okok az 1989. évi XXXI. törvénnyel kerültek az Alkotmány rendelkezései közé. A törvény indokolása szerint a jogszabály az emberi jogokról szóló nemzetközi egyezmények szellemében szabályozta újra az alapvető jogokat és kötelezettségeket, tekintettel többek között az Emberi Jogok

²⁹⁶ *Kiss Alajos kontra Magyarország*-ügy, no. 38832/06. Ítélet: 2010. május 20.

²⁹⁷ Uo. 7–10. bekezdés.

²⁹⁸ Az értekezés lezárásának időpontjában ezen jogszabályok egyike sincs már hatályban.

Egyetemes Nyilatkozatára, valamint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányára.²⁹⁹

Észre kell vennünk, hogy a CRPD, mely a választójog fogyatékosággal összefüggő megvonását nem teszi lehetővé még gondnokság alá helyezéssel kapcsolatosan sem,³⁰⁰ szintén hivatkozik mind az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatára, mind pedig a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányára, mint a CRPD alapját jelentő dokumentumokra.³⁰¹ Továbbá, a hivatkozott törvényi indokolás semmilyen magyarázatot nem ad arra, hogy miként következik az EJENY és a PPJNE rendelkezéseiből a gondnokság alá helyezett személyek választójogának megvonására vonatkozó Alkotmányi rendelkezés.

Ad ii)

Habár a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. tv. (a továbbiakban: Ptk.) 1. § (1) bekezdése értelmében „[e]z a törvény az állampolgárok [...] vagyoni és egyes személyi viszonyait szabályozza...”, így rendelkezéseket tartalmaz a gondnoksággal kapcsolatosan is, azonban a választójognak a gondnokság alá helyezésen alapuló megvonása nem hozható kapcsolatba sem a vagyoni, sem pedig a személyi viszonyok körével. Másképpen fogalmazva, „[b]ár az intézkedés az állampolgárok vagyoni és egyes személyi viszonyait szabályozó Polgári törvénykönyvön alapult [...], az Alkotmány 70. § (5) – a kérelmezőt a választójogból kizáró – bekezdésének alkalmazását is maga után vonta.”³⁰²

Ad iii)

A Bíróság a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénynek a választójoggal nem rendelkező nagykorú polgárok nyilvántartásával kapcsolatos rendelkezéseit is alapul vette döntése meghozatala során.³⁰³

Az EJEB által az ügy szempontjából *relevánsnak ítélt nemzetközi jogi dokumentumok*:

- i) Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény,

²⁹⁹ *Kiss Alajos kontra Magyarország-ügy*, 24. bekezdés. Ezzel kapcsolatosan lásd az értekezésnek az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatával, valamint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányával kapcsolatos elemzését az I. rész 1. és 2. fejezete alatt.

³⁰⁰ Lásd az értekezésnek a CRPD-vel kapcsolatos elemzését az I. rész 3. fejezete alatt.

³⁰¹ CRPD preambulum b) és d) pontok.

³⁰² *Kiss Alajos kontra Magyarország-ügy*, 7. bekezdés.

³⁰³ Uo. 13. bekezdés.

- ii) Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az R(99)4-es ajánlása,
- iii) Velencei Bizottság 190/2002. számú véleménye, valamint
- iv) Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az R(2006)5. számú ajánlása.

Ad i)

A Magyar Köztársaság Országgyűlése 2007. június 25-én fogadta el az Egyezmény és a Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvényt.³⁰⁴ Magyarország a világon másodikként ratifikálta az Egyezményt és elsőként a Jegyzőkönyvet. Ezek a dokumentumok 2008. május 3-án hatályba léptek.³⁰⁵

Mindenekelőtt látnunk kell, hogy a CRPD értelmezésére hivatott testület a Fogyatékossgal élő személyek jogainak Bizottsága³⁰⁶ és nem az EJEB. Észre kell vennünk azt is, hogy a Kiss Alajos-ügyben meghozott ítélet idején a CRPD Bizottság még semmilyen álláspontot nem közölt a CRPD 29. cikkével összefüggésben. Az első Záró észrevételek kommunikálására is csak majdnem egy évvel a Kiss Alajos-ügyben meghozott ítéletet követően, 2011. május 13-án került sor.³⁰⁷

Mindezek mellett a *Harvard Law School Project on Disability* a Kamara Elnökétől engedélyt kapott arra, hogy beavatkozzon az eljárásba,³⁰⁸ és hangsúlyozta, hogy „a szóban forgó tiltás nemcsak az R(2006)5. sz. ajánlással [...], hanem a fogyatékossgal élő személyek jogainak átfogó védelmét biztosító, első jogilag kötelező nemzetközi jogi dokumentum, a CRPD 12. és 29. cikkével [...] is ellentétes.”³⁰⁹

Ad ii)

Az EJEB az ítéletében idézi az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága Cselekvőképtelen Nagykorúak Jogi Védelméről szóló R(99)4-es ajánlásának a cselekvőképesség maximális megőrzéséről szóló 3. alapelvének 2. pontját,

³⁰⁴ Kihirdetve: 2007. VII. 6.

³⁰⁵ A hatálybalépést megállapította a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény 2–3 §-ainak hatálybalépéséről szóló 22/2008. (V. 9.) KüM határozat.

³⁰⁶ A CRPD Bizottság értelmezésével kapcsolatosan lásd az értekezés I. részének 3.2. – 3.4. fejezeteit.

³⁰⁷ CRPD Bizottság (2011a) i. m.

³⁰⁸ *Kiss Alajos kontra Magyarország-ügy*, 5. bekezdés.

³⁰⁹ Uo. 34. bekezdés.

melynek értelmében „[a] védelmi intézkedés nem foszthatja meg automatikusan az érintett személyt a választójogtól...”³¹⁰

Ad iii)

A Velencei Bizottság 190/2002. számú véleményével³¹¹ összefüggésben a Kormány akként foglalt állást, hogy a panaszolt tiltás azzal összhangban áll.³¹² Ezzel szemben a kérelmező álláspontja az volt, hogy a Velencei Bizottság 190/2002. sz. véleménye valójában hallgat arról, hogy a gondnokság alá helyezett személyek kizárhatók-e a választójogból, ez a hallgatás azonban nem értelmezhető úgy, mint ami az összes gondnokság alá helyezett személy tekintetében általános és automatikus tiltást enged meg.³¹³ Ezzel összefüggésben Fiala János rámutat, 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 cselekvőképzetlenség alapján történő korlátozását.”³¹⁴

Ad iv)

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az R(2006)5. számú ajánlása a tagországok számára az Európa Tanács Akciótervről – amely a fogyatékos emberek jogainak érvényesítését, társadalomban való teljes körű részvételük előmozdítását segíti elő a fogyatékos emberek életminőségének javításával Európában a 2006–2015 közötti időszakban – kimondja, hogy „[a tagállamok] biztosítsák, hogy fogyatékosága miatt egyetlen fogyatékos személyt se rekeszsenek ki az aktív vagy passzív választójog gyakorlásából;...”³¹⁵

³¹⁰ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az R(99)4-es ajánlásáról részletesebben a II. rész 1.2.1. fejezete alatt.

³¹¹ A Velencei Bizottság 190/2002. számú véleményéről részletesebben a II. rész 1.4.1. fejezete alatt.

³¹² *Kiss Alajos kontra Magyarország-ügy*, 27. bekezdés.

³¹³ Uo. 31. bekezdés. Ezzel kapcsolatosan lásd még GURBAI Sándor: A gondnokság alá helyezett személyek választójogának vizsgálata az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Kiss v. Magyarország ügyben meghozott ítélete alapján. *Közjogi Szemle*, 2010/4. 36–37. [a továbbiakban: GURBAI (2010)]

³¹⁴ FIALA János: A fogyatékosággal élő személyek választójogának kérdései a Kiss Alajos kontra Magyarország-döntés tükrében. *Fundamentum*, 2010/ 3. 112. [a továbbiakban: FIALA (2010)]

³¹⁵ R(2006)5. számú ajánlás 3.1.3. (A tagállamok konkrét akciói) iii) pont. Idézi: *Kiss Alajos kontra Magyarország-ügy* 17. bekezdés. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az R(2006)5. számú ajánlásáról részletesebben a II. rész 1.2.3. fejezete alatt.

Az EJEB, miután rámutatott a választójoggal kapcsolatos esetjogában lefektetett alapelvekre,³¹⁶ arra reflektált, hogy a Kiss Alajos-ügyben kifogásolt intézkedés

- i) *törvényes célt szolgált-e; és*
- ii) *megfelelt-e az arányosság követelményének.*

Ad i)

Az Első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkével összefüggésben a Bíróság ismételtén rámutatott arra, hogy az EJEB többi rendelkezésétől eltérően ez nem határozza meg és nem is szűkíti azokat a célokat, amelyeket a korlátozásnak szolgálnia kell, így számos cél összeegyeztethető lehet az Első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkével. Ezzel összefüggésben a Kormány azt az álláspontot képviselte, hogy a panaszolt intézkedés törvényes célja annak biztosítása volt, hogy *csak azok a választópolgárok vehessenek részt a közügyek intézésében, akik döntéseik következményeit képesek mérlegelni, és tudatos, megfontolt döntést képesek hozni.*³¹⁷

A kérelmező elviekben elfogadta ezt a nézetet,³¹⁸ és a Bíróság megállapította, hogy az intézkedés törvényes célt szolgált.³¹⁹ Másképpen fogalmazva, az EJEB-nek a Kiss Alajos-ügyben hozott döntése „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.”³²⁰

Az intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő és gondnokság alá helyezett személyek választójogtól való megfosztását és megfoszthatóságát alátámasztó legitim célt tehát ‘elviekben’ elfogadta a kérelmező, azonban a legújabb nemzetközi jogi és az európai regionális jogi instrumentumokban és a legújabb szakirodalmi tanulmányokban egyre inkább helyet kap az a megfontolás, hogy a tudatos, megfontolt döntések iránti elvárás, mint legitim cél a választójog korlátozásához, nem elfogadható.³²¹ A CRPD Bizottság azt az álláspontot képviseli, hogy az egyén képességeinek a választójog megtagadhatóságát eredményező vizsgálata diszkriminatív és nem

³¹⁶ *Kiss Alajos kontra Magyarország-ügy* 36. bekezdés. Lásd az értekezés II. részének 1.1.1. fejezete alatti elemzést.

³¹⁷ Uo. 25. és 26. bekezdés.

³¹⁸ Uo. 28. bekezdés.

³¹⁹ Uo. 38. bekezdés.

³²⁰ FIALA (2010) i. m. 111.

³²¹ A magyar szakirodalom tekintetében lásd pl. Kovács Kriszta: *Az Egyenlőség felé. A hátrányos megkülönböztetés tilalma és a támogató intézkedések.* Budapest, L'Harmattan, 2012. 69–70. [a továbbiakban: Kovács (2012)]

fogadható el törvényes célként a politikai rendszer integritásának megőrzése érdekében.³²²

Ad ii)

Amint az EJEB a *Hirst kontra Egyesült Királyság* (no. 2.)-ügyben már kifejtette, „[a] megszabott feltételek nem akadályozhatják a törvényhozás megválasztásában az emberek szabad akarat-kifejezését, tükrözniük, és nem akadályozniuk kell az eltökéltséget a választási eljárás integritásának és hatékonyságának fenntartásában.”³²³ Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy a Bíróság az önkényességet vagy az arányosság hiányát vizsgálja a korlátozó intézkedésekkel összefüggésben.³²⁴ Másképpen fogalmazva, az intézkedés arányosságának értékelésekor az EJEB-nek meg kell győződnie arról, hogy a választáshoz és a választhatósághoz való jog feltételei nem korlátozzák-e ezen jogokat oly mértékben, hogy az már lényegüket érinti, és megfosztja őket ténylegességüktől; hogy jogszerű célra irányulnak-e; és hogy az alkalmazott eszközök nem aránytalanok vagy önkényesek.³²⁵

A Kormány nem cáfolta a kérelmező azon állítását, miszerint a korlátozás – vagyis a gondnokság intézménye – a szavazókorú magyar lakosság 0,75%-át érintette.³²⁶ A Kiss-ügynek az EJEB-hez való benyújtásának évében, 2006-ban Magyarországon 66 203 fő állt gondnokság alatt.³²⁷ Ezzel összefüggésben a Bíróság úgy foglalt állást, hogy „ez jelentős szám, s nem állítható, hogy a tiltás hatása elhanyagolható lenne.”³²⁸ A korlátozás tehát akadályozza a ‘nép véleményének kifejezését.’ Ezzel összefüggésben Bodnár Eszter ugyan elismeri, hogy az EJEB konzekvens a korlátozó intézkedés által érintett csoport lakosságához viszonyított arányának megítélése tekintetében,³²⁹ azonban kritikus azzal összefüggésben, hogy ez milyen hatással lehet az egyedi ügyeket vizsgáló EJEB

³²² CRPD Bizottság (2011c) i. m. 9.6. bekezdés.

³²³ *Hirst kontra Egyesült Királyság* (no. 2.)-ügy 62. bekezdés.

³²⁴ HARRIS–O’BOYLE–WARBRICK i. m. 714.

³²⁵ Vö. *Mathieu-Mohin és Clerfayt-ügy*, 52. bekezdés; *Gitonas és társai kontra Görögország-ügy*, nos. 18747/91., 19376/92., 19379/92. Ítélet: 1997. július 1. 39. bekezdés; *Yumak és Sadak kontra Törökország-ügy*, no. 10226/03. Ítélet: 2008. július 8. 109. bekezdés.

³²⁶ *Kiss Alajos kontra Magyarország-ügy* 29. bekezdés.

³²⁷ Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács adata 2006. január 26-án. In: Mental Disability Advocacy Center: *Gondnokság és emberi jogok Magyarországon. A gondnokság jogintézményének és gyakorlatának elemzése*. Budapest, 2007. 19.

³²⁸ *Kiss Alajos kontra Magyarország-ügy* 39. bekezdés.

³²⁹ A *Hirst-ügyben* a korlátozó intézkedés a lakosság 0,08%-át, azaz 48.000 fogvatartott személyt érintett és már erről az arányról is azt mondta az EJEB, hogy ‘jelentős szám.’

döntésére, hiszen a Bíróság döntése szempontjából irrelevánsnak kell lennie annak, hogy a jogkorlátozás hány embert érint.³³⁰

A mérlegelési jogkörrel összefüggésben a Bíróság

- i) Észrevételezte, hogy nincs bizonyíték arra vonatkozóan, hogy a magyar jogalkotó valaha is törekedett volna a versengő érdekek súlyozására, vagy a jelenleg fennálló korlátozás arányos voltának mérlegelésére.³³¹ Hasonló megállapítást korábban már tett a Bíróság a *Hirst kontra Egyesült Királyság* (no. 2.)-ügyben³³² annak ellenére, hogy az Egyesült Királyságban történt kísérlet a korlátozás mérlegelésére – igaz erről a Bíróság azt állapította meg, hogy az nem mondható lényegi mérlegelésnek –, azonban a gondnokság alá helyezett személyek választójogával kapcsolatos magyarországi mérlegelés teljes mértékben hiányzott. A Bíróságnak a Kiss Alajos-ügyben tett megállapítása mögött arra vonatkozó kritika fogalmazódik meg, hogy a magyar jogalkotó nem tartotta fontosnak az arra irányuló konzultációk, egyeztetések megtartását, melyek – a fogyatékossgal élő személyek és az őket képviselő civil szervezetek bevonása mellett³³³ – a különböző gondnoksági típusok alá helyezett személyek választójogának arányos alapokon történő újragondolását vagy a korlátozás teljes eltörlését tette volna tárgyává.
- ii) Elismerte azt, hogy a Kormány mérlegelési jogköre széles, azonban hangsúlyozta, hogy ez nem mindenre kiterjedő. *A Bíróság nem tudta elfogadni, hogy a cselekvőképességet korlátozó gondnokság alatt álló személyek abszolút, tényleges belátási képességüktől független eltiltása a választásoktól a mérlegelési jogkör még elfogadható terjedelmébe tartozik.*³³⁴ A Bíróság hozzátette, hogy „*ha az alapvető jogok valamely korlátozása a társadalom olyan, különösen sérülékeny csoportját érinti – mint a mentális fogyatékossgal élők –, amely a múltban jelentős*

³³⁰ BODNÁR Eszter: A Kiss Alajos-ügy. A gondnokság alatt állók választójogáról. *Jema*, 2011/1. 74. [a továbbiakban: BODNÁR (2011)]

³³¹ *Kiss Alajos kontra Magyarország*-ügy 41. bekezdés.

³³² *Hirst kontra Egyesült Királyság* (no. 2.), Appl. no. 74025/01. Ítélet: 2005. október 6., 79. bekezdés.

³³³ Ez a kötelezettség megjelenik a CRPD 4(3) cikkében is: „A jelen Egyezmény végrehajtására irányuló jogalkotás és politikák kidolgozása és végrehajtása során, továbbá a fogyatékossgal élő személyeket érintő kérdésekkel kapcsolatos más döntéshozatali eljárásokban a részes államok szorosan egyeztetnek, amelybe aktívan bevonják képviseleti szervezeteiken keresztül a fogyatékossgal élő személyeket, ideértve a fogyatékossgal élő gyermekeket is.”

³³⁴ *Kiss Alajos kontra Magyarország*-ügy, 42. bekezdés.

*hátrányos megkülönböztetést szenvedett, akkor az állam mérlegelési jogköre lényegesen szűkebb, s nagyon súlyos indokoknak kell fennállniuk a szóban forgó korlátozások alátámasztására.*³³⁵ A Bíróság ezen megállapításánál egy fontos észrevételt kell tennünk, mégpedig azt, hogy *itt nem a választójogot említi az EJEB, hanem általánosságban beszél az alapvető jogokról. Ergo, a Bírósági döntés idézett szakasza iránymutatásul kell szolgáljon az intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal élő emberek választójogon kívüli alapvető jogainak korlátozásával kapcsolatosan is.*

A Bíróság már korábbi ítéletében is rámutatott, hogy a pszichoszociális fogyatékossgal élő személyeket érintő sablonos jogalkotás gyökere a múlt kirekesztő és megőrző előítéletein alapul, és figyelmen kívül hagyja a képességek egyedi vizsgálatát. Ezt támasztja alá a Special Eurobarometer 393-as, az EU-ban előforduló hátrányos megkülönböztetésről szóló jelentés is. Ezen dokumentum szerint, habár 2009 óta csökkent azon európaiak aránya, akik azt gondolják, hogy 'a fogyatékossgon alapuló hátrányos megkülönböztetés elterjedt', a fogyatékossg még mindig a második legszélesebb körben tapasztalt alapja a diszkriminációnak.

iii) Megállapította, hogy *az intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek homogén csoportként való kezelése nem elfogadható és – a Bíróság értelmezésében – az ilyen személyek jogai, ideértve a választójogot is, csak alapos és egyedi mérlegelés alapján csorbíthatóak.*³³⁶ Erre a következtetésre a fent idézett nemzetközi jogi dokumentumok, így a CRPD figyelembevételével jutott az EJEB, amint azt explicite kifejezésre juttatta az ítélet szövegében.³³⁷

Mindezekre való tekintettel a Bíróság megállapította, hogy a választójog különbségtétel nélküli megvonása, egyéniesített bírói értékelés nélkül, pusztán olyan mentális fogyatékossg miatt, amely a cselekvőképességet korlátozó gondnokság elrendelését szükségessé teszi, nem tekinthető összeegyeztethetőnek a választójog korlátozásának törvényes alapjaival, így sérült az Egyezmény Első kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke.³³⁸ Másképpen fogalmazva, „a Bíróság

³³⁵ Uo.

³³⁶ Uo. 44. bekezdés.

³³⁷ Uo.

³³⁸ Uo.

láthatóan fenntartás nélkül elfogadja azt, hogy 'az egyéni esetek körülményeit figyelembe vevő bírói döntés' adott esetben korlátozhatja a fogyatékossgal élő személyek választójogát."³³⁹

Fontos rámutatni, hogy *a kérelmező a panaszában azt fogalmazta meg, hogy az Alkotmány azon rendelkezése, amely őt a választójogától azon az alapon fosztotta meg, hogy pszichoszociális fogyatékossga miatt cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá helyezték, diszkriminatív volt.* Továbbá, mivel az Alkotmányi szabályozásból eredően semmilyen jogorvoslati lehetőség nem állt a kérelmező rendelkezésére, így beadványában „az Első kiegészítő jegyzőkönyv önállóan vagy az Egyezmény 13. és 14. cikkével³⁴⁰ együtt olvasott 3. cikkére támaszkodott.”³⁴¹

Habár a hátrányos megkülönböztetést tiltó 14. cikk szerepet játszhat az Első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikke sérelmének vizsgálatakor,³⁴² az EJEB – hivatkozva a *Hirst kontra Egyesült Királyság (no. 2.)-ügyre*³⁴³ – úgy döntött, hogy a kérelmet az Első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikke alapján kell vizsgálni.³⁴⁴ Jelenti-e ez azt, hogy a Kiss-ügyben nem történt hátrányos megkülönböztetés?

A Bíróság igen ritkán vizsgálja az Első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikke sérelmével kapcsolatos kérdést az Egyezmény 14. cikkének tükrében. Általánosságban elmondható, hogy a Bíróság arra a megállapításra jut, hogy nincs szükség a hátrányos megkülönböztetés külön történő vizsgálatára,³⁴⁵ mivel ez az egyik aspektusát képezi a szabad választásokhoz való jognak.³⁴⁶ Másképpen fogalmazva, „[a] választójog általánossága azt jelenti, hogy a politikai közösség minden tagja számára biztosítani kell a választójogot, ez alól

³³⁹ Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA): *A mentálhigiénés problémákkal küzdő és értelmi fogyatékossgal élő személyek politikai részvételhez való joga.* 2010. október 9. [a továbbiakban: FRA (2010)]

³⁴⁰ Az EJEB megállapította az Első kiegészítő jegyzőkönyvnek az Egyezmény 13. cikkével együtt olvasott 3. cikkének sérelmét a Kiss-ügyben hozott döntés előtt másfél hónappal a *Grosaru kontra Románia-ügyben.* No. 78039/01. Ítélet: 2010. március 2.

³⁴¹ *Kiss Alajos kontra Magyarország-ügy,* 18. bekezdés.

³⁴² Velencei Bizottság: *Report on the abolition of restrictions on the right to vote in general elections.* 11–12. bekezdések. Készítette: Franz Matscher. Jóváhagyta a Velencei Bizottság a 61. Plenáris Ülésén (Venice, 2004. december 3–4.) (CDL-AD(2005)012.) Study no. 306/2004. Közzétéve: Strasbourg, 2005. április 4.

³⁴³ *Hirst kontra Egyesült Királyság (no. 2.)-ügy* az EJEB Negyedik Szekciója előtt (és nem a Nagytanács előtt!), No. 74025/01. Ítélet: 2004. március 30. 53–54 bekezdések.

³⁴⁴ *Kiss Alajos kontra Magyarország-ügy,* 20. bekezdés.

³⁴⁵ Ld. Pl. *Matthews kontra Egyesült Királyság-ügy,* 68. bekezdés; *Hirst kontra Egyesült Királyság (no. 2.)-ügy* az EJEB Negyedik Szekciója előtt (és nem a Nagytanács előtt!) 53–54 bekezdések.

³⁴⁶ Velencei Bizottság i. m. (CDL-AD(2005)012.) 75. bekezdés.

csak súlyos indokok alapján, a *hátrányos megkülönböztetés tilalmának szem előtt tartásával* lehet kivételt tenni, különös tekintettel arra, hogy *a választójog általánosságára és egyenlőségére vonatkozó alapelv sérelme a jogegyenlőség sérelmén keresztül valósulhat meg.*³⁴⁷ Ennek megfelelően az EJEB több döntésében is arra az álláspontra jutott, hogy mivel megállapította az Első kiegészítő jegyzőkönyv önállóan vett 3. cikkének sérelmét, ezért nem szükséges, hogy az Egyezmény 14. cikke vonatkozásában is megvizsgálja az ügyet.³⁴⁸

Másképpen járt el a Bíróság az *Aziz kontra Ciprus*³⁴⁹-ügyben, melyben a kérelmező ciprusi állampolgársággal rendelkező, de török etnikai származású személyként nem rendelkezett választójoggal. A Belügyminisztérium azért utasította vissza a panaszos felvételét a választói névjegyzékbe, mert az Alkotmány értelmében a török-ciprusi közösség tagjai³⁵⁰ nem voltak felvehetők a görög-ciprusi választói névjegyzékbe. A Bíróság amellett, hogy megállapította az Első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkének sérelmét,³⁵¹ mivel úgy vélte, hogy „a 14. cikkel kapcsolatos kérelem nem pusztán az Első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkével összefüggő kérelem újbóli megfogalmazása”³⁵² és az eltérő bánásmód – mely nem igazolható ésszerű és objektív alapon – ténylegesen a kérelmező török-ciprusi voltából fakadt,³⁵³ ezért arra a következtetésre jutott, hogy sérült az Első kiegészítő jegyzőkönyvnek az Egyezmény 14. cikkével együtt olvasott 3. cikke.³⁵⁴ Az Első kiegészítő jegyzőkönyvnek az Egyezmény 14. cikkével együtt olvasott 3. cikke sérelmét állapította meg a Bíróság a *Sejdic and Finci kontra Bosznia Hercegovina* ügyben is.³⁵⁵

Amennyiben a Bíróság megállapította volna a Kiss Alajos-ügyben az Első kiegészítő jegyzőkönyv az Egyezmény 14. cikkével együtt olvasott 3. cikkének

³⁴⁷ PAPP Imre: A politikai részvételi jogok. In: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi Jogok*. Budapest, Osiris, 2008. 747. (Kiemelés tőlem: G. S.)

³⁴⁸ *Mathews kontra Egyesült Királyság*-ügy, 68. bekezdés. Ez következik a *Dudgeon kontra Egyesült Királyság*-ügyből is: no. 7525/76. Ítélet: 1981. október 22. 67. bekezdés, és *Chassagnou és Mások kontra Franciaország*-ügyből: nos. 25088/94., 28331/95. és 28443/95. Ítélet: 1999. április 29. 89. bekezdés.

³⁴⁹ *Aziz kontra Ciprus*-ügy, no. 69949/01. Ítélet: 2004. június 22.

³⁵⁰ Uo. 22. bekezdés. Mindösszesen 1089 fő. Észak-Ciprus török megszállása óta a török-ciprusi közösség túlnyomó többsége elhagyta a területet.

³⁵¹ Uo. 30. bekezdés.

³⁵² Uo. 36. bekezdés.

³⁵³ Uo. 36–37. bekezdés.

³⁵⁴ Uo. 38. bekezdés.

³⁵⁵ *Sejdic and Finci kontra Bosznia Hercegovina*-ügy. Nos. 27996/06 és 34836/06. Ítélet: 2009. december 22. A Nagytanács megállapította a 12. Kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének (a hátrányos megkülönböztetés általános tilalma) sérelmét is.

a fogyatékoság alapján történő sérelmét, ez nem jelentette volna azt, hogy a Bíróság első ízben fogalmazta volna meg a fogyatékoságnak a védett tulajdonságok közé való tartozását, mivel ezt a megállapítást már a *Glor kontra Svájc*-ügyben megtette.³⁵⁶ Amennyiben azonban az EJEB a cselekvőképességi státusz alapján állapította volna meg a hátrányos megkülönböztetést, az az első ilyen jellegű döntése lett volna a Bíróságnak.

Fenti elemzésből következően azt a választ adhatjuk arra a kérdésre, hogy a Kiss Alajos-ügy kapcsán történt-e hátrányos megkülönböztetés a választójoggal összefüggésben, hogy 'történhetett', azonban ezt a Bíróság nem vizsgálta a 14. cikkel összefüggésben. Mindemellett az EJEB hangsúlyozta, hogy *a mentális fogyatékosággal élő személyek a társadalom olyan, különösen sérülékeny csoportját alkotják, akik a múltban jelentős hátrányos megkülönböztetést szenvedtek el, valamint történetileg tartós következményekkel járó, társadalmi kirekesztést eredményező előítéletnek voltak kitéve.*³⁵⁷

Összességében azt a megállapítást tehetjük, hogy az EJEB a Kiss Alajos kontra Magyarország-ügyben az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának a PPJNE értelmezését³⁵⁸ finomította, ugyanakkor állást foglalt a CRPD-vel kapcsolatosan is. Erre vonatkozóan

- i) egy kritikát, és
- ii) egy észrevételt szükséges megfogalmazni.

Ad i)

*A Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény értelmezésére hivatott testület nem az EJEB, hanem a Fogyatékosággal élő személyek jogainak Bizottsága. Ennél fogva, az EJEB az ítélet megfogalmazása során nem értelmezhetette a CRPD-t, hiszen nem állt rendelkezésére semmilyen olyan dokumentum, melyből a CRPD Bizottság véleménye megismerhető lett volna.*³⁵⁹ Mindemellett az EJEB arra a megállapításra jutott, hogy az intellektuális és a pszichoszociális fogyatékosággal élő személyek jogai csak alapos vizsgálatot követően csorbíthatók, és hogy ez a CRPD-ben is megjelenik. A Bíróság ezért megállapította, hogy „a választójog különbségtétel nélküli megvonása, egyéniesített bírói értékelés nélkül, pusztán olyan mentális fogyatékoság miatt, amely cselekvőképességet korlátozó gondnokság elrendelését teszi szükségessé, nem

³⁵⁶ *Glor kontra Svájc*-ügy. no. 13444/04. Ítélet: 2009. április 30.

³⁵⁷ *Kiss Alajos kontra Magyarország*-ügy, 42. bekezdés.

³⁵⁸ Ezzel kapcsolatos elemzést lásd az értekezés I. részének 2. fejezete alatt.

³⁵⁹ Lásd az ezen fejezet alatt, fentebb található és erre irányuló elemzést.

tekinthető összeegyeztethetőnek a választójog korlátozásának törvényes alapjaival.”³⁶⁰

Ad ii)

A Bíróságnak a *Hirst kontra Egyesült Királyság (no 2.)*-ügyben tett megállapítása, miszerint

„a választójog nem kiváltság, és a huszonegyedik században egy demokratikus államban a kiindulópont az inklúzió elvének támogatása kell, hogy legyen. [...] Az általános választójog alapelvevé vált”³⁶¹

különös jelentőséggel bír a CRPD Bizottságnak a fogyatékosággal élő személyek – ideértve a gondnokság alá helyezett személyeket – választójogával kapcsolatos értelmezésének tükrében, hiszen e szerint a választójog a fogyatékoság alapján semmilyen körülmények között sem korlátozható, még gondnokság alá helyezéssel kapcsolatosan, és egyedi bírói mérlegelést alkalmazva sem.

1.1.3. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. kiegészítő jegyzőkönyve 3. cikkének alkalmazhatósága az európai parlamenti választásokra és ennek jelentősége a gondnoksággal összefüggésben

Az értekezés témájának szempontjából jelentőséggel bír azon kérdés megválaszolása is, hogy

- i) vajon az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke kizárólag a nemzeti parlamenti választásokra alkalmazandó-e vagy ennél tágabban, illetve, hogy
- ii) az európai parlamenti választások az 1. kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkének alkalmazási körébe tartoznak-e vagy sem.

Az első kérdéssel összefüggésben az EJEB úgy ítélte meg, hogy a ‘törvényhozó testület’³⁶² a kérdéses tagállam alkotmányos szerkezetének fényében

³⁶⁰ *Kiss Alajos kontra Magyarország-ügy*, 44. bekezdés.

³⁶¹ *Hirst kontra Egyesült Királyság (no. 2.)-ügy*, 59. bekezdés.

³⁶² ‘legislature’ az eredeti angol szövegben.

értelmezendő,³⁶³ és magában foglalhatja például a ‘regionális tanácsokat’ is.³⁶⁴ Tehát a nemzeti parlamenti választásoknál tágabban értelmezendő az EJEE 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke.

A második kérdéssel összefüggésben, a *Matthews kontra Egyesült Királyság*³⁶⁵-ügyben hozott ítéletében az EJEB akként foglalt állást, hogy az európai parlamenti választások az Egyezmény 1. kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkének hatálya alá tartoznak.³⁶⁶ Igaz ugyan, hogy ítéletben a Bíróság hangsúlyozta, hogy „szem előtt kell tartania az Európai Közösség sui generis természetét, amely nem követ közös mintát a tagállamoknak a végrehajtás és a törvényhozás közötti, többé-kevésbé szigorú hatáskörmegosztásával kapcsolatos minden aspektusát illetően.”³⁶⁷ Másképpen fogalmazva, „[k]étségesnek tűnik [...], hogy a *Matthews* ügy szélesebb körű precedenseket alapozzon meg.”³⁶⁸

Mivel azonban az Európai Unió csatlakozni kíván az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez,³⁶⁹ ezért evidensnek tűnik egyrészt az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke alkalmazhatósága, másrészt pedig, az EJEB esetjogának – az értekezés szempontjából különösen is a *Kiss kontra Magyarország* ügyben hozott döntésnek – a hatása az európai uniós választási szabályozásokra valamint azok végrehajtására.

³⁶³ Ld. HARRIS–O’BOYLE–WARBRICK i. m. 730.

³⁶⁴ *Vito Sante Santoro kontra Olaszország*-ügy. no. 36681/97. Ítélet: 2004. július 1.

³⁶⁵ *Matthews kontra Egyesült Királyság*-ügy (Nagytanács!).

³⁶⁶ Velencei Bizottság i. m. (CDL-AD(2005)012.) 81. bekezdés.

³⁶⁷ *Matthews kontra Egyesült Királyság*-ügy (Nagytanács!) 48. bekezdés.

³⁶⁸ HARRIS–O’BOYLE–WARBRICK i. m. 731.

³⁶⁹ Az Emberi Jogok Európai Egyezményének a 14. kiegészítő Jegyzőkönyv 17. cikke által módosított 59. cikk (2) bekezdése értelmében „[a]z Európai Unió csatlakozhat ehhez az Egyezményhez.” Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 6. cikkének (2) bekezdése megfogalmazásában „[a]z Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez. Ez a csatlakozás nem érinti az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit.” Továbbá, a (3) bekezdés értelmében „[a]z alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiából következnek, az uniós jogrend részét képezik, mint annak általános elvei.” Valamint „[a]z Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 218. cikk (8) bekezdése értelmében az Egyezményhez az Unió csak a Tanács egyhangú döntése alapján, az Európai Parlament egyetértése mellett [218. cikk(6) bekezdés a) ii. pont] csatlakozhat. A 218. cikk (10) bekezdése értelmében a Parlamentet az eljárás valamennyi szakaszában haladéktalanul és teljeskörűen tájékoztatni kell. A megállapodás megkötéséről szóló tanácsi határozat hatálybalépésének feltétele az EU-tagállamok saját alkotmányos követelményeiknek megfelelő jóváhagyása [218. cikk (8) bek.]” Ezzel összefüggésben lásd SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Új távlatok az európai alapjogvédelemben. Hatályba lépett az Egyezmény 14. Kiegészítő Jegyzőkönyve. *Közjogi Szemle*, 2010/3. 39. Lásd még Council of Europe: *European Convention on Human Rights. Accession of the European Union*.

1.2. A Miniszteri Bizottság dokumentumai

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága több olyan dokumentumot is elfogadott, amelyek a választójog területét érintik,³⁷⁰ azonban kevés olyan ajánlás született, amely a fogyatékossgal élő emberek és különösen is az intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal vagy autizmussal élő személyek és/vagy a gondnokság alá helyezett személyek politikai életben való részvételét kiemelt területként kezelné.

Az alábbi elemzésben négy ajánlást vizsgálunk meg, melyek közül

- kettő, jóval megelőzi a CRPD elfogadását (Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az R(99)4-es és R(2004)10. számú ajánlása);
- egy, közvetlenül előzi meg a CRPD elfogadását (Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az R(2006)5. számú ajánlása); és
- egy, a CRPD utáni időszakból származik (Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a CM/Rec(2011)14 számú ajánlása).

1.2.1. Az R(99)4. sz. ajánlás

A teljes cselekvőképességgel nem rendelkező felnőtt személyek védelméről szóló Európa Tanácsi dokumentum ötlete az 1995. április 20. és 22. között, a spanyolországi Cadizban megrendezésre került 3. Európai Családjogi Konferencián vetődött fel.³⁷¹ Nem teljesen négy évvel később, 1999. február

³⁷⁰ Pl. Recommendation Rec(2001)19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life (Miniszteri Bizottság Rec(2001)19 számú ajánlása az állampolgárok helyi közéletben való részvételéről) mindössze egy helyen említi a fogyatékossgal élő embereket. A tagállamokat arra kéri a Miniszteri Bizottság, hogy fontolják meg a szavazást kényelmesebbé tevő megoldások bevezetését, mint például a segítség speciális formáit a fogyatékossgal élő emberek számára. (II. függelék, B.4. iii. pont); Recommendation Rec(2003)3 of the Committee of Ministers to member states on balanced participation of women and men in political and public decision making (Miniszteri Bizottság Rec(2003)3 számú ajánlása a nők és férfiak kiegyensúlyozott részvételéről a politikai és közéleti döntéshozatalban) egyáltalán nem foglalkozik a fogyatékossgal kapcsolatban, holott a többszörös hátrányos megkülönböztetés (multiple discrimination) a fogyatékossgal élő nőket súlyosan érinti.

³⁷¹ Council of Europe Committee of Ministers: Explanatory memorandum, Recommendation Rec(99)4 on principles concerning the legal protection of incapable adults (A Cselekvőképtelen Nagykorúak Jogi Védelméről szóló R(99)4. sz. ajánlás Indoklása). Elfogadva: 1999. február 23. 1. bekezdés. [a továbbiakban: Indoklás]

23-án az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága elfogadta a Cselekvőképtelen³⁷² Nagykorúak Jogi Védelméről szóló R(99)4. sz. ajánlást ((99)4. sz. ajánlás).³⁷³

Habár az ENSZ Közgyűlése mindössze másfél évvel a cadizi konferencia előtt fogadta el a Fogyatékossgal Élő Emberek Esélyegyenlőségének Alapvető Szabályai dokumentumot,³⁷⁴ a Cselekvőképtelen Nagykorúak Jogi Védelméről szóló R(99)4. sz. ajánlás Indoklása (Indoklás) értelmében ez nem játszott szerepet a (99)4. sz. ajánlás megalkotásában. A valódi érvek között jelentősnek mondható az időskorú emberek növekvő száma az európai népesség körében, az orvostudomány fejlődése, a társadalmi változások, valamint az emberi jogok védelme iránti növekvő érdeklődés.³⁷⁵

Mivel az értekezés témája szempontjából kifejezetten a gondnokság alá helyezett fogyatékossgal élő emberek választójoga áll a középpontban, ezért fontos rávilágítanunk a (99)4. sz. ajánlás elfogadásának korát – az Európa Tanács tagállamaiban – jellemző gondnoksági/védelmi rendszerre, melyet alapvetően három kategóriába sorolhatunk:

- i) tradicionális rendszer, mely a gondnokság alá helyezett személy cselekvőképességének kizárásával vagy korlátozásával, valamint a gond-

³⁷² Egy nem hivatalos magyar fordítás a ‘cselekvőképtelen’ kifejezést használja az ‘incapable’ fordítására. Ld. A Cselekvőképtelen Nagykorúak Jogi Védelméről. (Ford. Dósa Ágnes) *Fundamentum*, 2000/2. 103–107. A „cselekvőképtelen” kifejezéssel az angol „incapable” szó nem kerül kellő körültekintéssel visszaadásra, hiszen a Cselekvőképtelen Felnőttek Jogi Védelméről szóló R(99)4. sz. ajánlás Indoklása értelmében az „incapacity” elsősorban a döntéshozatali képességre, pontosabban a hatékony döntéshozatali képességre vonatkozik és a dokumentum hatálya kiterjed nemcsak a cselekvőképtelen, de a korlátozottan cselekvőképes személyekre is. Ld.: Indoklás i. m. 16–17. bekezdések.

³⁷³ Council of Europe Committee of Ministers: Recommendation Rec(99)4 on principles concerning the legal protection of incapable adults. (A Cselekvőképtelen Nagykorúak Jogi Védelméről szóló R(99)4. sz. ajánlás.) Az R(99)4 Ajánlás preambulumban megfogalmazottak szerint a Miniszterek Bizottsága az ajánlás megalkotása, illetve elfogadása során figyelembe vette többek között az – ezen értekezés keretei között is elemzett – Egyesült Nemzetek Közgyűlése által 1948. december 10-én elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát, az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló 1950. november 4-én elfogadott egyezményt, valamint az 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát.

³⁷⁴ UN General Assembly: *Resolution 48/96 on the Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities* (Az ENSZ Közgyűlésének 48/96. számú határozata a Fogyatékossgal Élő Emberek Esélyegyenlőségének Alapvető Szabályairól.) A/RES/48/96. A fogyatékossgal élő emberek választójogát illetően a 14. Szabály (Politikai irányelvek formálása és tervezése) releváns.

³⁷⁵ Indoklás i. m. 6–10. bekezdések.

- nokság alá helyezett személy szinte minden területet lefedő, gondnok általi képviseletével³⁷⁶ jár együtt;
- ii) funkcionálisan megváltoztatott tradicionális rendszer, amelyben a jogi keretek mellett a szociális szükségleteket is figyelembe veszik, és amely több és flexibilisebb választ kínál megoldásként;
 - iii) radikálisan átdolgozott rendszer, amely határozottan és következetesen a védelemre és a támogatásra helyezi a hangsúlyt a cselekvőképességtől való megfosztás helyett.³⁷⁷

Erre a helyzetre reflektálva a (99)4. sz. ajánlás ugyan nem állítja, hogy a cselekvőképtelenné nyilvánítás nem lenne járható út, viszont rámutat, hogy egy – a dokumentum szóhasználatával élve – védelmi intézkedés, amely a gondnokság intézményét is magában foglalja, nem eredményezheti automatikusan a cselekvőképesség teljes megvonását.³⁷⁸

A (99)4. sz. ajánlás hatálya azokra a felnőtt személyekre terjed ki, akik „károsodásuk vagy személyes képességeik elégtelen volta miatt képtelenek arra, hogy a *személyüket vagy a pénzügyeiket* érintő egyes vagy összes kérdés(ek) ben önállóan döntsenek, vagy ilyen jellegű döntéseiket megértsék, kifejezzék, és aszerint cselekedjenek, és ebből következően saját érdekeiket nem tudják megvédeni.”³⁷⁹ Ezzel kapcsolatosan fontos észrevennünk, hogy a (99)4. sz. ajánlás hatálya – csakúgy, mint a polgári törvénykönyvek hatálya – a személyi és a vagyoni viszonyokra terjed ki.³⁸⁰ Ez a párhuzam azért jelentős, mert míg maga a gondnokság intézménye a magánjog keretei között konstituálódik, addig a választójog korlátozása a közjog keretei közé hatol be.

A (99)4. sz. ajánlásnak a doktori munka szempontjából leginkább releváns szakasza a cselekvőképesség maximális megőrzéséről szóló 3. alapelv 2. pontja, melynek értelmében „[a] *védelmi intézkedés nem foszthatja meg automatikusan*

³⁷⁶ A képviselet elsősorban azt jelenti, hogy a gondnok a gondnokság alá helyezett személy nevében és a gondnokság alá helyezett személy számára hoz döntéseket. Vö. Indoklás i. m. 21. bekezdés.

³⁷⁷ Indoklás i. m. 14. bekezdés.

³⁷⁸ (99)4. sz. ajánlás 3. alapelv 1. pont. Az Ajánlás ezen részével ellentétben több Európa Tanács tagállam – köztük az EU-tagállam Litvánia – jogi szabályozása jelenleg is csak a kizáró jellegű gondnokság intézményét ismeri a fogyatékossgal élő személyek tekintetében.

³⁷⁹ (99)4. sz. ajánlás 1. rész, 1. bekezdés. (Kiemelés tőlem: G. S.)

³⁸⁰ Ez fontos érv volt a *Kiss Alajos kontra Magyarország*-ügyben is annak tekintetében, hogy a kérelmező álláspontja szerint a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény rendelkezései nem alkalmazhatóak a gondnoksággal összefüggő választójog-korlátozások eseteiben. Ezzel kapcsolatosan lásd az értekezés II. részének 1.1.2. fejezetét.

az érintett személyt a választójogtól, vagy attól, hogy végrendeletet készítsen, vagy egészségügyi beavatkozáshoz beleegyezését adja, illetve megtagadja, vagy egyéb, személyes jellegű döntést hozzon bármikor, amikor cselekvőképessége azt lehetővé teszi.³⁸¹ Rá kell azonban mutatnunk arra, hogy az Európa Tanács számos tagállamában a gondokság alá helyezés a gondnokság alá helyezett személyek választójogának automatikus elvesztését eredményezi mind a mai napig.³⁸²

Azt gondolhatnánk, hogy az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága, illetve az ajánlást előkészítő munkacsoport arra az álláspontra helyezkedett a gondnokság alá helyezett személyek választójogát illetően, hogy az korlátozható, illetőleg megvonható, azonban a választójognak a gondnokság alá helyezéssel összefüggő megvonása nem lehet a gondnokság alá helyezés automatikus velejárója. Az Indoklás szövege azonban nem erősíti meg ezt a feltételezésünket, mivel úgy fogalmaz, hogy *„[s]oha semmi szükség nem lesz – véleményünk szerint – a választási képesség vagy a végintézkedési képesség vagy bármilyen orvosi kezeléshez vagy egészségügyi beavatkozáshoz történő beleegyezési vagy visszautasítási képesség vagy egyéb személyes jellegű döntés meghozatalára – mint például a házasságkötésre – vonatkozó képesség korlátozására. Az ilyen cselekményeknek az adott időpontban meglévő vagy hiányzó, tényleges képességtől kell függenie. A képességmérés szabályainak világossá kell tenniük, hogy a mérésnek bizonyos döntések vagy bizonyos típusú döntések meghozatalára vonatkozó képességre, illetőleg, meghatározott cselekmények vagy valamely ügycsoportra vonatkozó cselekmények megtételére vonatkozó képességre kell irányulnia.”*³⁸³

Az Indoklás szövegének és a (99)4. sz. ajánlásban foglaltaknak az összevetését követően az alábbi következtetéseket vonhatjuk le:

- i) A (99)4. sz. ajánlás mindössze annyit mond az értekezés témáját illetően, hogy *a gondnokság alá helyezés nem eredményezheti a választójog automatikus megvonását.* A (99)4. sz. ajánlás *hallgat azzal kapcsolatosan, hogy a nem automatikus, hanem egyedi mérlegelésen alapuló megvonása a választójognak elfogadható-e.* A (99)4. sz. aján-

³⁸¹ Kiemelés tőlem: G. S. A (99)4 Ajánlás ezen pontját, mint az ügy szempontjából releváns nemzetközi dokumentum részét idézi az Emberi Jogok Európai Bírósága a *Kiss kontra Magyarország*-ügyben meghozott ítéletének 15. bekezdésében.

³⁸² Ezzel összefüggésben lásd az értekezés III. részének 4.3.2. fejezetét.

³⁸³ Indoklás 35. bekezdés. (Kiemelés tőlem: G. S.) „There will be never, it is submitted, be any need to restrict the capacity to vote or make a will or to consent or refuse consent to any medical treatment or other intervention in the health field or make other decisions of a personal nature such as the decision to marry. [...]”

lás szintén hallgat annak a lehetőségnek az elfogadhatóságáról, hogy a választójog a gondnoksággal összefüggésben semmilyen esetben sem korlátozható.

- ii) Az Indoklás szövege nem mond ellent a (99)4. sz. ajánlásnak, viszont egy sokkal markánsabb álláspontot képvisel. Ennek oka, hogy a (99)4. sz. ajánlás ugyan *lehetővé teszi* a 3. alapelv 2. pontjának az Indoklás szerinti értelmezését, azonban az Indoklás erőteljesebb megszővegezése *szükségszerűen nem következik* a (99)4. sz. ajánlás szövegéből.
- iii) Az Indoklás szövegéből következően a választási képesség mérhető, de csak és kizárólag a választások idején. Tehát az Indoklás szövegével ellentétes az a szabályozás, illetve gyakorlat, amely lehetővé teszi, hogy az érintett személy választási képességét a gondnoksági eljárás során – adott esetben évekkal a választásokat megelőzően – mérjék, sőt mi több, korlátozzák. Azzal kapcsolatosan, hogy a választási képesség a választópolgárok mely csoportjai, tagjai esetében lehetne mérhető a választások idején, az Indoklás sem tartalmaz egyértelmű iránymutatást, hiszen a (99)4. sz. ajánlás személyi hatályára tekintettel, az Indoklás is azokkal kapcsolatosan tesz állításokat, akik „károsodásuk vagy személyes képességeik elégtelen volta miatt képtelenek arra, hogy a személyüket vagy a pénzügyeiket érintő egyes vagy összes kérdés(ek)ben önállóan döntsenek, vagy ilyen jellegű döntéseiket megértsék, kifejezzék és aszerint cselekedjenek, és ebből következően saját érdekeiket nem tudják megvédeni.”³⁸⁴ Mindemellett a kérdés továbbra is megválaszolatlan marad: Mások esetében is elképzelhető/kötelező lehet a választási képesség mérése? Vagy esetlegesen minden választópolgárnak alá kellene vetnie magát egy választási képességet mérő tesztnek?³⁸⁵

1.2.2. Az R(2004)10. számú ajánlás

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2004. szeptember 22-én fogadta el a Rec(2004)10. sz. ajánlását a tagországok számára a mentális zavarokkal élő

³⁸⁴ (99)4. sz. ajánlás 1. rész 1. bekezdés.

³⁸⁵ Ezzel összefüggésben lásd az értekezés IV. rész 4. fejezetét.

személyek emberi jogainak és méltóságának védelméről³⁸⁶ (Rec (2004)10. sz. ajánlás), melynek 4. cikke a polgári és politikai jogokkal kapcsolatosan fogalmaz meg elvárásokat a tagállamok számára. Mivel azonban a hátrányos megkülönböztetés tilalmáról szóló 3. cikk is jelentősséggel bír az értekezés témája szempontjából, ezért röviden mindkét cikk tartalmát megvizsgáljuk.

A mentális zavaron alapuló hátrányos megkülönböztetés általános tilalmának megfogalmazása³⁸⁷ és a tagállamok felhívása a megfelelő intézkedések megtételére annak érdekében, hogy megszüntessék a mentális zavaron alapuló hátrányos megkülönböztetést,³⁸⁸ valamint az ajánlás, mely szerint a mentális zavarral élő személyek számára biztosítani kell minden polgári és politikai jog gyakorlását,³⁸⁹ nem jelenti azt a Rec (2004)10. sz. ajánlás értelmében, hogy a mentális zavarral élő személyeket ne lehetne korlátozni polgári és politikai jogaikban, így a választójogukat illetően. Ezt világossá teszi a Rec (2004)10. sz. ajánlás, amikor útmutatóként lefekteti, hogy „[e]zen jogok bármely korlátozásának összhangban kell lennie az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezmény előírásaival és a korlátozások nem alapulhatnak kizárólag azon a tényen, hogy egy személynek mentális zavarai vannak.”³⁹⁰

A Rec (2004)10. sz. ajánláshoz fűzött indoklás³⁹¹ rámutat többek között arra, hogy

- i) az értelmezés során figyelembe kell venni a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának rendelkezéseit,³⁹²
- ii) a polgári és politikai jogokra vonatkozó korlátozásoknak kivételnek kell lenniük és nem a szabálynak;³⁹³

³⁸⁶ Council of Europe Committee of Ministers: *Recommendation Rec (2004)10 to member states concerning the protection of the human rights and dignity of persons with mental disorder*. (Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a Rec(2004)10. sz. ajánlása a tagországok számára a mentális zavarokkal élő személyek emberi jogainak és méltóságának védelméről.) Elfogadva: 2004. szeptember 22.

³⁸⁷ Uo. 3(1) cikk.

³⁸⁸ Uo. 3(2) cikk.

³⁸⁹ Uo. 4(1) cikk.

³⁹⁰ Uo. 4(2) cikk.

³⁹¹ Council of Europe Committee of Ministers: *Explanatory Memorandum to Recommendation Rec (2004)10 of the Committee of Ministers to member states concerning the protection of the human rights and dignity of persons with mental disorder*. Elfogadva: 2004. szeptember 22. [a továbbiakban: Rec (2004)10 Indoklás]

³⁹² Rec (2004)10 Indoklás 46. bekezdés. Ezzel összefüggésben lásd az értekezés I. rész 2. fejezetét.

³⁹³ Uo. 47. bekezdés.

- iii) minden korlátozásnak tiszteletben kell tartania az [Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló] Egyezmény által felállított garanciákat, például, hogy a korlátozásnak arányban kell állnia az elérni kívánt céllal;³⁹⁴
- iv) a Cselekvőképtelen Nagykorúak Jogi Védelméről szóló R(99)4-es ajánlás 3. Alapelve értelmében az érintett személytől nem lehet automatikusan megvonni a választójogát.³⁹⁵

A Rec (2004)10. sz. ajánlás értelmében „a korlátozások nem alapulhatnak *kizárólag* azon a tényen, hogy egy személynek mentális zavarai vannak.”³⁹⁶ A kérdés az, hogy a korlátozások alapulhatnak-e *olyan tényeken, amelyek magukban foglalják a mentális zavart is?* Másképpen fogalmazva, elfogadható-e olyan korlátozás, amely két vagy több olyan okra alapul, melyek közül az egyik a mentális zavar? Hasonló kérdés merült fel a CRPD-nek a személy szabadságáról és biztonságáról szóló 14. cikkének megszövegezésekor is, és vita alakult ki annak kapcsán, vajon melyik lenne a helyes megfogalmazás:

- i) [...] a szabadságtól való megfosztást semmilyen esetben sem indokolhatja a személy fogyatékosága,³⁹⁷ vagy
- ii) [...] a szabadságtól való megfosztást semmilyen esetben sem indokolhatja *kizárólag* a személy fogyatékosága.

Az Ad Hoc Bizottság többször is elvetette, hogy a szövegbe emelje a ‘kizárólag’³⁹⁸ kifejezést, melynek a beemelését több tagállam is támogatta.³⁹⁹ A CRPD 14.1(b) cikk végső, az ENSZ Közgyűlés által elfogadott formája nem tartalmazza a ‘kizárólag’ kifejezést, ily módon egy erős antidiszkriminációs szöveg került az Egyezménybe, mely tiltja a fogyatékoság alapján történő szabadságtól való megfosztást. A Rec (2004)10. sz. ajánlás itt vizsgált szövegrészletével kapcsolatosan ez a radikalitás nem állítható.

2009. május 20-án az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága elfogadta a CM/Rec (2009)3. sz. ajánlást a Rec (2004)10. sz. ajánlásban foglaltaknak való

³⁹⁴ Uo.

³⁹⁵ Uo. 49. bekezdés. Ezzel összefüggésben lásd az értekezés II. rész 1.2.1. fejezetét.

³⁹⁶ Uo. 4(2) cikk. „Any restrictions to the exercise of those rights [...] *should not be based on the mere fact* that a person has a mental disorder.” (Kiemelés tőlem: G. S.)

³⁹⁷ CRPD 14.1(b) cikk. (A szerző saját fordítása.)

³⁹⁸ A javasolt angol kifejezések: ‘solely’ és ‘exclusively’.

³⁹⁹ A CRPD 14. cikkével kapcsolatos travaux préparatoires-t lásd <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahcstata14bkgrnd.htm>

megfelelés ellenőrzésére.⁴⁰⁰ Ez a dokumentum mind nyelvezetében,⁴⁰¹ mind tartalmában a Rec (2004)10. sz. ajánlást követi. Üzenete – az értekezés témáját illetően – abban foglalható össze, hogy „a mentális zavarokkal élő emberek számára meg kell engedni, hogy gyakorolják polgári és politikai jogaikat abban az esetben, ha ez lehetséges és megvalósítható.”⁴⁰²

1.2.3. Az R(2006)5. számú ajánlás

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2006. április 5-én fogadta el az R(2006)5. sz. ajánlását a tagállamok számára az Európa Tanács Akciótervéről, amely a fogyatékossgal élő emberek jogainak érvényesítését, társadalomban való teljes körű részvételük előmozdítását segíti elő a fogyatékossgal élő emberek életminőségének javításával Európában a 2006–2015 közötti időszakban⁴⁰³ [R(2006)5. sz. ajánlás].

Az ENSZ Közgyűlése ugyanezen évben, 2006. december 13-án fogja elfogadni a Fogyatékossgal Élő Személyek Jogairól Szóló Egyezményt. Az Ad Hoc Bizottság nyolcadik, egyben utolsó ülészakára majd 2006 augusztusában kerül sor, azonban a hetedik ülészak már lezajlott 2006. január 16-a és február 3-a között,⁴⁰⁴ és a politikai és a közéletben való részvételről szóló 29. cikk igen előrehaladott stádiumba került.

Az R(2006)5. sz. ajánlás a politikai és a közéletben való részvétellel kapcsolatos akcióterület vonatkozásában rámutat annak fontosságára, hogy a „fogyatékossgal élő emberek is gyakorolhassák választójogukat és az ilyen

⁴⁰⁰ Council of Europe Committee of Ministers: *Recommendation CM/Rec(2009)3 to member states on monitoring the protection of human rights and dignity of persons with mental disorder* (CM/Rec(2009)3. sz. ajánlás a tagállamok számára a mentális zavarokkal élő személyek emberi jogainak és méltóságának védelmének ellenőrzéséről). Elfogadva: 2009. május 20.

⁴⁰¹ 2006. december 13-án elfogadásra került az ENSZ Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló Egyezmény, melynek szövegétől és szellemétől idegen a ‘mental disorder’ kifejezés.

⁴⁰² Recommendation CM/Rec(2009)3 i. m. Principle 2 – Civil and political rights.

⁴⁰³ Council of Europe Committee of Ministers: *Recommendation Rec(2006)5 to member states on the Council of Europe Action Plan to promote the rights and full participation of people with disabilities in society: improving the quality of life of people with disabilities in Europe 2006-2015*. (Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága R(2006)5. sz. ajánlása a tagállamok számára az Európa Tanács Akciótervéről, amely a fogyatékossgal élő emberek jogainak érvényesítését, társadalomban való teljes körű részvételük előmozdítását segíti elő a fogyatékossgal élő emberek életminőségének javításával Európában a 2006–2015 közötti időszakban.) Elfogadva: 2006. április 5.

⁴⁰⁴ A CRPD előkészítő dokumentumait és az ülészakok leírását lásd <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=1423>

tevékenységekben való részvételi jogukat.⁴⁰⁵ A politikai és a közéletben való részvétellel összefüggő általános célok között kiemeli az R(2006)5. sz. ajánlás a fogyatékossgal élő emberek részvételének növelését a politikai és közélet minden, így a helyi, regionális, nemzeti és nemzetközi szintjén egyaránt.⁴⁰⁶ Mindezekkel összhangban, *a tagállamok konkrét akcióinak ki kell terjedniük többek között annak biztosítására, hogy fogyatékossga miatt egyetlen fogyatékos személyt se rekeszenek ki az aktív és passzív választójog gyakorlásából.*⁴⁰⁷

Fontos rámutatni arra is, hogy megelőzve az ENSZ Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló Egyezményt – ugyanakkor alapul véve annak a 29. cikkre vonatkozó tervezetét – az R(2006)5. sz. ajánlás az alábbi módon hangsúlyozza a támogatás fontosságát a szavazás során:

- i) a fogyatékossgal élő emberek titkos szavazáshoz való jogát védelmezni kell; és
- ii) hozzá kell járulni ahhoz, hogy
 - a) a fogyatékossgal élő személy kérésére,
 - b) amennyiben szükséges,
 - c) egy, a fogyatékossgal élő személy által kiválasztott személy segítséget nyújtson a szavazás során.⁴⁰⁸

Itt tehát az R(2006)5. sz. ajánlás implicit módon azt állítja, hogy a titkos szavazás követelménye nem zárja ki azt a megoldást, hogy a fogyatékossgal élő személy kérésére, ha szükséges, egy, a fogyatékos személy által kiválasztott személy a segítségére legyen a szavazás idején.

Az értekezés témája szempontjából az itt elemzett akcióterület azért jelentős, mert az államok feladatainak, kötelezettségeinek tekintetében

- i) rámutat a fogyatékossgon alapuló hátrányos megkülönböztetéstől való tartózkodás fontosságára (passzív rész); ugyanakkor
- ii) felhív a támogatás, segítség – adott esetben – nélkülözhetetlen voltára (aktív rész).

⁴⁰⁵ R(2006)5. sz. ajánlás i. m. 3.1.1. pont.

⁴⁰⁶ Uo. 3.1.2. ii. pont.

⁴⁰⁷ Uo. 3.1.3. iii. pont. Az R(2006)5. Ajánlás ezen pontját, mint az ügy szempontjából releváns nemzetközi dokumentum részét idézi az Emberi Jogok Európai Bírósága a *Kiss kontra Magyarország*-ügyben meghozott ítéletében, 17. bekezdés. Lásd az értekezés II. részének az 1.1.2. fejezetét.

⁴⁰⁸ Uo. 3.1.3. ii. pont.

Ez utóbbi pont kapcsán nemcsak a már említett, a fogyatékossgal élő személy által választott személytől jövő segítséget hangsúlyozza az R(2006)5. sz. ajánlás, de felhívja a tagállamokat arra is, hogy a választási információk legyenek hozzáférhetőek minden szükséges alternatív formátumban és könnyen érthetőek legyenek.⁴⁰⁹

Az R(2006)5. sz. ajánlás nemcsak a CRPD 29. cikkének tervezetét emeli át, de egy másik, a részes államok általános kötelezettségei alatt található rendelkezést is, amely a fogyatékossgal élő személyekkel és szervezeteikkel – másokkal azonos alapon – folytatott, konzultáció fontosságát hangsúlyozza a demokratikus döntéshozatali folyamatokban.⁴¹⁰ Mindezek alapján, az R(2006)5. sz. ajánlás a fogyatékossgal élő személyek választójogi szabályozását illetően a CRPD közvetlen előfutárának tekinthető Európában. Az, hogy az R(2006)5. sz. ajánlás explicit módon nem, azonban implicite tartalmaz állásfoglalást a gondok alá helyezett személyek választójogát illetően, szintén hasonlóvá teszi a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény 29. cikkéhez.

1.2.4. A CM/Rec(2011)14 számú ajánlás

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2011. november 16-án fogadta el a fogyatékossgal élő személyek politikai és közéletben való részvételéről szóló CM/Rec(2011)14. számú ajánlását a tagállamok számára⁴¹¹ (CM/Rec(2011)14. sz. ajánlás). *Ez a dokumentum teljes egészében a CRPD-re épült, és előkészítése során a civil szervezetek is jelentős szerepet töltek be.*⁴¹² Maga a dokumentum az Európa Tanács Fogyatékossgügyi Akciótervéről szóló R(2006)5. sz.

⁴⁰⁹ Uo. 3.1.3. iv. pont.

⁴¹⁰ Uo. 3.1.3. vii. pont. Vö. CRPD 4(3) cikk. „A jelen Egyezmény végrehajtására irányuló jogalkotás és politikák kidolgozása és végrehajtása során, továbbá a fogyatékossgal élő személyeket érintő kérdésekkel kapcsolatos más döntéshozatali eljárásokban a részes államok szorosan egyeztetnek, amelybe aktívan bevonják képviselői szervezeteiken keresztül a fogyatékossgal élő személyeket, ideértve a fogyatékossgal élő gyermekeket is.”

⁴¹¹ Council of Europe Committee of Ministers: *Recommendation CM/Rec(2011)14 to member states on the participation of persons with disabilities in political and public life* (CM/Rec(2011)14. számú ajánlás a tagállamok számára a fogyatékossgal élő személyek politikai és közéletben való részvételéről). Elfogadva: 2011. november 16.

⁴¹² Például a Mental Disability Advocacy Center is elküldte állásfoglalását és prezentációt tartott az ajánlást előkészítő Bizottság számára. Ld. Mental Disability Advocacy Center: *MDAC attended council of europe committee of experts meeting and gave a presentation on the right to participation in political and public life*. 10 November 2010.

ajánlás⁴¹³ politikai és a közéletben való részvétellel kapcsolatos akcióterületben megfogalmazottak kibontására törekszik.

A CM/Rec(2011)14. sz. ajánlás 6 olyan alapelvet fogalmaz meg, amelyek mentén minden fogyatékossgal élő személy számára azonos politikai jogokat és kötelezettségeket kell biztosítani:

- i) egyenlő jogok és lehetőségek;
- ii) hozzáférhetőség;
- iii) hátrányos megkülönböztetés tilalma a cselekvőképesség gyakorlása során;
- iv) támogatás a fogyatékossgal élő személyek döntéshozatala során és szabad választásaikkal/döntéseikkel kapcsolatosan;
- v) demokratikus részvételre vonatkozó oktatás és tréning;
- vi) fogyatékossgal élő személyek bevonása a döntéshozatali folyamatokba.⁴¹⁴

A CM/Rec(2011)14. sz. ajánláshoz fűzött függelék tartalmazza ezen alapelvek részletes magyarázatát, melyek tekintetében az értekezés szempontjából közvetlenül releváns i), iii) és iv) pontokkal foglalkozunk behatóbban.

Ad i)

A CM/Rec(2011)14. sz. ajánlás hangsúlyozza, hogy a fogyatékossgal élő személyek aktív és passzív választójogának

- szabadon
- hátrányos megkülönböztetés nélkül,
- helyi, regionális és nemzeti szinten

történő gyakorolása érdekében biztosítani kell a jogi, környezeti és/vagy pénzügyi természetű és egyéb lépések megtételét.⁴¹⁵

A hátrányos megkülönböztetéstől való mentesség általános elve kell hogy alapként szolgáljon ahhoz, hogy a fogyatékossgal élő személyek számára biztosítottak legyenek az egyenlő jogok és lehetőségek. Ennek eléréséhez a dokumentum az alábbiak megtételét javasolja:

- a cselekvőképesség korlátozásának és kizárásának megszüntetése;
- szavazási tesztek eltörlése;
- releváns jogi rendelkezések bevezetése;

⁴¹³ Ezzel kapcsolatos elemzést lásd az értekezés II. rész 1.2.3. fejezet alatt.

⁴¹⁴ CM/Rec(2011)14. sz. ajánlás i. m. 2. sz. ajánlás.

⁴¹⁵ Uo. Függelék 1. pont.

- a segítség speciális formáinak nyújtása;
- tudatosság növelése; és
- finanszírozás.⁴¹⁶

Ad iii)

A CM/Rec(2011)14. sz. ajánlás rámutat a hátrányos megkülönböztetéstől való mentesség, a cselekvőképesség és a választójog közötti szoros kapcsolatra, és arra hívja fel az Európa Tanács tagállamait, hogy

- jogi szabályozás ne különböztesse meg hátrányosan a fogyatékos-sággal élő személyeket a politikai és a közéletben;
- amennyiben az illető személy kéri, legyen biztosított a támogatás a fogyatékos-sággal élő személyek cselekvőképességének gyakorlásá-hoz az élet különböző területein, különös tekintettel a választójogra;
- biztosítsák, hogy a jogi szabályozás minden szinten mentes legyen az olyan rendelkezésektől, amelyek a fogyatékos-sággal élő sze-mélyeket megfosztják választójoguktól és attól a joguktól, hogy választásokon induljanak.⁴¹⁷

A CM/Rec(2011)14. sz. ajánlás kétséget nem hagyva afelől, hogy a teljes cselekvőképességgel nem rendelkező és emiatt gondnokság alá helyezett nagykorú fogyatékos-sággal élő állampolgároktól ezen az alapon nem lehet megvonni a választójogot, explicit módon kijelenti:

- „Minden fogyatékos-sággal élő személy – legyen bár fizikai, érzék-szervi, intellektuális károsodása, mentális problémája vagy króni-kus betegsége – más állampolgárokkal azonos alapon rendelkezik a választójoggal, és nem lehet megfosztani ettől a jogától sem a cselekvőképességét korlátozó bármely törvény által, sem bírói vagy egyéb döntés vagy bármely más intézkedés által, amely az érintett személy fogyatékos-ságán, értelmi működésén vagy vélt képességén alapul.”⁴¹⁸
- „Minden fogyatékos-sággal élő személy rendelkezik azzal a joggal is, hogy másokkal azonos alapon tisztség betöltéséért induljon, és nem lehet megfosztani ettől a jogától sem a cselekvőképességét kor-látozó bármely törvény által, sem bírói vagy egyéb döntés által, sem

⁴¹⁶ Uo.

⁴¹⁷ Uo. Függelék 3. pont.

⁴¹⁸ Uo.

bármely más módon, amely az érintett személy fogyatékoságán, értelmi működésén vagy vélt képességén alapul.”⁴¹⁹

Ad iv)

„Minden fogyatékosággal élő személy számára biztosítani kell, hogy teljeskörűen vegyen részt a politikai és közéletben.”⁴²⁰ Annak érdekében, hogy ez megvalósulhasson, a fogyatékosággal élő személyeknek szükségük lehet segítségre, támogatásra választójoguk gyakorlásával összefüggésben, ezért – a CRPD rendelkezését⁴²¹ visszahangozva – a CM/Rec(2011)14. sz. ajánlás felhívja az Európa Tanács tagállamait: „biztosítsák, hogy [a fogyatékosággal élő személyek] számára megengedett legyen, hogy egy általuk választott személy elkísérje őket például – a szavazás leadásakor – a szavazófülkébe.”⁴²² Magyarazatként a dokumentum hozzáteszi, hogy a segítség/támogatás itt azt jelenti, hogy a támogató személy segít a fogyatékosággal élő személy döntésének meghozatalában és kinyilvánításában, de nem jelentheti a fogyatékosággal élő személy helyett történő döntést.

1.3. Parlamenti Közgyűlés

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének dokumentumai közül két határozattal, valamint két, ezekhez kapcsolódó ajánlással foglalkozunk. Míg az első határozat a CRPD elfogadását megelőző, addig a második határozat a CRPD elfogadását követő időszakból származik. Míg az első ajánlás közvetlenül sem a fogyatékosághoz, sem a cselekvőképességhez, valamint a gondnoksághoz nem kapcsolódik, addig a második ajánlás a CRPD vonatkozó rendelkezéseire figyelemmel került elfogadásra, és az értekezés témáját érintően közvetlen relevanciával bír.

⁴¹⁹ Uo. (Kiemelés tőlem: G. S.) „All persons with disabilities, whether they have physical, sensory, or intellectual impairments, mental health problems or chronic illnesses, have the right to vote on the same basis as other citizens, and should not be deprived of this right by any law limiting their legal capacity, by any judicial or other decision or by any other measure based on their disability, cognitive functioning or perceived capacity. All persons with disabilities are also entitled to stand for office on an equal basis with others and should not be deprived of this right by any law restricting their legal capacity, by any judicial or other decision based on their disability, cognitive functioning or perceived capacity, or by any other means.”

⁴²⁰ Uo. Függelék 4. pont.

⁴²¹ CRPD 29(a) (iii) cikk.

⁴²² CM/Rec(2011)14. sz. ajánlás i. m. Függelék 4. pont.

1.3.1. A választójogra vonatkozó korlátozások eltörléséről

A Parlamenti Közgyűlés 1459 (2005) sz. határozata a választójogi korlátozások eltörléséről,⁴²³ valamint az 1714 (2005) sz. ajánlása a választójogi korlátozások eltörléséről⁴²⁴ ugyan sem a bizonyos fogyatékoságok, sem pedig a cselekvőképesség alapján történő választójogi korlátozások eltörlését nem javasolta, mégis jelentőséggel bír a doktori munka vizsgálódásait illetően.

Az 1459(2005) sz. határozat hangsúlyozza, hogy a választójogi szabályozásnak fejlődnie kell annak érdekében, hogy kövesse a modern társadalmak progresszióját az egyre befogadóbb demokrácia felé.⁴²⁵ Bár a Parlamenti Közgyűlés itt elsősorban a bevándorlók és a külföldi állampolgárok aktív és passzív választójogának elismerésére hívja fel a figyelmet,⁴²⁶ a progresszivitás nem hagyhatja figyelmen kívül a fogyatékosággal élő személyek – így a gondnokság alá helyezett személyek – választójogi szabályozásának újragondolását sem.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése arra kéri a tagállamokat és a megfigyelői státusszal rendelkező államokat, hogy „szüntessenek meg minden [olyan korlátozást], amely többé már nem szükséges és arányos a törvényes cél elérése érdekében.”⁴²⁷ A Közgyűlés rámutat, hogy főszabályként annak kell érvényesülnie, hogy „a lehető legtöbb állampolgár rendelkezzen hatékony, szabad és egyenlő választójoggal.”⁴²⁸ Ebben a tekintetben a Parlamenti Közgyűlés javasolja, hogy a tagállamok ne tegyenek különbséget az állampolgárok etnikai

⁴²³ Council of Europe Parliamentary Assembly: *Resolution 1459(2005) Abolition of restrictions on the right to vote.* (Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1459(2005) sz. határozata a választójogi korlátozások eltörléséről.) Elfogadva: 2005. június 24.

⁴²⁴ Council of Europe Parliamentary Assembly: *Recommendation 1714(2005) Abolition of restrictions on the right to vote.* (Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1714(2005) sz. ajánlása a választójogi korlátozások eltörléséről.) Elfogadva: 2005. június 24.

⁴²⁵ 1459(2005) sz. határozat. 1. bekezdés. Ez a megfogalmazás eszünkbe juttathatja az EJEB azon megállapítását, melyet a *Hirst kontra Egyesült Királyság (No 2)*-ügyben tett, miszerint „a választójog nem kiváltság, és a huszonegyedik században *egy demokratikus államban a kiindulópont az inklúzió elvének támogatása kell hogy legyen.* [...] Az általános választójog alapelvevé vált.” (*Hirst kontra Egyesült Királyság (no 2.)*-ügy, 59. bekezdés.) (Kiemelés tőlem: G. S.) A *Hirst*-ügyről és az EJEB egyéb releváns döntéseiről részletesebben az értekezés II. részének 1.1.2. fejezete alatt.

⁴²⁶ Ennek során konkrétan utal az 1500(2001) Parlamenti Közgyűlési ajánlásra, mely a bevándorlók és a külföldi állampolgárok politikai életben való részvételéről szól az Európa Tanács tagállamaiban (*Recommendation 1500(2001) Participation of immigrants and foreign residents in political life in the Council of Europe member states*). Elfogadva: 2001. január 26.

⁴²⁷ 1459 (2005) sz. határozat i. m. 2. bekezdés.

⁴²⁸ Uo. 3. bekezdés.

származása, egészségi állapota, valamint azon státusza alapján, hogy tagja-e a katonaságnak vagy szerepel-e a bűnügyi nyilvántartásban.⁴²⁹

A Parlamenti Közgyűlési határozat reagál az Emberi Jogok Európai Bíróságának a *Hirst kontra Egyesült Királyság*⁴³⁰-ügyben meghozott ítéletére is, és felhívja a nemzeti országgyűléseket, hogy vizsgálják felül a meglévő korlátozásokat és hozzanak döntést arról, hogy ezek továbbra is a törvényes cél elérésére irányulnak-e, és nem önkényesek vagy aránytalanok. Itt a Parlamenti Közgyűlés a fogvatartottak és a bűncselekmény miatt elítéltek választójogának korlátozására irányuló gyakorlatot kérdőjelezi meg.⁴³¹

A választójog progressziójára való hivatkozással a Közgyűlés a választójogi korlátozások legitim voltát a bevándorlók és a külföldi állampolgárok, valamint a fogvatartottak és a bűncselekmény miatt elítéltek mellett a katonaság tagjai vonatkozásában is megemlíti, és rámutat, hogy a katonaság tagjaitól nem lehet automatikusan megvonni a választójog gyakorlását.⁴³²

A Közgyűlés az 1459(2005) sz. határozat elfogadásának napján elfogadta az 1714(2005) sz. ajánlást is a választójogi korlátozások eltörléséről. Ebben többek között arra kéri az Európa Tanács Miniszteri Bizottságát, hogy az kérje fel a tagállamokat és a megfigyelői státusszal rendelkező államokat a fogvatartottak és a katonaság tagjainak választójogára vonatkozó meglévő korlátozások átgondolására és *mindazon korlátozások megszüntetésére, melyek többé már nem szükségesek és arányosak a törvényes cél elérése érdekében*.⁴³³

Az értekezés témáját illetően, összegzésképpen megállapítható, hogy

- i) a választójogi szabályozás fejlődik és az egyre befogadóbb demokrácia irányába halad;
- ii) azon választójogi korlátozások, melyek szükségesek és arányosak a törvényes cél elérése érdekében, megkérdőjelezhetők és megkérdőjeleződnek.

Ezen megállapítások vezetnek oda, hogy bizonyos fogyatékosághoz, illetve a cselekvőképesség korlátozásához és megvonásához, valamint a gondnokság alá helyezéshez kapcsolódó választójogi korlátozások létjogosultsága is

⁴²⁹ Uo. A Parlamenti Közgyűlés hozzászói, hogy „[m]egfelelő figyelmet kell fordítani a külföldön élő állampolgárok választójogára.”

⁴³⁰ *Hirst kontra Egyesült Királyság* (no. 2.)-ügy. i. m.

⁴³¹ 1459(2005) sz. határozat. i. m. 4. és 8. bekezdés.

⁴³² Uo. 9. bekezdés.

⁴³³ 1714(2005) sz. ajánlás. i. m. 1.i.b.

megkérdőjelezhető és meg is kérdőjeleződik, és ezáltal egy még befogadóbb demokrácia körvonalai rajzolódnak ki.

*1.3.2. A fogyatékossgal élő emberek jogokhoz való hozzáféréséről,
valamint a társadalomban való teljes és aktív részvételéről*

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének a 2009. január 6-án elfogadott 1642(2009) számú – a fogyatékossgal élő emberek jogokhoz való hozzáféréséről, valamint a társadalomban való teljes és aktív részvételéről szóló – határozata⁴³⁴ [1642(2009) számú határozat] egyrészt referencia dokumentumként említi az Európa Tanács Fogyatékossgügyi Akciótervét,⁴³⁵ másrészt a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény előmozdítását szorgalmazza.⁴³⁶

A dokumentum 7. bekezdésének kulcsfontosságú üzenete a tagállamok számára egy arra irányuló kérés, hogy „a fogyatékossgal élő emberek a cselekvőképességüket, a társadalom más tagjaival azonos alapon megtartsák és gyakorolják.” Ezt a célt a Parlamenti Közgyűlés az alábbi eszközök tagállami biztosítása által látja megvalósíthatónak:

- i) A fogyatékossgal élő személyek döntéseinek meghozatalához való jogát nem korlátozzák vagy nem ruhazzák át másra;
- ii) A fogyatékossgal élő személyeket érintő intézkedések a szükségleteikhez mérten személyre szabottak; valamint
- iii) döntéseik meghozatalában támogató személyek segíthetik őket.⁴³⁷

Ezek az eszközök egyértelműen a CRPD 12. cikkének rendelkezéseiből merítenek, hangsúlyozva, hogy a helyettes döntéshozatal intézményétől a támogatott döntéshozatal irányába kell elmozdulnia a tagállamoknak.⁴³⁸

⁴³⁴ Council of Europe Parliamentary Assembly: Resolution 1642 (2009) Access to rights for people with disabilities and their full and active participation in society. (Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének az 1642(2009) számú határozata a fogyatékossgal élő emberek jogokhoz való hozzáféréséről, valamint a társadalomban való teljes és aktív részvételéről.) Elfogadva: 2009. január 6.

⁴³⁵ Ezzel kapcsolatos elemzést lásd az értekezés II. rész 1.2.3. fejezet alatt.

⁴³⁶ 1642(2009) számú határozat i. m. 4. bekezdés.

⁴³⁷ Uo. 7.1. bekezdés.

⁴³⁸ Vö. a CRPD Bizottság Záró észrevételeivel és az 1. Általános Kommentárral. Ezzel kapcsolatos elemzést lásd az értekezés I. rész 3.2. és 3.4. fejezetei alatt.

Akárcsak az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága, a Parlamenti Közgyűlés is fontosnak tartotta explicite rámutatni, hogy a gondnokság alá helyezett személyeket nem lehet alapvető jogaitól megfosztani, ideértve a választójogot is. A Közgyűlés továbbmegy és hangsúlyozza, hogy amennyiben külső segítségre van szükségük alapvető jogaik gyakorlásához, akkor a tagállamoknak megfelelő támogatást kell biztosítaniuk számukra oly módon, hogy kívánságaikat és szándékaikat nem hagyhatják figyelmen kívül.⁴³⁹ Ezzel a megfogalmazással a Közgyűlés reflektál a CRPD 12(4) cikkére, mely hangsúlyozza, hogy „[...] a cselekvőképesség gyakorlására vonatkozó intézkedések tiszteletben tartják a személy jogait, akaratát és választásait [...]”

20 nappal az 1642(2009) számú határozat elfogadása után, a Parlamenti Közgyűlés, hogy nyomatékosítsa a határozatában foglaltak jelentőségét, ugyanazon címmel elfogadta az 1854 (2009) számú ajánlását,⁴⁴⁰ melyben többek között arra kéri az Európa Tanács Miniszteri Bizottságát, hogy „továbbítsa a [1642(2009) számú] határozatot a tagállamok kormányai számára, és kérje fel őket, hogy vegyék azt figyelembe a fogyatékossgal élő emberekkel, valamint a társadalomban való teljes és aktív részvételükkel kapcsolatos nemzeti politikák kialakítása során.”⁴⁴¹ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága a 2009. június 10-én elfogadott válaszában jelezte, hogy a fogyatékossgal élő emberek jogokhoz való hozzáféréséről, valamint a társadalomban való teljes és aktív részvételéről szóló 1854(2009) számú Parlamenti Közgyűlési ajánlást, az 1642(2009) számú határozattal együtt továbbította a tagállamok kormányai számára.⁴⁴²

1.4. Velencei Bizottság

Az itt következő elemzés az Európai Bizottság a Demokráciáért a Jog Révén⁴⁴³ (Velencei Bizottság) 190/2002. számú, a választási ügyekkel kapcsolatos jó

⁴³⁹ 1642(2009) számú határozat i. m. 7.2. bekezdés.

⁴⁴⁰ Council of Europe Parliamentary Assembly: Recommendation 1854(2009) Access to rights for people with disabilities and their full and active participation in society. (Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének az 1854(2009) számú határozata a fogyatékossgal élő emberek jogokhoz való hozzáféréséről, valamint a társadalomban való teljes és aktív részvételéről.) Elfogadva: 2009. január 26.

⁴⁴¹ 1854(2009) számú ajánlás 1.1. bekezdése.

⁴⁴² Reply adopted by the Committee of Ministers on 10 June 2009. CM/AS(2009)Rec1854 final 12 June 2009. 1. bekezdés.

⁴⁴³ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission).

gyakorlatok kódexéről szóló véleményére épül. Elsőként a dokumentumnak a CRPD elfogadása előtt született szövegét vizsgáljuk meg, majd pedig az ehhez szorosan kapcsolódó, a fogyatékossgal élő emberek választásokban való részvételére fókuszáló Értelmező Nyilatkozatot, mely a CRPD elfogadása után került elfogadásra.

1.4.1. A 190/2002. számú vélemény

2001. november 8-án a Parlamenti Közgyűlés Állandó Bizottsága, a Közgyűlés nevében eljárva elfogadta az 1264(2001) határozatot,⁴⁴⁴ melyben kifejezésre juttatta, hogy a szabad és demokratikus választások olyan egyetemes standardokon alapulnak, melynek egyrészről minimum-követelményeket fogalmaznak meg, másrészről pedig bizonyos magatartásformákat tiltanak.⁴⁴⁵ Mivel azonban az 1264(2001) sz. határozat elfogadásának idején nem létezett még olyan dokumentum, amely a legalapvetőbb szabályokat lefektette volna,⁴⁴⁶ és mivel a Közgyűlés úgy vélte, hogy az Európa Tanácsnak úttörő szerepet kellene játszania a választási szabályok és standardok megalkotása során,⁴⁴⁷ ezért arra kérte a Velencei Bizottságot, hogy dolgozzon ki egy, a választási ügyekkel kapcsolatos jó gyakorlatokról szóló kódexet.⁴⁴⁸

A Velencei Bizottság a 190/2002. számú, választási ügyekkel kapcsolatos jó gyakorlatok kódexéről⁴⁴⁹ szóló – iránymutatást (Iránymutatás)⁴⁵⁰ és magyarázatot (Magyarázat)⁴⁵¹ – tartalmazó véleményét (190/2002. sz. vélemény) 2002 folyamán fogadta el.⁴⁵² Az Iránymutatás két fő részből áll: az egyik Európa

⁴⁴⁴ Council of Europe Standing Committee, acting on behalf of the Parliamentary Assembly: *Resolution 1264(2001) Code of good practice in electoral matters*. (A Parlamenti Közgyűlés Állandó Bizottsága, a Közgyűlés nevében: 1264(2001) sz. határozat a választási ügyekkel kapcsolatos jó gyakorlatok kódexéről.) Elfogadva: 2001. november 8.

⁴⁴⁵ Uo. 2. bekezdés.

⁴⁴⁶ Uo. 3. bekezdés.

⁴⁴⁷ Uo. 4. bekezdés.

⁴⁴⁸ Uo. 6. ii. bekezdés.

⁴⁴⁹ ‘Code of Good Practice in Electoral Matters’.

⁴⁵⁰ ‘Guidelines’.

⁴⁵¹ ‘Explanatory Report’.

⁴⁵² Venice Commission: *Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report* (Velencei Bizottság: *választási ügyekkel kapcsolatos Jó Gyakorlatok Kódexe. Iránymutatást és Magyarázat*) Opinion no. 190/2002. CDL-AD (2002) 23 rev. A Kódex és a Magyarázat elfogadva: 2002. október 18–19-i ülészakon. Az Iránymutatás elfogadva: 2002. július 5–6-i ülészakon.

választási örökségének alapelveit mutatja be,⁴⁵³ míg a második azt, hogy miként lehet ezeket az alapelveket implementálni.

Az Iránymutatás első részének 1. pontja az általános választójogot vizsgálja, és főszabályként megállapítja, hogy „[a]z általános választójog elviekben azt jelenti, hogy minden embernek joga van arra, hogy válasszon, és hogy megválasztható legyen.” A szöveg a főszabály alóli kivételekkel folytatódik, és hangsúlyozza, hogy a választójog bizonyos feltételek meglétéhez kötött, melyeket explicite meg is nevez. Ezek a kor, állampolgárság és a lakóhely.⁴⁵⁴ Mindezek mellett lehetőség nyílik a választás és a választhatóság jogától való megfosztásra is.⁴⁵⁵ Az értekezés szempontjából ez utóbbi kitétel bír relevanciával.

A választás és a választhatóság jogától való megfosztással összefüggésben az Iránymutatás rámutat arra, hogy:

- i) „rendelkezést lehet elfogadni azzal kapcsolatosan, hogy valamely egyént megfosszanak a választás és választhatóság jogától, de csak az alábbi, együttesen fennálló feltételek esetén:
- ii) a megfosztást törvénynek kell elrendelnie;
- iii) az arányossági elvet tiszteletben kell tartani; a választhatóság jogától való megfosztás feltételei kevésbé szigorúak lehetnek, mint a választás jogától való megfosztás feltételei;
- iv) a megfosztásnak *mentális képtelenségen*⁴⁵⁶ vagy súlyos bűncselekmény elkövetése miatti büntetőítéleten kell alapulnia;
- v) továbbá, a politikai jogok megvonása, illetve a *mentális képtelenség* megállapítása csak rendes bíróság kifejezett határozatával történhet.”⁴⁵⁷

A Magyarázat igen szűkszavú, a szöveg értelmezését meg nem könnyítő magyarázatot fűz az Iránymutatás ezen részéhez: valójában megismétli az Iránymutatásban foglalt tesztet. A v. ponthoz kapcsolódó interpretáció megfogalmazásakor a Magyarázat meglehetősen pontatlanul fogalmaz, amikor rámutat arra, hogy

⁴⁵³ Az öt alapelv: a választásnak általánosnak, egyenlőnek, szabadnak, titkosnak és közvetlennek kell lennie. Továbbá, a választásokat *időközönként* meg kell tartani. Ezek az alapelvek alkotják Európa választási örökségét. Iránymutatások i. m. I. rész.

⁴⁵⁴ Iránymutatás i. m. 1.1.a–c. bekezdés.

⁴⁵⁵ Uo. 1.1.d. bekezdés.

⁴⁵⁶ A szöveg a ‘mental incapacity’ kifejezést használja.

⁴⁵⁷ Iránymutatás i. m. 1.1.d. bekezdés. Az Iránymutatás ezen bekezdését idézi az EJEB a *Kiss Alajos kontra Magyarország*-ügyben hozott ítélet 16. bekezdésében, mint a releváns nemzetközi jogi dokumentumok egyikét. (Kiemelés tőlem: G. S.).

- i) a politikai jogok megvonása csak rendes bíróság kifejezett határozatával történhet; és
- ii) „a mentális képtelenségen alapuló megfosztás esetén az ilyen kifejezett döntés érintheti a *képtelenséget*,⁴⁵⁸ és maga után vonhatja a polgári jogok ‘ipso iure’ megvonását.”⁴⁵⁹

A kérdés az, hogy vajon a *képtelenség* itt a mentális képtelenséget jelenti-e vagy a cselekvőképtelenséget, vagy valami mást? Az Iránymutatás maga, a képtelenség fogalmat kifejezetten a *mentális képtelenséggel* összefüggésben használja, ezért arra a következtetésre kell jutnunk, hogy az Iránymutatás is ilyen értelemben szándékozta használni a *képtelenség* terminológiát. Ez azonban értelmezhetetlenné teszi a mondatot. Elképzelhető tehát, hogy a Magyarázat itt a *cselekvőképtelenségre* utal, és azt hangsúlyozza, hogy a mentális képtelenségen alapuló bírói döntés érintheti a cselekvőképtelenséget és ez a polgári jogok ‘ipso iure’ megvonását eredményezheti. Másképpen fogalmazva és leegyszerűsítve: *A választójog a gondnoksági eljárás keretében, erre irányuló bírói döntéssel, megvonható.*

Az értekezés témája szempontjából azonban az alábbiak vizsgálata továbbra is nélkülözhetetlen:

- i) Az Iránymutatás szövege az *iv.* és a *v.* pontok alatt a ‘mental incapacity’ kifejezést használja, melyet tükörfordítással a ‘mentális képtelenség’ terminológiával adhatunk vissza. Mit jelent a mentális képtelenség mint a választójog korlátozására okot adó körülmény?
- ii) Milyen viszony állítható fel a mentális képtelenség és a cselekvőképesség/cselekvőképtelenség között?
- iii) Milyen következtetések vonhatóak le a gondnokság alá helyezett személyek választójogának megvonásával kapcsolatosan?

Ad i)

A mentális képtelenség fogalmát sem az Iránymutatás, sem a Magyarázat nem definiálja, ami nagyon tág értelmezésre ad lehetőséget, hiszen amint a gyakorlat bebizonyította, idetartozhatnak többek között az intellektuális fogyatékosokkal, a pszichoszociális fogyatékosokkal, valamint az autizmussal élő emberek.

⁴⁵⁸ A szöveg az ‘incapacity’ kifejezést használja.

⁴⁵⁹ Magyarázat i. m. 6.d. bekezdés. (Kiemelés tőlem: G. S.)

Mivel a mentális képtelenség fogalmát mind orvosi, mind pedig jogi szempontból fontosnak tűnik meghatározni, ezért egy on-line orvosi szótárban található és egy jogszabályi definíciót vizsgáltunk meg. Az *orvosi szótár értelmezésében* „[a] mentális képtelenség az, amikor bármely mentális rendellenesség⁴⁶⁰ vagy mentális retardáció⁴⁶¹ képtelenné tesz a mindennapi élet ügyeinek intézésére, vagy arra, hogy az illető személy ésszerű megfontolás, belátás alapján gondoskodjon saját személyéről és vagyonáról.”⁴⁶² A *jogszabályi definíció* a mentális képtelenséget a hatálybalépéstől kezdve mind a mai napig úgy határozza meg, mint „a személy azon képtelensége, hogy gondot viseljen saját egészségére, biztonságára vagy jólétére vagy, hogy saját ügyeit intézze annak következményeként, hogy

- a) az agy vagy az elme sérült, megbetegedett, rendellenesség vagy hiányos, illetve megkésett fejlődés jellemzi vagy károsodás, illetve leépülés jellemzi; vagy
- b) bármely testi betegség vagy állapot képtelenné teszi a személyt arra, hogy szándékát vagy akaratát bármiféle módon kinyilvánítsa.”⁴⁶³

A megvizsgált definíciók alapján arra a következtetésre kell jutnunk, hogy a mentális képesség/képtelenség fogalma⁴⁶⁴ egy olyan funkcionális, kognitív folyamat léte utal, melyben az érintett személy – elsősorban intellektuális, pszichoszociális fogyatékosága vagy autizmusa miatt

- nem képes ésszerű döntést hozni; vagy
- nem tudja szándékát, akaratát kifejezésre juttatni.

Ad ii)

Az iménti konklúzióval, valamint a mentális képesség és a cselekvőképesség közötti összefüggéssel kapcsolatosan két megállapítást kell tennünk:

- a) az, hogy az érintett személy mentálisan képtelen-e, vagyis hogy belátási képességgel rendelkezik-e nem jogi, hanem orvosi kérdés;

⁴⁶⁰ ‘mental disorder’.

⁴⁶¹ ‘mental retardation’.

⁴⁶² Merriam-Webster on-line szótár: Mental incapacity.

⁴⁶³ South Australia Guardianship and Administration Act 1993. (1993. évi Dél-Ausztráliai Gondnoksági és Ügyintézési Törvény). Part 1, Article 3 – Interpretation.

⁴⁶⁴ Az elemzés alapján a ‘mental incapacity’ fogalmát a magyar ‘belátási képesség hiányával’ lehet leginkább visszaadni.

- b) a nagykorú személyek cselekvőképességének illetve cselekvőképzetlenségének megítélése – ezzel szemben – jogi kérdés.⁴⁶⁵

Mindezek alapján tehát a mentális képesség és a cselekvőképesség nem ekvivalens kifejezések, azonban a különböző jogrendszerek a cselekvőképesség megvonásának előfeltételeként írják elő a mentális képesség hiányát.

Ad iii)

Azzal összefüggésben, hogy az Iránymutatás idézett tesztje és a gondnokság intézménye illetve a cselekvőképességtelenség és a korlátozott cselekvőképesség között milyen összefüggés van, illetve lehet, azt kell észrevennünk, hogy az Iránymutatás „bár kifejezetten nem követeli meg, de [...] megengedi a választójog cselekvőképzetlenség [illetve korlátozott cselekvőképesség] alapján történő korlátozását.”⁴⁶⁶

Mindezek alapján, arra az álláspontra kell helyezkednünk, hogy az Iránymutatás fent idézett rendelkezéséből az következik, hogy egy személyt meg lehet fosztani a választójogától intellektuális vagy pszichoszociális fogyatékosága vagy autizmusa alapján egy olyan bírósági – adott esetben gondnoksággal kapcsolatos – eljárásban, mely tartalmazza a szükséges garanciákat. Olivier de Schutter hozzáteszi, hogy „ugyanakkor ezzel a ‘felhatalmazással’ nagyon óvatosan kell bánni.”⁴⁶⁷

1.4.2. Értelmező Nyilatkozat a választási ügyekkel kapcsolatos jó gyakorlatok kódexéhez a fogyatékosággal élő emberek választásokban való részvételével összefüggésben

A Velencei Bizottság 2010 októberében megtartott, 84. plenáris ülésén elfogadta *a választási ügyekkel kapcsolatos jó gyakorlatok kódexéhez fűzött Értelmező Nyilatkozatot a fogyatékosággal élő emberek választásokban való részvételéről*

⁴⁶⁵ Magyarországon a 2007/1.1597. számú elvi bírósági határozat (EBH) hasonló következtetésre jut az ügycsoportok szerinti gondnokság alá helyezéssel összefüggésben, amikor megállapítja, hogy „cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá helyezés esetén annak megállapítása, hogy mely ügycsoportok tekintetében szükséges a gondnokság alá helyezés nem orvoszakértői, hanem jogi kérdés, amelyről a bizonyítási eljárás alapján kizárólag a bíróság dönthet.”

⁴⁶⁶ FIALA (2010) i. m. 112.

⁴⁶⁷ Olivier de SCHUTTER: *EU and international human rights law*. FRA, 2009. 59. bekezdés.

(Értelmező Nyilatkozat).⁴⁶⁸ Az Értelmező Nyilatkozat elfogadására az Európa Tanács 2006–2015 közötti időre szóló Fogyatékosági Akciótervét ellenőrző Európai Koordinációs Fórum (CAHPAH)⁴⁶⁹ javaslata alapján került sor. Ezen Fórumon belül a *Fogyatékosággal élő személyek politikai és közéletben való részvételére létrehozott Szakértői Bizottság (CAHPAH-PPL)*⁴⁷⁰ foglalkozott a választójog kérdésével, azzal a céllal, hogy előkészítsen egy Miniszteri Bizottsági ajánlást a fogyatékosággal élő személyek politikai és közéletben való részvételéről.⁴⁷¹

A CAHPAH-PPL által 2010 májusában elfogadott szövegrészlet, melyet a CAHPAH a Velencei Bizottság elé terjesztett, és amely az Értelmező Nyilatkozat elfogadásának alapjául szolgált, így szólt:

„A fogyatékosággal élő személyt nem lehet fogyatékosága miatt megfosztani aktív és passzív választójogától.”

A szöveg módosított formában került elfogadásra a CAHPAH-PPL által 2010 szeptemberében:

„A fogyatékosággal élő személyt nem lehet fizikai és/vagy mentális fogyatékosága miatt megfosztani aktív és passzív választójogától, hacsak ezen jogok megvonására nem egyedi bírósági döntés alapján kerül sor.”⁴⁷²

⁴⁶⁸ Venice Commission: *Interpretative Declaration to the Code of Good Practice in Electoral Matters on the Participation of People with Disabilities in Elections*. (Velencei Bizottság: *A választási ügyekkel kapcsolatos jó gyakorlatok kódexéhez fűzött Értelmező Nyilatkozatot a fogyatékosággal élő emberek választásokban való részvételéről.*) Elfogadva: 2010. október 15–16-i ülészakon. No.: CDL-AD(2010)036.

⁴⁶⁹ European Co-ordination Forum for the Council of Europe Disability Action Plan 2006-2015 (CAHPAH).

⁴⁷⁰ CAHPAH-Committee of Experts on Participation of People with Disabilities in Political and Public Life (CAHPAH-PPL).

⁴⁷¹ Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2011. november 16-án elfogadta a fogyatékosággal élő személyek politikai és közéletben való részvételéről szóló CM/Rec(2011)14. számú ajánlását. Ezzel kapcsolatos elemzést lásd az értekezés II. rész 1.2.4. fejezet alatt.

⁴⁷² Venice Commission: *Information note concerning the Interpretative Declaration of the Code of Good Practice in Electoral Matters on the Participation of People with Disabilities in Elections*. (Velencei Bizottság: *Tájékoztató a választási ügyekkel kapcsolatos jó gyakorlatok kódexéhez fűzött Értelmező Nyilatkozatot a fogyatékosággal élő emberek választásokban való részvételéről.*) (CDL(2011)043). 3. [a továbbiakban: Tájékoztató]

A Velencei Bizottság által 2010 októberében elfogadott Értelmező Nyilatkozat a CAHPAH-PPL által 2010 szeptemberében elfogadott változatot vette alapul és egészítette ki:

„A fogyatékossgal élő személyt nem lehet fizikai és/vagy mentális fogyatékossga miatt megfosztani aktív és passzív választójogától, hacsak ezen jogok megvonására nem egyedi bírósági döntés alapján kerül sor, bizonyított mentális fogyatékossg okán...”⁴⁷³

Ezzel a Velencei Bizottság arra az álláspontra helyezkedett, hogy

- i) a fogyatékossg alapot adhat a választójog megvonására, azonban
- ii) a fogyatékossg nem eredményezheti a választójog automatikus megvonását; tehát
- iii) a fogyatékossg csak abban az esetben vezethet a választójog megvonásához, ha arra
 - egyedi bírósági döntés alapján, és
 - bizonyított mentális fogyatékossg okán

kerül sor.

A CAHPAH-PPL a Velencei Bizottság által elfogadott Értelmező Nyilatkozatra reagálva, 2010 Decemberében egy kissé módosított szövegjavaslatot fogadott el és juttatott el a Velencei Bizottsághoz. Ez a javaslat törölte volna az utolsó mondatrészt, a ‘bizonyított mentális fogyatékossgot.’ A CAHPAH-PPL álláspontja szerint a törölni javasolt rész nincs összhangban a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezménynek sem a törvény előtti egyenlőségről szóló 12. cikkével, sem pedig a politikai és közéletben való részvételtől szóló 29. cikkével.⁴⁷⁴ Ezzel az állásfoglalással kapcsolatosan észre kell vennünk, hogy bár a CRPD-vel való összhang hiányát teszi szóvá, ugyanakkor a választójog megvonását – a később megfogalmazódó CRPD Bizottsági értelmezéssel szemben⁴⁷⁵ – lehetővé teszi, amennyiben az

- fogyatékossgon alapul, és

⁴⁷³ Értelmező Nyilatkozat i. m. 2. bekezdés. Az Értelmező Nyilatkozat szövegét a Velencei Bizottság 2010. október 21-én fogadta el. “No person with a disability can be excluded from the right to vote or to stand for election on the basis of her/his physical and/or mental disability unless the deprivation of the right to vote and to be elected is imposed by an individual decision of a court of law because of proven mental disability.”

⁴⁷⁴ Velencei Bizottság: Tájékoztató i. m. 2.

⁴⁷⁵ Ezzel kapcsolatos elemzést lásd az értekezés I. rész 3.2. – 3.4. fejezete alatt.

- egyedi bírói döntés alapján születik meg.

Habár magyarázható a 2010 decemberében elfogadott CAHPAH-PPL szövegjavaslat úgy, hogy az egyedi bírói döntés a fogyatékoságtól függetlenül is megfoszthat valakit a választójogától – és így nem a fogyatékoság alapján kerülne sor a választójog megvonására –, azonban valószínűleg egyértelműbben következik a szövegből az a magyarázat, mely szerint a választójog megvonásának két kumulatív feltétele a fogyatékoság és az egyedi bírói döntés.

Időközben nemzetközi emberi jogi és fogyatékoságjogi szervezetek véleményét formáltak az Értelmező Nyilatkozattal összefüggésben. 2011. február 25-én a Mental Disability Advocacy Center (MDAC) Jogi Véleményt⁴⁷⁶ fogalmazott meg és juttatott el a Velencei Bizottság számára,⁴⁷⁷ melyben

- i) a CRPD 12. és 29. cikkére,⁴⁷⁸
- ii) az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R(2006)5. sz. ajánlására,⁴⁷⁹
- iii) az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1642(2009) számú határozatára,⁴⁸⁰
- iv) az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosának „A pszichoszociális fogyatékosággal élő embereket nem megfosztani kell személyes emberi jogaitól, hanem támogatni őket ezen jogok gyakorlásában” című Álláspontjára,⁴⁸¹ valamint
- v) az Európai Emberi Jogi Bíróságnak a *Kiss kontra Magyarország*-ügyben hozott ítéletére⁴⁸² reflektálva,

arra sürgette a Velencei Bizottságot, hogy törölje a 2010. októberben elfogadott szövegből a „hacsak ezen jogok megvonására nem egyedi bírósági döntés alapján kerül sor, bizonyított mentális fogyatékoság okán” szövegrészt, így

⁴⁷⁶ Mental Disability Advocacy Center: *Legal Opinion on the Venice Commission's "Interpretative Declaration to the Code of Good Practice in Electoral Matters on the Participation of People With Disabilities in Elections"* [CDL-AD(2010)036]. (A 'Legal Opinion'-t az értekezés szerzője készítette.) 2011. február 25.

⁴⁷⁷ Mental Disability Advocacy Center: *Universal Suffrage for All*. 2011. március 1.

⁴⁷⁸ Erre vonatkozó elemzést lásd az értekezés I. rész 3.2 – 3.4. fejezete alatt.

⁴⁷⁹ Erre vonatkozó elemzést lásd az értekezés II. rész 1.2.3. fejezete alatt.

⁴⁸⁰ Erre vonatkozó elemzést lásd az értekezés II. rész 1.3.2. fejezete alatt.

⁴⁸¹ Erre vonatkozó elemzést lásd az értekezés II. rész 1.5.1. fejezete alatt.

⁴⁸² Erre vonatkozó elemzést lásd az értekezés II. rész 1.1.2. fejezete alatt.

biztosítva, hogy a fogyatékoság ne eredményezhesse semmilyen körülmény között a választójogtól való megfosztást.⁴⁸³

Az Értelmező Nyilatkozat jelentőségére való tekintettel az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosa 2011. március 22-én „[a] fogyatékosággal élő emberektől nem lehet megtagadni a választójogot” címmel közzétette véleményét,⁴⁸⁴ melyben azon előítéletek ellen emelt szót, amelyek az alapvető emberi jogok gyakorlását lehetetlenítik el. Állásfoglalásában a Biztos egyértelművé teszi, hogy „*nincs helye az olyan eljárásoknak, ahol a bírák vagy orvosok felülvizsgálják egy személy választási képességét, majd lehetővé teszik annak gyakorlását, vagy megvonják azt. Mivel a nemfogyatékos emberek ezen képességeit nem vetjük alá ilyen tesztnak, ezért az ilyen eljárás súlyos diszkriminációhoz vezethet.*”⁴⁸⁵

A Velencei Bizottság, a civil szervezetek és az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosának fellépésére reagálva, 2011. április 6-án a CAHPAH-PPL-nek az alábbi szövegjavaslatot juttatta el:

„Az általános választójog az Európai Választási örökség alapvető elve. A fogyatékosággal élő emberek e tekintetben nem különböztethetők meg hátrányosan. Mindemellett, egyedi bírósági döntés juthat olyan következtetésre, mely szerint *megfelelő döntési képesség hiányában* egy [fogyatékosággal élő] személy nem tud élni választójogával, valamint azzal a jogával, hogy megválasztható lehessen.”⁴⁸⁶

A Velencei Bizottság értelmezésében ez a javaslat összhangban van mind a releváns nemzetközi jogi eszközökkel – így a CRPD 29. cikkével is, mely nem biztosít abszolút jogot – mind pedig az Emberi Jogok Európai Bíróságának vonatkozó joggyakorlatával, melynek tekintetében a *Kiss kontra Magyarország*-ítélet bír jelentőséggel.⁴⁸⁷

⁴⁸³ Hasonló megkereséssel fordult a Velencei Bizottsághoz az International Disability Alliance (IDA) is 2011. február 28-án kelt levelével.

⁴⁸⁴ Thomas HAMMARBERG: *Persons with disabilities must not be denied the right to vote*. 2011. Március 22.

⁴⁸⁵ Erre vonatkozó elemzést lásd az értekezés II. rész 1.5.1. fejezete alatt.

⁴⁸⁶ „Universal suffrage is a fundamental principle of the European Electoral Heritage. People with disabilities may not be discriminated against in this regard. Nevertheless, a court, in an individual decision, may consider that the *lack of proper judgment* of a [disabled] person may prevent him or her from exercising his or her right to vote or to stand for elections.” Velencei Bizottság: Tájékoztató i. m. 3–4. (Kiemelés tőlem: G. S.)

⁴⁸⁷ Uo. 3.

Az új szövegjavaslat bevezet egy eddig ismeretlen kitélt a választójog megvonásával összefüggésben, ez pedig a ‘megfelelő döntési képesség hiánya’, amely az eredeti angol nyelvű szövegben a ‘lack of proper judgment’ kifejezéssel kerül megfogalmazásra. Nem egyértelmű a szövegből, hogy mit is kell ezen érteni, de az biztos, hogy a bíróságnak kell róla határoznia. A Velencei Bizottság, minden bizonnyal el akarta kerülni a ‘mental capacity’ terminológia használatát, ezért a ‘belátási képesség hiánya’ kifejezésre kreált egy szinonimát.

Amennyiben azonban a ‘proper judgment’ teszt nem a ‘mental capacity’ vizsgálatára irányul, akkor az a kérdés, hogy mire? Vonatkozhatna-e a teszt például érettségivel nem rendelkező, vagy írni-olvasni nem tudó állampolgárokra? Ez az elképzelés egyértelműen ellentétes lenne a PPJNE-vel és az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának az ahhoz fűzött 25. Általános Kommentárjával,⁴⁸⁸ melynek értelmében ésszerűtlen lenne a választójog korlátozása többek között az írástudatlanság vagy az iskolázottság alapján.⁴⁸⁹ Oliver Lewis ezzel összefüggésben kérdez rá, hogy „[v]együk el a választójogot attól a 7500 embertől, akik tavaly [2010-ben] az Egyesült Királyságban a ‘Monster Raving Loony’ Pártra szavaztak? Az, hogy *mi* és *mi nem* a ‘proper judgment’ teljesen nonszensz, és arra emlékeztet, amit Winston Churchill mondott, miszerint: A legjobb érv a demokrácia ellen egy ötperces beszélgetés az átlagos választópolgárral.”⁴⁹⁰

A ‘lack of proper judgment’ kitélt és az erre épülő szövegjavaslatot több nemzetközi szervezet is diszkriminatívnek és a nemzetközi jogba ütközőnek találta,⁴⁹¹ ezért egy 10 európai és globális szinten működő nemzetközi szervezetből álló koalíció⁴⁹² ‘Közös Nyilatkozatot’⁴⁹³ juttatott el a Velencei Bizottsághoz, melyben hangsúlyozták – többek között – hogy

⁴⁸⁸ UN Human Rights Committee: *General Comment No 25...* i. m. Erre vonatkozó elemzést lásd az értekezés I. rész 2.3. fejezete alatt.

⁴⁸⁹ Uo. 10. bekezdés.

⁴⁹⁰ Oliver LEWIS: *The Promise of Democracy – Why the Venice Commission should adopt universal suffrage for people with disabilities*. Speech delivered to the plenary session of the Venice Commission, Saturday 18 June 2011. 4.

⁴⁹¹ Például az MDAC. Ld. Oliver LEWIS: *Who has proper judgment to vote?* 2011. június 15.

⁴⁹² A koalíció tagjai: Disabled People’s International, Down Syndrome International, European Disability Forum, European Network of (Ex-) Users and Survivors of Psychiatry, European Platform of Self-Advocates, Inclusion Europe, International Disability Alliance, Human Rights Watch, Mental Disability Advocacy Center, and Mental Health Europe.

⁴⁹³ Disabled People’s International et al.: *Right to Political Participation of People with Disabilities. – Joint Statement of Non-Governmental Organisations on the Venice Commission’s ‘Interpretative Declaration to the Code of Good Practice in Electoral Matters on the Participation of People With Disabilities in Elections’*. 15 June 2011.

- i) a választójog nem egy abszolút jog: kor és állampolgárság alapján korlátozható;
- ii) a választójog sohasem lehet függvénye egy ‘proper judgment’ tesztnek, még akkor sem, ha erről bíróság dönt egyedi eljárásban;
- iii) a ‘proper judgment’ teszt fogyatékoságon alapuló közvetett hátrányos megkülönböztetést jelent.⁴⁹⁴

A Velencei Bizottságtól tehát új szövegjavaslat érkezett a CAHPAH-PPL-hez 2011 áprilisában. Erre válaszul, a CAHPAH-PPL belga tagja kezdeményezésére, a CAHPAH Iroda 2011. május 12–13-i ülésén újabb módosítást javasolt, melynek értelmében:

„az általános választójog az Európai Választási örökség alapvető elve. Egy személyt csak akkor lehet kizárni aktív és passzív választójogának gyakorlásából, ha ez egy független és pártatlan bíróság egyedi döntésén alapul; a nemzeti jogi szabályozás alapján áll; objektív és ésszerű érvek alapján áll; és *sohasem csak és kizárólag* a fogyatékoság alapján.”⁴⁹⁵

Észre kell vennünk, hogy amennyiben igaznak fogadjuk el azt az állítást, hogy a választójog fogyatékoság alapján történő megvonása hátrányos megkülönböztetést valósít meg, akkor arra a következtetésre kell jutnunk az iménti idézet utolsó kitételével összefüggésben, hogy a választójog megvonása akkor is diszkriminatív, ha arra nem csak és kizárólag a fogyatékoság alapján kerül sor, hanem más kitételek – például egy ‘proper judgment’ teszt – egyidejű alkalmazása mellett.⁴⁹⁶

A Velencei Bizottság a 87. plenáris ülésén, melyre 2011. június 17-18-án került sor, elhalasztotta a döntést egy későbbi időpontra. Mielőtt azonban a

⁴⁹⁴ Uo. 3. bekezdés. Ezen állítás alapja az, hogy a ‘proper judgment’ teszt kizárólag vagy túlnyomó többségben intellektuális és pszichoszociális fogyatékosággal és autizmussal élő emberek esetében kerülne alkalmazásra.

⁴⁹⁵ „Universal suffrage is a fundamental principle of the European electoral heritage. A person can only be excluded from exercising his/her right to vote or from standing for election on the basis of an individual decision given by an independent and impartial tribunal, under national legislation, based on objective and reasonable arguments and *never solely* on the basis of a situation of disability.” Velencei Bizottság: Tájékoztató i. m. 4. (Kiemelés tőlem: G. S.)

⁴⁹⁶ Ezzel összefüggésben lásd Közös Nyilatkozat i. m. 4. bekezdés. A ‘kizárólag’ kifejezés használatával kapcsolatos elemzést lásd még az értekezés II. részének 1.2.2. fejezete alatt.

végleges szöveg elfogadásra került volna 2011. december 19-én, két rendkívül fontos dokumentum is megszületett:

- i) a CRPD Bizottság Záró észrevételei Spanyolországgal összefüggésben, és
- ii) Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a CM/Rec(2011)14. sz. ajánlása.

Ad i)

A Spanyol Kormánynek címzett Záró észrevételeit a CRPD Bizottság 2011. szeptember 23-án fogadta el és 2011. október 19-én tette közzé.⁴⁹⁷ Ebben a Bizottság arra hívta fel Spanyolországot, hogy minden fogyatékossgal élő személy számára biztosítsa a választójog gyakorlásának lehetőségét attól függetlenül, hogy cselekvőképességében korlátozták, vagy kizárták-e. Ezzel összhangban arra *kérte a Bizottság a Spanyol Kormányt, hogy szüntesse meg annak lehetőségét, hogy a fogyatékossgal élő személyek választójoga egyedi bírói döntéssel megvonható lehessen.*⁴⁹⁸

Ad ii)

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2011. november 16-án fogadta el a fogyatékossgal élő személyek politikai és közéletben való részvételéről szóló CM/Rec(2011)14. számú ajánlását a tagállamok számára,⁴⁹⁹ melynek előkészítését a CAHPAH-PPL végezte el. Ez a dokumentum többek között hangsúlyozza, *hogy a teljes cselekvőképességgel nem rendelkező és emiatt gondnokság alá helyezett nagykorú fogyatékossgal élő állampolgároktól sem fogyatékossguk, sem cselekvőképességük megállapított hiánya miatt nem lehet megvonni a választójogot.*⁵⁰⁰

Míg ezek a dokumentumok nem engedik sem a fogyatékossgat, sem pedig a cselekvőképesség hiánya miatt a választójog kizárását, addig a Velencei Bizottság 2011. december 19-én elfogadott szövegváltozata⁵⁰¹ ezt nem mondja ki. A módosított Értelmező Nyilatkozat értelmében:

⁴⁹⁷ CRPD Bizottság (2011b) i. m. Erre vonatkozó elemzést lásd az értekezés I. rész 3.2. fejezete alatt.

⁴⁹⁸ Uo. 48. bekezdés.

⁴⁹⁹ CM/Rec(2011)14. sz. ajánlás i. m. Erre vonatkozó elemzést lásd az értekezés II. rész 1.2.4. fejezete alatt.

⁵⁰⁰ Uo. Függelék 3. pont.

⁵⁰¹ Venice Commission: *Revised Interpretative Declaration to the Code of Good Practice in Electoral Matters on the Participation of People with Disabilities in Elections* (Velencei Bizottság: *A választási ügyekkel kapcsolatos jó gyakorlatok kódexéhez fűzött Módosított*

„[a] általános választójog az Európai Választási Örökség alapvető elve. *A fogyatékossgal élő emberek e tekintetben nem különböztethetők meg hátrányosan, összhangban a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény 29. cikkével és az Európai Emberi Jogi Bíróság ítélkezési gyakorlatával.*”⁵⁰²

Míg a CRPD 29. cikkével kapcsolatosan nem bocsátkozik fejtegetésekbe a Velencei Bizottság, addig az EJEB ítélkezési gyakorlatával összefüggésben megjegyzi, hogy a *Kiss Alajos kontra Magyarország* ügy tekintetében különösen a 43–44. bekezdések bírnak jelentőséggel.⁵⁰³ Ezen szakaszok értelmében a fogyatékossgal élő személyek választójoga egyéniesített bírói értékelés alapján korlátozható, adott esetben egy cselekvőképességet korlátozó gondnokság elrendelésével összefüggésben.

Habár nemzetközi emberi jogi szervezetek a Velencei Bizottság ezen módosított Értelmező Nyilatkozatát egyértelmű sikerként könyvelték el,⁵⁰⁴ meglátásunk szerint a Velencei Bizottság

- i) visszalépett egy olyan dokumentum elfogadásától, amely szövegében egyértelműen az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának 25. számú Általános Kommentárjára, és a Velencei Bizottság korábbi, 190/2002. számú véleményére épül; azonban
- ii) nem követi azt a vonalat, amelyet a CRPD Bizottság, az OHCHR, az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága, vagy akár az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosa képvisel; mindemellett
- iii) kedvezett a civil szervezetek nyomásának azzal, hogy explicite beépítette a szövegbe a CRPD 29. cikkét és kiemelte mind a ‘proven mental

Értelmező Nyilatkozatot a fogyatékossgal élő emberek választásokban való részvételéről). Elfogadva: 2011. december 19. CDL-AD(2011)045.

⁵⁰² Uo. II. rész 1.2. bekezdés.

⁵⁰³ A *Kiss Alajos kontra Magyarország*-ügy 44. bekezdés értelmében: „A Bíróság továbbá úgy véli, hogy az intellektuális vagy pszichoszociális fogyatékossgal élők egységes osztályként történő kezelése megkérdőjelezhető klasszifikáció, s az ilyen személyek jogai csak alapos vizsgálat alapján csorbíthatók. A nemzetközi jog egyéb, fent hivatkozott [többek között a CRPD 1., 12., és 29. cikke] [...] dokumentumaiban is ez a megközelítés tükröződik. A Bíróság ezért megállapítja, hogy a választójog különbségtétel nélküli megvonása, egyéniesített bírói értékelés nélkül, pusztán olyan mentális fogyatékossgal miatt, amely cselekvőképességet korlátozó gondnokság elrendelését teszi szükségessé, nem tekinthető összeegyeztethetőnek a választójog korlátozásának törvényes alapjaival.” Erre vonatkozó elemzést lásd az értekezés II. rész 1.1.2. fejezete alatt.

⁵⁰⁴ MDAC: Venice Commission backs right to vote. 2011. december 19.; Inclusion Europe: At last: the Venice Commission backs up the universal suffrage! 2012. január 3.

disability’, mind pedig a ‘lack of proper judgment’ kifejezéseket; valamint

- iv) tartotta magát korábbi állásfoglalásához azáltal, hogy hivatkozik az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatára, melynek értelmében bizonyos fogyatékoságok alapul szolgálhatnak a választójog megvonásához egyedi bírói döntés alapján.

A Velencei Bizottság álláspontja alapján tehát egyszerre kellene a választójogot

- i) *minden fogyatékosággal élő személynek biztosítani* a CRPD és a CRPD Bizottság állásfoglalásai alapján; valamint
 ii) *egyedi bírói mérlegelés alapján és a fogyatékoság okán megvonhatóvá tenni* az EJEÉ és az EJEK állásfoglalása szerint.

Ez a szituáció visszatükrözi azt az anomáliát, amely a fogyatékosággal élő, nem teljesen cselekvőképesnek nyilvánított és gondnokság alá helyezett személyek választójogával kapcsolatos helyzetet nemcsak az Európa Tanács, de az ENSZ szintjén is jellemzi.

1.5. Az Emberi Jogi Biztos

Thomas Hammarberg az Európa Tanács második Emberi Jogi Biztosaként,⁵⁰⁵ több a fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló dokumentumot írt,⁵⁰⁶ míg

⁵⁰⁵ Az első Biztos, Álvaro Gil-Robles (1999–2006) után Thomas Hammarberg 2006–2012 között volt az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosa.

⁵⁰⁶ Pl.

Viewpoint – *A neglected human rights crisis: persons with intellectual disabilities are still stigmatised and excluded*. 2009. szeptember 14.

Issue Paper – *The right of people with disabilities to live independently and be included in the community*. CommDH/IssuePaper(2012)3. Strasbourg, 13 March 2012.

Report – *Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Bulgaria from 3 to 5 November 2009. Issues reviewed: Human rights of minorities and of children in institutions*. CommDH(2010)1. Strasbourg, 9 February 2010.

Third party intervention – *Third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights under Article 36, paragraph 3, of the European Convention on Human Rights. Application no. 47848/08 - The Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu v. Romania*. CommDH(2011)37. Strasbourg, 14 October 2011.

Blog posts – *Inhuman treatment of persons with disabilities in institutions*. 2010. október 21.; *Persons with disabilities have a right to be included in the community – and others must respect this principle*. 2012. március 13.

utódja Nils Muižnieks elsősorban az Európa tanács tagállamainak látogatása során fektet figyelmet a fogyatékossgal élő személyek jogaira.⁵⁰⁷

1.5.1. Thomas Hammarberg

Thomas Hammarbergnek a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló dokumentumai közül, az értekezés témáját érintően az alábbiak bírnak jelentőséggel:

- i) 2008. október 20-án kiadott, „Emberi Jogok és Fogyatékossgal: Egyenlő jogokat mindenkinek” című Vitaanyag;⁵⁰⁸
- ii) 2008. október 20-án kiadott, „Jótekonkodás helyett tisztelet és jogalapú cselekvés a fogyatékossgal élő emberek számára” című Álláspont;⁵⁰⁹
- iii) 2009. szeptember 21-én kiadott, „Az intellektuális fogyatékossgal és pszichoszociális fogyatékossgal élő embereket nem megfosztani kell személyes emberi jogaiktól, hanem támogatni őket ezen jogok gyakorlásában” című Álláspont;⁵¹⁰
- iv) 2011. március 22-én kiadott, „[a] fogyatékossgal élő emberektől nem lehet megtagadni a választójogot” című írás;⁵¹¹
- v) 2012. február 20-án kiadott, „Ki dönt? Intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek cselekvőképességhez való joga” című Vitaanyag.⁵¹²

⁵⁰⁷ Például ausztriai és finnországbeli látogatásai során.

⁵⁰⁸ Thomas HAMMARBERG, Council of Europe Commissioner for Human Rights: *Human Rights and Disability: Equal rights for all*. CommDH/IssuePaper(2008)2. Strasbourg, 20 October 2008. [a továbbiakban: HAMMARBERG (2008a)]

⁵⁰⁹ Thomas HAMMARBERG, Council of Europe Commissioner for Human Rights: *“Respect and rights-based action instead of charity for people with disabilities.”* 2008. október 20. [a továbbiakban: HAMMARBERG (2008b)]

⁵¹⁰ Thomas HAMMARBERG, Council of Europe Commissioner for Human Rights: *Persons with mental disabilities should be assisted but not deprived of their individual human rights*. 2009. szeptember 21. [a továbbiakban: HAMMARBERG (2009)]

⁵¹¹ Thomas HAMMARBERG, Council of Europe Commissioner for Human Rights: *Persons with disabilities must not be denied the right to vote*. 2011. március 22. [a továbbiakban: HAMMARBERG (2011a)]

⁵¹² Thomas HAMMARBERG, Council of Europe Commissioner for Human Rights: *Who gets to decide? Right to legal capacity for persons with intellectual and psychosocial disabilities*. CommDH/IssuePaper(2012)2. Strasbourg, 20 February 2012. [a továbbiakban: HAMMARBERG (2012)]

A fogyatékossgal élő személyek jogai nem igazán szerepeltek az Emberi Jogi Biztos megnyilatkozásainak középpontjában az ENSZ Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló Egyezményének hatályba lépése előtt, azonban a 2008. május 3-át követő hatálybalépés utáni időszakról ez már nem állítható. Az 'Emberi Jogok és Fogyatékossgal: Egyenlő jogokat mindenkinek' című Vitaanyag 2008. október 20-i keltezésű, és egyértelműen hatással volt rá a CRPD.

A Vitaanyag hangsúlyozza, hogy a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény nemcsak megfogalmazza a fogyatékossgal élő emberek alapvető jogairól szóló cikkeket, de kötelezettséggként támasztja a tagállamok számára, hogy ezen jogok teljes élvezetét biztosítsák a fogyatékossgal élő személyek részére. A választójognak a gondokság alá helyezés következtében történő megvonásának kritikája, bár még nem elvi éllel, de jelen van a Vitaanyag szövegében.⁵¹³ A dokumentum rámutat arra, hogy „a politikai jogok érvényesülése érdekében az államok kötelesek biztosítani, hogy a fogyatékossgal élő személyek is részt vehessenek a közvitákban, szavazhassanak, és választhatóak legyenek.”⁵¹⁴ A Vitaanyag ennél tovább megy és hangsúlyozza az akadálymentesség, a támogatások és az ésszerű alkalmazkodások fontosságát.⁵¹⁵

Az imént vizsgált Vitaanyag kiadásával megegyező napon, 2008. október 20-án, a Biztos megjelentette „Jótékonykodás helyett tisztelet és jogalapú cselekvés a fogyatékossgal élő emberek számára” című Álláspontját,⁵¹⁶ melyben ismételtelen fellépett a gondnokság alá helyezéssel együtt járó, az élet különböző területeit érintő jogok – így a választójog – megvonása ellen. Álláspontjában a Biztos kiemelte, hogy

„[n]em engedhetjük meg magunknak, hogy megtartsuk azokat a korlátokat, amelyek megakadályoznak 80 millió embert abban, hogy mint választók, politikusok, munkavállalók, fogyasztók, szülők és adófizetők teljes jogú tagként tartozzanak,

⁵¹³ HAMMARBERG (2008a) i. m. 5. pont. „Számos tagállamban felnőtt személyeket még mindig megfosztanak – orvosi diagnózis alapján – a cselekvőképességüktől és attól, hogy jogilag érvényes döntéseket hozzanak. Ezen eljárások eredményeképpen az ilyen személyek többé nem hozhatnak jogi hatást eredményező döntéseket. Többé nem (...) szavazhatnak, nem köthetnek házasságot...”

⁵¹⁴ Uo. 2.1. bekezdés.

⁵¹⁵ Uo. 2.1. ; 3.4.; 5.2. és 8.4. bekezdések.

⁵¹⁶ HAMMARBERG (2008b) i. m.

és hozzájárulásukat nyújtsák társadalmainkhoz úgy, mint bárki más.”⁵¹⁷

11 hónappal az előző két dokumentum megjelenését követően, 2009. szeptember 21-én a Biztos közzétette „[a]z intellektuális fogyatékossgal és pszichoszociális fogyatékossgal élő embereket nem megfosztani kell személyes emberi jogaiktól, hanem támogatni őket ezen jogok gyakorlásában” című Álláspontját.⁵¹⁸ Ebben a Biztos már karakteresebben lép fel a gondnokság alá helyezett fogyatékossgal élő személy választójogtól való megfosztását illetően. Thomas Hammarberg álláspontja szerint

„[a] pszichoszociális és intellektuális fogyatékossgal élő személyeknek aktív és passzív választójoggal kell rendelkezniük. Annak ellenére, hogy ez világosan megjelenik az ENSZ-egyezményben (29. cikk), az érintetteket számos európai országban kizárják ennek lehetőségéből. A cselekvőképességüktől megfosztott vagy abban korlátozott emberektől ezen jogukat is megtagadják, amely még tovább nehezíti politikai láthatatlanságukat.”⁵¹⁹

Az Európa Tanács emberi jogi biztosa explicite hivatkozik az CRPD 12. cikkére,⁵²⁰ és rámutat arra – a választójog tekintetében is releváns distinkcióra –, hogy

„óriási különbség van a között, hogy megfosztunk valakit a saját életét érintő döntések meghozatalához való jogtól, és a között, hogy biztosítjuk számára a ‘támogatáshoz való hozzáférést’. Míg az előbbi úgy tekint a fogyatékossgal élő emberekre, mint a gyógykezelés, a jótékonyág és a félelem *tárgyaira*, addig az utóbbi a fogyatékossgal élő személyt a

⁵¹⁷ Uo.

⁵¹⁸ HAMMARBERG (2009) i. m.

⁵¹⁹ Uo.

⁵²⁰ A CRPD 12. cikkével kapcsolatos elemzést a 29. cikkel összefüggésben lásd az értekezés I. részének 3.4. fejezete alatt.

döntéshozatal középpontjába helyezi, és úgy tekint rájuk, mint az emberi jogok teljes körére jogosult *alanyokra*.”⁵²¹

2011. március 22-én, amikor is az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosa közzétette „[a] fogyatékossgal élő emberektől nem lehet megtagadni a választójogot” című írását,⁵²² a Velencei Bizottság, az Európa Tanácsnak a Fogyatékossgal élő személyek politikai és közéletben való részvételére létrehozott Szakértői Bizottsága, valamint az európai és nemzetközi emberi jogi és fogyatékossgajogi szervezetek parázs vitát folytattak a Velencei Bizottságnak a ‘választási ügyekkel kapcsolatos jó gyakorlatok kódexéhez fűzött, a fogyatékossgal élő emberek választásokban való részvételéről szóló Értelmező Nyilatkozatának’ szövegéről.⁵²³

Állásfoglalásában a Biztos kibontotta azt az általa eddig is képviselt álláspontot, miszerint a fogyatékossgal élő emberektől nem lehet megvonni a választójogot még akkor sem, ha gondnokság alá helyezték őket. Ebben az írásában a Biztos egyértelművé teszi, hogy

„nincs helye az olyan eljárásoknak, ahol a bírák vagy orvosok felülvizsgálják egy személy választási kompetenciáját, majd lehetővé teszik annak gyakorlását vagy megvonják azt. Mivel a nem-fogyatékos emberek ezen képességeit nem vetjük alá ilyen tesztnak, ezért az ilyen eljárás súlyos diszkriminációhoz vezethet.”⁵²⁴

Ezzel a Biztos letette a voksát amellet, hogy a fogyatékossgal élő személyek választójogát nem lehet korlátozásnak alá vetni

- i) a gondnoksággal kapcsolatos eljárások automatikus következményeként; és
- ii) olyan eljárásokban, amelyek egyedi bírói döntést követően vonják meg a választójogot a fogyatékossgal élő emberektől.

Ez utóbbi megállapításával az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosa szembe helyezkedett a szintén az Európa Tanácsi égisze alatt működő Európai Emberi

⁵²¹ HAMMARBERG (2009) i. m.

⁵²² HAMMARBERG (2011a) i. m.

⁵²³ Erre vonatkozó elemzést lásd az értekezés II. rész 1.4.2. fejezete alatt.

⁵²⁴ HAMMARBERG (2011a) i. m.

Jogi Bíróságával és az EJEB-nek a *Kiss Alajos kontra Magyarország*-ügyben hozott ítéletével.⁵²⁵

Thomas Hammarbergnek az – Európa Tanács Emberi Jogi Biztosaként közzétett – utolsó, a doktori munka szempontjából releváns dokumentuma, a „[k]i dönt? Intellektuális és pszichoszociális fogyatékossggal élő személyek cselekvőképességhez való joga” című Vitaanyag.⁵²⁶ A dokumentumban két olyan ajánlás is megfogalmazódik, mely hatással van a gondnokság alá helyezett személyek választójogára:

Felül kell vizsgálni azokat a jogszabályokat, amelyek a fogyatékossggal élő embereket emberi jogaiktól megfosztanak, így többek között azokat, amelyek a gondnoksággal és a választójoggal kapcsolatosak.⁵²⁷

Biztosítani kell, hogy a fogyatékossggal élő személyek a különböző jogokat – ideértve a választójogot is – másokkal azonos alapon élvezzék, és senkit sem szabad megfosztani automatikusan ezektől a jogoktól valamely károsodásra, fogyatékossgra vagy gondnokolti státuszra való hivatkozással.⁵²⁸

Míg az első ajánlással összefüggésben azt mondhatjuk, hogy az beleillik a Biztos eddigi munkásságának a vonalába, addig a második ajánlás el kell, hogy gondolkodtasson minket. Már csak azért is, mert ez az ajánlás *csak és kizárólag* a választójognak a fogyatékossgon, károsodáson vagy gondnokolti státuszon alapuló *automatikus* megvonását utasítja el, és hallgat a választójognak az egyedi bírói döntés alapján – tehát nem automatikusan – történő megvonásáról. Az egyedi bírói döntés lehetőségével összefüggésben nemcsak az ajánlásokat tartalmazó rész, de az egész dokumentum sem foglal állást. Ezt a hallgatást a következőképpen interpretálhatjuk:

- i) a dokumentum elfogadhatónak véli a választójognak az egyéniesített bírói eljárás alapján alapuló megvonását. Ez az állítás *következik* a vitaanyag szövegéből, azonban *nem következik abból szükségszerűen*.
- ii) figyelemmel arra, hogy a fent elemzett, „[a] fogyatékossggal élő emberektől nem lehet megtagadni a választójogot” című írással összefügg-

⁵²⁵ Erre vonatkozó elemzést lásd az értekezés II. rész 1.1.2. és 1.4.2. fejezete alatt.

⁵²⁶ HAMMARBERG (2012) i. m.

⁵²⁷ Uo. 2. ajánlás. Erre vonatkozó elemzést lásd az értekezés III. rész 4.4. fejezete alatt.

⁵²⁸ Uo. 4. ajánlás. Ezt az ajánlást támasztja alá a dokumentum a 2.2. pontban, mely az emberi jogok automatikus megvonását tárgyalja a gondnoksági eljárások következményeként, és a 4.2.4. pontban, mely az EJEB-nek a cselekvőképesség és az ahhoz szorosan kapcsolódó egyéb jogok – így a választójog – kapcsán hozott ítéleteit vizsgálja.

gésben rámutattunk arra, hogy abban a Biztos explicite kijelentette, hogy még az egyéniesített bírósági eljárásban meghozott döntés sem vonhatja el a választójogot a fogyatékossgal élő és/vagy gondnokság alá helyezett személyektől, akként kell állást foglaljunk, hogy erről a Biztos továbbra is így vélekedik, azonban most nem tartotta fontosnak, hogy erre rámutasson. Ez az állítás szintén *következhethet* a vitaanyag szövegéből, azonban *ez sem következik abból szükségszerűen*.

- iii) az 1.5.1. fejezet elején említett 5, a Biztos által megjelentetett dokumentum közül az ii)-hez, az iii)-hez és az iv)-hez a Biztos szerzősége köthető, addig az i) és ezen utolsó dokumentum esetében ő *csak megjelenti a dokumentumot azzal a megkötéssel, hogy az 'ezekben a szakértői tanulmányokban megfogalmazott vélemények nem feltétlenül tükrözik a Biztos álláspontját.'*⁵²⁹

Következésképpen, Thomas Hammarbergnek, mint az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosának „[a] fogyatékossgal élő emberektől nem lehet megtagadni a választójogot” című írásával összefüggésben megállapított észrevételek továbbra is érvényesnek tekinthetők. Eszerint, *a fogyatékossgal élő személyek választójogát nem lehet korlátozásnak alá vetni sem a gondnoksággal kapcsolatos eljárások automatikus következményeként, sem pedig olyan eljárásokban, amelyek egyedi bírói döntést követően vonják meg a választójogot a fogyatékossgal élő emberektől.*

1.5.2. Nils Muižnieks

Nils Muižnieks mint az Európa Tanács új Emberi Jogi Biztosa, követi elődje Thomas Hammarberg álláspontját a gondnokság alá helyezett fogyatékossgal élő személyek választójogát érintő szabályozás tekintetében. A Cseh Köztársaságban 2012. november 12 és 15 között lefolytatott látogatásról készült Jelentésében⁵³⁰ a Biztos két – az értekezés szempontjából fontos – megállapítást tett:

⁵²⁹ A 'Ki dönt? Intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek cselekvőképességhez való joga' című Vitaanyagot Anna NILSSON készítette.

⁵³⁰ Nils MUIŽNIEKS, Council of Europe Commissioner for Human Rights: *Report following his visit to the Czech Republic from 12 to 15 November 2012*. CommDH(2013)1. Strasbourg, 21 February 2013. [a továbbiakban: MUIŽNIEKS (2013)]

- i) A cselekvőképesség megvonása vagy korlátozása annak vélelméhez vezet, hogy az érintett személy nem kompetens alapvető jogok sokaságát illetően, ideértve az aktív és a passzív választójogot is.⁵³¹
- ii) *A fogyatékossgal élő személyeket, ideértve az intellektuális fogyatékossgal élő személyeket is, nem lehet megfosztani választási és választhatósági joguktól sem a cselekvőképességet korlátozó bármely törvény által, sem bírói vagy egyéb döntés vagy bármely más intézkedés által, amely az érintett személy fogyatékossgán, értelmi működésén vagy vélt képességén alapul.*⁵³²

Ez utóbbi megállapítását a Biztos az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a fogyatékossgal élő személyek politikai és közéletben való részvételéről szóló CM/Rec(2011)14. számú ajánlására alapozta.⁵³³

Nils Muižnieks következetesen alkalmazza a fogyatékossgal élő és gondnokság alá helyezett személyek választójogával kapcsolatos állásfoglalását, és új argumentumokkal támasztja azt alá. A 2013 novemberében tett dániai látogatását követően elkészített jelentésében⁵³⁴ kritikával illette a dániai cselekvőképességet kizáró gondnokság intézményét és azzal automatikusan együtt járó választójog-megvonást.⁵³⁵ A Biztos amellet, hogy hivatkozik a CRPD 29. cikkére, valamint az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a fogyatékossgal élő személyek politikai és közéletben való részvételéről szóló CM/Rec(2011)14. számú ajánlására, hangsúlyt fektet a CRPD 12. cikkében foglalt előírásokra is, és felhívja a dán hatóságok figyelmét a CRPD Bizottságnak a *Bujdosó Zsolt és öt társa kontra Magyarország* egyéni panasz kapcsán elfogadott ajánlásaira is, különös tekintettel arra, hogy „olyan törvényeket kell hozni, melyek képességvizsgálat nélkül elismerik minden fogyatékossgal élő személy választójogát, ideértve azon személyeket is, akik több támogatást igé-

⁵³¹ Uo. 102. bekezdés.

⁵³² Uo. 109. bekezdés. Vö. Thomas HAMMARBERG, Council of Europe Commissioner for Human Rights: *Report following his visit to Slovakia, from 26 to 27 September 2011*. CommDH(2011)42. Strasbourg, 20 December 2011. 106. bekezdés. [a továbbiakban: HAMMARBERG (2011b)]. A két szöveg olyan hasonlóságot mutat, mely alátámasztja azt, hogy Nils MUIŽNIEKS követi elődje álláspontját a gondnokság alá helyezett személyek választójoga tekintetében.

⁵³³ CM/Rec(2011)14. sz. ajánlás i. m. Erre vonatkozó elemzést lásd az értekezés II. rész 1.2.4. fejezete alatt.

⁵³⁴ Nils MUIŽNIEKS, Council of Europe Commissioner for Human Rights: *Report following his visit to Denmark from 19 to 21 November 2013*. CommDH(2014)4. Strasbourg, 24 March 2014. [a továbbiakban: MUIŽNIEKS (2014)]

⁵³⁵ Uo. 127–128. bekezdés.

nyelnek; megfelelő segítséget, valamint ésszerű alkalmazkodást kell nyújtani számukra, hogy politikai jogaikat gyakorolhassák.”⁵³⁶

A Biztos azzal az ajánlással él a dán hatóságok felé, hogy töröljék el a cselekvőképességet kizáró gondnokság jogintézményét.⁵³⁷ Nils Muižnieks szerint ez a lépés orvosolná a választójoggal kapcsolatos aggodalmakat is, hiszen ezzel a lépéssel megszűnne a gondnokság alá helyezett személyeknek a választójogtól való megfosztása Dániában.⁵³⁸ A választójog elismerésén túlmenően, a Biztos arra is hangsúlyt fektet ajánlásai között, hogy a dán hatóságokat felhívja, hogy biztosítsák a szavazási eljárások, létesítmények és anyagok megfelelőségét, hozzáférhetőségét, könnyen érthetőségét és könnyen használhatóságát, és szükség esetén tegyék lehetővé, hogy a fogyatékossgal élő személyek – saját kérésükre – egy általuk választott személy segítségét/támogatását vegyék igénybe a szavazás során.⁵³⁹

2. Az Európai Unió

Az Európai Unió a 2013. évet a polgárok európai évének nyilvánította,⁵⁴⁰ és ezzel célul tűzte ki, hogy felhívja a figyelmet az uniós polgársághoz kapcsolódó jogokra és kötelezettségekre, és ezáltal előmozdítsa, hogy az uniós polgárok éljenek azon jogaikkal, melyek az uniós polgársághoz kapcsolódnak.⁵⁴¹ Ilyen jog a választójog is, mely a gondnokság alá helyezett fogyatékossgal élő emberek életében is rendkívüli jelentőséggel bír.

Az alábbi elemzés a gondnokság alá helyezett személyek választójogára fókuszálva kitér

- az EU és az ENSZ Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló Egyezmény kapcsolatára,

⁵³⁶ Uo. 128. bekezdés. Vö. CRPD Committee: CRPD/C/10/D/4/2011. i. m. 10.2.(b) bekezdés. Erre vonatkozó elemzést lásd az értekezés I. rész 3.3. fejezete, és a III. rész 2.5.1.3. fejezet alatt.

⁵³⁷ MUIŽNIEKS (2014) i. m. 129. bekezdés.

⁵³⁸ Uo. 130. bekezdés.

⁵³⁹ Uo. Vö. CRPD Committee: CRPD/C/10/D/4/2011. i. m. 10.2.(c) bekezdés. Erre vonatkozó elemzést lásd az értekezés I. rész 3.3. fejezete, és a III. rész 2.5.1.3. fejezet alatt.

⁵⁴⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2012. november 2-i 1093/2012/EU határozata a polgárok európai évéről (2013), HL L 325., 2012.11.23.

⁵⁴¹ Uo. 2. cikk – Célkitűzések.

- az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ),⁵⁴² valamint az Alapjogi Charta azon rendelkezéseinek vizsgálatára, melyek a gondokosság alá helyezett fogyatékossgal élő személyek választójogát illetően relevanciával bírnak,
- azon jogi eszközök vizsgálatára, melyeket az Európai Unió intézményei tettek közzé ezen területet illetően, valamint
- az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének a gondokosság alá helyezett személyek választójogával összefüggésben tett megállapításaira, ajánlásaira.

2.1. Az Európai Unió és a CRPD

Az Európai Unió 2007. március 30-án aláírta,⁵⁴³ 2010. december 23-án formálisan megerősítette a CRPD-t, amely 2011 januárjában hatályba lépett az Európai Unió tekintetében, így az abban foglalt jogok biztosítása az Európai Unió kompetencia-határai között az EU feladatává is vált.⁵⁴⁴ Jelenleg az EU tagállamai közül mindössze három, név szerint Finnország, Írország és Hollandia nem ratifikálta a CRPD-t.⁵⁴⁵ Ez az első emberi jogi egyezmény, melynek tárgyalásán részt vett az Európai Közösség, majd aláírta azt és formálisan is megerősítette, melynek azért is van különös jelentősége, mert ezt megelőzően csak az EU tagállamai voltak részesei emberi jogi egyezményeknek.⁵⁴⁶

⁵⁴² Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. 2012/C 326/01. HL C 326/1., 26.10.2012. [a továbbiakban: EUSZ és EUMSZ]

⁵⁴³ European Commission: *EU signs new UN treaty on disability rights*. IP/07/446. Brussels, 30 March 2007.

⁵⁴⁴ Vö. GURBAI (2012b) i. m. 250.

⁵⁴⁵ Azonban ezek az EU-tagállamok is aláírták az ENSZ Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló Egyezményt.

⁵⁴⁶ Lisa WADDINGTON: *A New Era in Human Rights Protection in the European Community: The Implications the United Nations' Convention on the Rights of Persons with Disabilities for the European Community*. *Maastricht Faculty of Law Working Paper*, 2007/4. 3.

A Tanács a 2010/48/EK határozatában⁵⁴⁷ a CRPD-t a Közösség nevében jóváhagyta,⁵⁴⁸ majd magatartási kódexet fogadott el a CRPD-nek az Európai Unió általi végrehajtására és az Európai Uniónak az ezen egyezmény tekintetében való képviselőre vonatkozó belső szabályok megállapításáról.⁵⁴⁹

A CRPD-nek az Európai Közösség általi aláírására a jogi alapot az Európai Közösséget létrehozó Szerződés

- i) 13. cikke (EUMSZ 19. cikk) és
- ii) 95. cikke (EUMSZ 114. cikk) biztosította.⁵⁵⁰

Míg az első jogi alap a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemről szól, többek között a fogyatékoság alapján, addig a második jogi alap a belső piac megteremtésére és működésére vonatkozóan tartalmaz rendelkezéseket.⁵⁵¹

A 2010/48/EK határozatában a Tanács nem említi a választójog területét a megosztott hatáskörök között, azonban a fogyatékoságon alapuló megkülönböztetés elleni küzdelmet igen.⁵⁵² Hasonló a helyzet a 2010/C 340/08 magatartási kódex esetében, amely ugyan hangsúlyozza, hogy „[a]z Unió és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozó kérdésekben [...] az Unió és a tagállamok közös álláspontok kidolgozására törekednek,”⁵⁵³ azonban expliciten nem említi a példálózó jellegű felsorolásban a választójogot.

⁵⁴⁷ A Tanács határozata (2009. november 26.) a fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezménynek az Európai Közösség által történő megkötéséről (2010/48/EK). Az Európai Unió Hivatalos lapja. 2010.1.27. [a továbbiakban: 2010/48/EK határozat]

⁵⁴⁸ Uo. 1. cikk (1) bek. A jóváhagyás a CRPD 27. cikk (1) bekezdésére (munkához való jog) vonatkozó fenntartással került jóváhagyásra.

⁵⁴⁹ A Tanács, a tagállamok és a Bizottság között létrejött magatartási kódex a fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezménynek az Európai Unió általi végrehajtására és az Európai Uniónak az ezen egyezmény tekintetében való képviselőre vonatkozó belső szabályok megállapításáról (2010/C 340/08). Az Európai Unió Hivatalos lapja. 2010.12.15. [a továbbiakban: 2010/C 340/08 Magatartási kódex]

⁵⁵⁰ További jogi alapot jelentett a 300. cikk (2) és (3) bekezdése, melyek az eljárás tekintetében fogalmaztak meg rendelkezéseket az EK számára.

⁵⁵¹ Lisa WADDINGTON: The European Union and the United Nations Convention on the Rights of persons with Disabilities: A Story of Exclusive and Shared Competences. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 4(18), 2011. 439.

⁵⁵² 2010/48/EK határozat i. m. II. Melléklet – Nyilatkozat a fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény hatálya alá tartozó kérdések tekintetében az Európai Közösség hatásköréről. 2. pont.

⁵⁵³ 2010/C 340/08 Magatartási kódex i. m. 5. bekezdés.

A 2010/48/EK határozat elfogadását megelőzően, 2008-ban megszületett a Fogyatékosügyei magas szintű csoport⁵⁵⁴ első jelentése a CRPD implementációjáról,⁵⁵⁵ melyben a választójog területe, mint a tagállamok közös kihívása jelent meg a CRPD végrehajtását illetően. A jelentés rámutat, hogy jogalkotási és gyakorlati lépések szükségesek annak érdekében, hogy a súlyos fogyatékossgal élő személyek is teljesen gyakorolhassák a választójogot.⁵⁵⁶ 2009 júniusában, a Fogyatékosügyei magas szintű csoport a második jelentésében⁵⁵⁷ szintén foglalkozott a fogyatékossgal élő személyek választójogával. A jelentés tanúsága szerint a Bizottság a választójogról folytatott egyeztetések alkalmával az akadálymentesítésre, valamint a fogyatékossgal élő személyeknek a szavazatleadáskor nyújtott segítségre helyezte a hangsúlyt.⁵⁵⁸

A European Foundation Centre 2009–2010-ben tanulmányt készített az Európai Bizottság számára ‘a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény implementációjával kapcsolatos kihívások és jó gyakorlatok’ címmel.⁵⁵⁹ Ebben a tanulmányban sem a fogyatékossgal élő személyek választójogával, sem pedig cselekvőképességükkel összefüggésben nem fogalmazódik meg jogi eszközök elfogadására vonatkozó elvárás az EU felé. A Tanulmány mindössze azt jelzi, hogy az EU elláthat egyfajta segítő szerepet annak érdekében, hogy a tagállamok közös standardok elfogadására juthassanak a cselekvőképességre vonatkozó szabályokat illetően.⁵⁶⁰ Ez természetesen implicit módon a gondnokság alá helyezett személyek választójogi szabályozására irányuló harmonizációs lépések megtételének bátorítását is jelenti, hiszen a fogyatékossgal élő személyek cselekvőképességének megvonása és a választójoguk megvonása között szoros kapcsolat áll fenn.

⁵⁵⁴ European Commission High Level Group on Disability. A csoport létrehozására a Bizottság tett javaslatot a COM(96) 406 final communication-ben. A csoport ellenőrzi a Kormányok politikáit és prioritásait a fogyatékossgal élő személyek vonatkozásában és információt valamint tapasztalatokat gyűjt és segíti a Bizottság munkáját a fogyatékossgügy terén.

⁵⁵⁵ European Commission High Level Group on Disability: *First Disability High Level Group Report on Implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. 2008.

⁵⁵⁶ Uo. 35.

⁵⁵⁷ European Commission High Level Group on Disability: *Second Disability High Level Group Report on Implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. June 2009.

⁵⁵⁸ Uo. 219.

⁵⁵⁹ European Foundation Centre: *Study on challenges and good practices in the implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities VC/2008/1214*. Final report. Brussels, October 2010. 120. [a továbbiakban: EFC (2010)].

⁵⁶⁰ Uo. 99.

Az EU – néhány héttel a CRPD formális megerősítését megelőzően – 2010 novemberében elfogadta az új, 2010–2020 időszakra szóló Európai fogyatékos-ságügyi stratégiát,⁵⁶¹ melyhez készült két munkaanyag:

- egy háttérdokumentum⁵⁶² és
- egy, a 2010–2015 időszakra vonatkozó akcióterv.⁵⁶³

A háttérdokumentum megállapítása szerint „a polgári jogok biztosítását nyújtó és gyakorlásukat lehetővé tevő eszközök nem voltak elég hatékonyak.”⁵⁶⁴ Az akcióterv a fogyatékos-sággal élő személyek választójogával összefüggésben nem tartalmaz semmilyen elképzelést, és a cselekvőképesség tekintetében is mindössze egyetlen mondat szól arról, hogy 2010 és 2013 között a jó gyakorlatok tagállamok közötti megosztását elő kell segíteni.⁵⁶⁵

Az Európai fogyatékos-ságügyi stratégiában a Bizottság nyolc fő fellépési területet jelölt ki, melyek közül a doktori munka szempontjából a ‘részvétel’ és az ‘egyenlőség’ bír relevanciával. A társadalmi részvétel terén a Bizottság hangsúlyozza, hogy törekedni fog a szavazás akadálymentesítésével kapcsolatos kérdések megvitatására annak elősegítése érdekében, hogy az uniós polgárok élhessenek választójogukkal.⁵⁶⁶ Az egyenlőség vonatkozásában pedig a stratégia nem kisebb elhatározást tesz, mint a fogyatékos-ságalapú hátrányos megkülönböztetés felszámolását az EU-ban.⁵⁶⁷

⁵⁶¹ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Európai fogyatékos-ságügyi stratégia 2010–2020: megújított elkötelezettség az akadálymentes Európa megvalósítása iránt. COM(2010) 636 végleges. Brüsszel, 2010.11.15. [a továbbiakban: European Commission (2010a)].

⁵⁶² Commission Staff Working Document Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: European Disability Strategy 2010-2020: A Renewed Commitment to a Barrier-Free Europe. SEC(2010) 1323 final. Brussels, 15.11.2010. [a továbbiakban: European Commission (2010b)].

⁵⁶³ Commission Staff Working Document Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: European Disability Strategy 2010-2020: A Renewed Commitment to a Barrier-Free Europe. Initial plan to implement the European Disability Strategy 2010-2020 List of Actions 2010-2015. SEC(2010) 1324 final. Brussels, 15.11.2010. [a továbbiakban: European Commission (2010c)].

⁵⁶⁴ European Commission (2010b) i. m. 26. A háttérdokumentum idézi: Johannes SCHÄDLER et al.: The specific risks of discrimination against persons in situation of major dependence or with complex needs. 51.

⁵⁶⁵ European Commission (2010c) i. m. 9.

⁵⁶⁶ European Commission (2010a) i. m. 2. intézkedési terület.

⁵⁶⁷ Uo. 3. intézkedési terület.

Az Európai Bizottság 2014 júniusában tette közzé azon munkaanyagát, melyben a CRPD-ben vállalt kötelezettségek teljesítését elemzi.⁵⁶⁸ A Bizottság hangsúlyozza, hogy a cselekvőképességet érintő reformok támogatása fontos szerepet játszik a 12. cikk implementálása tekintetében.⁵⁶⁹ Ezzel kapcsolatosan a Bizottság kiemeli, hogy az Inclusion Europe szervezet olyan projektjét is támogatta 2009 és 2011 között, amely a cselekvőképességi jogreformmal összefüggésben a választások akadálymentességére és a korlátozások fogyatékoságon alapuló megszüntetésére vonatkozóan fogalmazott meg ajánlásokat.⁵⁷⁰

A Bizottság a politikai és a közéletben való részvételhez való joggal összefüggésben kiemeli, hogy a kompetenciák nagyobb arányban a tagállamoknál maradnak, azonban hangsúlyozza, hogy az Európai Parlamenti választásokat szabályozó eljárásokat Európai Unió jogszabályok és speciális tagállami előírások közösen határozzák meg.⁵⁷¹ A Bizottság kiemeli, hogy az EUSZ 11. cikke fontos szerepet tölt be a politikai és a közéletben való részvételhez való jog implementációja tekintetében az alábbi aspektusok vonatkozásában:

- i) Az intézmények a megfelelő eszközökkel biztosítják, hogy a polgárok és az érdekképviseleti szervezetek az Unió bármely tevékenységéről véleményt nyilváníthassanak, és azokat nyilvánosan megvitathassák.⁵⁷²
- ii) Az intézmények az érdekképviseleti szervezetekkel és a civil társadalommal nyílt, átlátható és rendszeres párbeszédet tartanak fenn.⁵⁷³
- iii) Az Európai Bizottság, annak érdekében, hogy biztosítsa az Unió fellépéseinek koherenciáját és átláthatóságát, az érintett felekkel széles körű előzetes konzultációkat folytat.⁵⁷⁴

⁵⁶⁸ European Commission: Commission Staff Working Document. Report on the implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) by the European Union. SWD(2014) 182 final. Brussels, 5.6.2014. [a továbbiakban: European Commission (2014)].

⁵⁶⁹ Uo. 70. bekezdés.

⁵⁷⁰ Ld. Inclusion Europe: *'Accommodating Diversity for Active Participation in European Elections' (ADAP) project.*

⁵⁷¹ European Commission (2014) i. m. 160. bekezdés. Az Európai Bizottság által elemzett releváns jogi dokumentumok a doktori munka II. rész 2.2 – 2.4. fejezetei alatt kerülnek elemzésre.

⁵⁷² EUSz i. m. 11(1) cikk.

⁵⁷³ Uo. 11(2) cikk.

⁵⁷⁴ Uo. 11(3) cikk.

Hasonló rendelkezéseket fogalmaz meg az EUMSZ 15. és 16. cikke is.⁵⁷⁵ Habár a Bizottsági dokumentum nem hangsúlyozza, de ezen rendelkezések a CRPD 4(3) cikke tekintetében is relevánsak, hiszen a fogyatékkal élő személyek és szervezetek bevonását célozzák, többek között a választójogi szabályozások ki- és átalakítása tekintetében.

Az Európai Bizottság nem foglalkozik a gondnokság alá helyezett személyek választójogával kapcsolatos szabályozással és gyakorlattal, de rámutat, hogy az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége kutatási prioritásként kezelte ezt a területet.⁵⁷⁶

2.2. A Szerződések és a Charta

Az EUSZ 10. cikke többek között a következőképpen rendelkezik:

- i) Az Unió működése a képviseleti demokrácián alapul.
- ii) Az Unió szintjén a polgárok közvetlen képviselése az Európai Parlamentben valósul meg.
- iii) Minden polgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen az Unió demokratikus életében.

Az uniós polgár⁵⁷⁷ választójogára vonatkozóan az EUMSZ 20. és 22. cikke tartalmaz rendelkezéseket.⁵⁷⁸ A 20. cikk (2) b) bekezdés értelmében az uniós polgárok „választásra jogosultak és választhatóak a lakóhelyük szerinti tagállam európai parlamenti és helyhatósági választásain ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.” A 20. cikk (2) bekezdése azonban rámutat arra is, hogy „[e]zek a jogok a Szerződésekben és a végrehajtásukra elfogadott intézkedésekben megállapított feltételekkel és korlátozásokkal gyakorolhatók.”

Míg az EUMSZ 22. cikk (1) bekezdése megismétli ezen rendelkezésnek a tartalmát a helyhatósági választásokra vonatkozóan, addig a 22. cikk (2) bekezdése megismétli ezen rendelkezés tartalmát az európai parlamenti választásokra

⁵⁷⁵ European Commission (2014) i. m. 163. bekezdés.

⁵⁷⁶ Uo. 166. bekezdés. Ezzel kapcsolatos részletesebb elemzés a doktori munka II. rész 2.5. fejezet alatt található.

⁵⁷⁷ Az uniós polgárság intézményét a Maastrichti Szerződés hozta létre, és többek között azt a jogosultságot tartalmazta, hogy az Unió polgára részt vehet a helyhatósági és az európai parlamenti választásokon a lakóhelye szerinti tagállamban, sőt akár jelöltként is indulhat, és meg is választható. A Tanács 93/109. számú irányelve részletszabályokat is megfogalmazott ezzel összefüggésben.

⁵⁷⁸ Míg a 20. cikk általánosságban felsorolja a jogokat, így a választójogot is, addig a 22. cikk a választójogra vonatkozó kissé részletesebb szabályozást tartalmaz.

vonatkozóan azzal, hogy mindkét esetben a választójog vonatkozó „részletes szabályait a Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően, különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangú határozattal fogadja el; ezek a szabályok eltérést állapíthatnak meg, amennyiben valamely tagállam sajátos problémái ezt indokolják.”⁵⁷⁹

Ezen rendelkezés az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogának kiterjesztését jelenti, hiszen azon túl, hogy a polgárok számára biztosított a tagállamok területén a gazdasági tevékenységekbe való bekapcsolódás lehetősége, aktívan vehetnek részt a politikai és közösségi életben is.⁵⁸⁰ Másképpen fogalmazva, „[a]z EUMSZ 22. cikke az uniós polgárok politikai integrációját hivatott elősegíteni, valamint az európai parlamenti választásokra vonatkoztatva nagyobb választójogi egységet is kíván teremteni az uniós polgárok között.”⁵⁸¹

Az Európai Unió Alapjogi Chartája⁵⁸² (Charta) a polgárok jogait tárgyaló V. cím alatt foglalkozik az aktív és a passzív választójog kérdésével mind az európai parlamenti, mind pedig a helyhatósági választásokat illetően. A Charta szövege – lényegében – megfelel az EUSZ és az EUMSZ szövegének, hiszen lefekteti, hogy minden uniós polgár választásra jogosult és választható a lakóhelye szerinti tagállam európai parlamenti és helyhatósági választásain ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.⁵⁸³ Az európai parlamenti választásokkal kapcsolatosan a Charta hozzáteszi, hogy „az Európai Parlament tagjait közvetlen és általános választójog alapján, szabad és titkos választásokon választják.”⁵⁸⁴

Ezen rendelkezések magyarázata során figyelembe kell venni a Charta értelmezésére és alkalmazására vonatkozó általános rendelkezéseket, melyek tekintetében az alábbiak a gondnokság alá helyezett személyek választójogával összefüggésben is relevanciával bírnak:

- i) A „Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásokra csak

⁵⁷⁹ EUMSZ 22. cikk (1) és (2) bekezdés.

⁵⁸⁰ METZINGER Péter: Az Unió polgárság. In: OSZTOVITS András (szerk.): *EU-jog*. Budapest, HVG-Orac, 2012. 344.

⁵⁸¹ SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: A megkülönböztetés tilalma és az uniós polgárság. In: OSZTOVITS András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződések magyarázata*. 2. kötet. Budapest, Complex, 2011. 1028.

⁵⁸² Az Európai Unió Alapjogi Chartája. 2012/C 326/02. HL C 326/391., 26.10.2012. [a továbbiakban: Charta]

⁵⁸³ Uo. 39. cikk (1) és 40. cikk.

⁵⁸⁴ Uo. 39. cikk (2) bekezdés.

- akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen, és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.”⁵⁸⁵
- ii) „A Charta által elismert, a Szerződések egyes rendelkezéseiben szabályozott jogok csak az ott meghatározott feltételek és korlátozások mellett gyakorolhatók.”⁵⁸⁶
- iii) A „Charta egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, mint amely szűkíti vagy hátrányosan érinti azokat az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, amelyeket – saját alkalmazási területükön – az Unió joga, a nemzetközi jog, a tagállamok alkotmányai, illetve az Unió vagy a tagállamok mindegyikének részességével kötött nemzetközi megállapodások – így különösen az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény – elismernek.”⁵⁸⁷

Mindent egybevetve és szem előtt tartva, hogy „a Charta rendelkezései semmilyen módon nem terjesztik ki az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit,”⁵⁸⁸ az EU-nak lehetősége van arra, hogy az EUMSZ 22. cikkének értelmében lépéseket tegyen a választójog bizonyos aspektusaira vonatkozó rendelkezések elfogadására. Erre vonatkozóan az EUMSZ fent idézett rendelkezéseinek értelmében a Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangú határozattal fogadhat el részletes szabályokat. A most következő elemzés a gondnokság alá helyezett személyek választójogára fókuszálva vizsgálja a helyhatósági és az európai parlamenti választásokra vonatkozó jelenlegi uniós jogi eszközöket.

2.3. Helyhatósági választások

Az aktív és passzív választójognak – a tartózkodás helye szerinti tagállamban – a helyhatósági választásokon való gyakorlására vonatkozóan a 94/80/EK

⁵⁸⁵ Uo. 52. cikk (1) bekezdés.

⁵⁸⁶ Uo. 52. cikk (2) bekezdés.

⁵⁸⁷ Uo. 53. cikk.

⁵⁸⁸ EUSZ i. m. 6. cikk. Vö. Charta 51. cikk (2) bekezdés: „Ez a Charta az uniós jog alkalmazási körét nem terjeszti ki az Unió hatáskörein túl, továbbá nem hoz létre új hatásköröket vagy feladatokat az Unió számára, és nem módosítja a Szerződésekben meghatározott hatásköröket és feladatokat.”

irányelv (a továbbiakban: helyhatósági irányelv)⁵⁸⁹ határozott meg részletszabályokat. Ezen irányelvet a Tanács 2006/106/EK irányelve⁵⁹⁰ módosította annak okán, hogy Bulgária és Románia csatlakozott az Európai Unióhoz 2007. január 1-jén.⁵⁹¹ A módosított helyhatósági irányelv értelmében:

- i) minden olyan uniós polgár, aki nem állampolgára a lakóhelye szerinti tagállamnak, de az aktív és passzív választójog tekintetében teljesíti mindazokat a feltételeket, amelyeket az adott állam joga saját állampolgárai számára előír, joga van arra, hogy a lakóhely szerinti tagállamban a helyhatósági választásokon ennek az irányelvnek megfelelően választó és választható legyen.⁵⁹²
- ii) A lakóhely szerinti tagállamok *rendelkezhetnek* úgy, hogy bármely uniós polgárt, akit a honosság szerinti tagállamának joga szerint egyedi büntetőjogi vagy polgári jogi határozat alapján megfosztottak *passzív* választójogától, kizárnak e jog gyakorlásából a helyhatósági választásokon.⁵⁹³

Ad i)

A rendelkezés értelmében – alapesetben – a lakóhely szerinti tagállam joga az irányadó a gondnokság alá helyezett fogyatékossgal élő emberek aktív és passzív választójogát illetően. Míg tehát – a példa kedvéért – egy osztrák gondnokság alá helyezett személy – akit nem lehet megfosztani sem fogyatékossga, sem gondnokolti státusza miatt a választójogától – Lengyelországban nem rendelkezik sem aktív, sem passzív választójoggal a helyhatósági választásokon, mivel Lengyelországban minden gondnokság alá helyezett személyt automatikusan kizárnak a választójog gyakorlásából, addig egy lengyel gondnokság alá

⁵⁸⁹ A Tanács 94/80/EK Irányelve az állampolgárságtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának a helyhatósági választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról. 1994. december 19. [a továbbiakban: Helyhatósági irányelv]

⁵⁹⁰ A Tanács 2006/106/EK Irányelve az állampolgárságtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának a helyhatósági választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 94/80/EK irányelvnek Bulgária és Románia csatlakozására tekintettel történő kiigazításáról. 2006. november 20.

⁵⁹¹ További módosítást vezetett be a Tanács 2013/19/EU Irányelve az állampolgárságtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának a helyhatósági választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 94/80/EK irányelvnek a Horvát Köztársaság csatlakozására tekintettel történő kiigazításáról. 2013. május 13.

⁵⁹² Helyhatósági irányelv i. m. 3. cikk.

⁵⁹³ Uo. 5. cikk (1) bekezdés. (Kiemelés tőlem: G. S.)

helyezett személy – aki Lengyelországban nem rendelkezik választójoggal – Ausztriában mind aktív, mind passzív választójogát gyakorolhatja, ha egyéb kizáró ok nem áll fenn.

Mivel az ilyen szabályozás nemcsak tisztázatlan helyzeteket teremt(het), de az érintett személyek jogainak sérelmét is előidézhetheti, a helyhatósági irányelv egy opciót enged a tagállamok számára:

Ad ii)

Ez a rendelkezés lehetőséget nyújt a tagállamok számára, hogy amennyiben a gondnokság alá helyezett személyt gondnokság alá helyezése okán a honosság szerinti tagállamban a passzív választójogától megfosztották – akár automatikus következményként, akár egyedi bírói döntés értelmében –, akkor a lakóhely szerinti tagállam se biztosítsa a passzív választójogot az érintett személy számára. A lakóhely szerinti tagállam megkívánhatja az érintett személytől, hogy „jelöltsége bejelentésének benyújtásakor [...] nyilatkozzon arról, hogy a honosság szerinti tagállamban nem fosztották meg a passzív választójogától.”⁵⁹⁴ Amennyiben pedig a nyilatkozat tartalmát illetően kételyek merülnek fel, vagy ha a lakóhely szerinti tagállam jogszabályai előírják, abban az esetben a választások előtt vagy után az érintett személynek be kell mutatnia egy, „a honosság szerinti tagállam illetékes közigazgatási hatóságától származó olyan igazolást, amely tanúsítja, hogy abban a tagállamban nem fosztották meg passzív választójogától, illetve hogy a választójogtól való ilyen megfosztásról az említett hatóságnak nincs tudomása.”⁵⁹⁵

Mivel ez a rendelkezés az aktív választójogot nem érinti, ezért – az előbbi példánál maradva – egy lengyel gondnokság alá helyezett állampolgár Ausztriában a helyhatósági választásokon aktív választójoggal rendelkezik, azonban passzív választójogát csak abban az esetben gyakorolhatja, ha Ausztria jogi szabályozása – tekintettel a helyhatósági irányelv vonatkozó rendelkezéseire – ezt lehetővé teszi. Ellenben egy osztrák gondnokság alá helyezett személy Lengyelországban továbbra sem rendelkezik sem aktív, sem passzív választójoggal.

Figyelemmel arra, hogy az EUMSZ nem kíván egységes uniós szintű helyhatósági választási rendszert létrehozni, valamint arra, hogy „tilos az állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetés,”⁵⁹⁶ és ennek okán az uniós polgár választójogát a lakóhely szerinti tagállam állampolgárai tekintetében

⁵⁹⁴ Uo. 9. cikk (2) a) bekezdés.

⁵⁹⁵ Uo. 9. cikk (2) b) bekezdés.

⁵⁹⁶ EUMSZ i. m. 18. cikk.

irányadó jogi szabályozás kell, hogy meghatározza, mégis arra a következtetésre juthatunk, hogy a gondnokság alá helyezett személyek választójogát illetően az EUMSZ és a helyhatósági irányelv rendelkezései fogyatékoságon és/vagy cselekvőképességi státuszon alapuló hátrányos megkülönböztetést eredményezhetnek. Másképpen fogalmazva, míg az egyenlő bánásmód elve az állampolgárság alapján védelemben részesül, addig a fogyatékoság alapján csorbát szenved, holott „[p]olitikái és tevékenységei meghatározása és végrehajtása során az Unió küzd mindenfajta [...] fogyatékoságon [...] alapuló megkülönböztetés ellen.”⁵⁹⁷ Továbbá, az EUSZ 6. cikk (1) bekezdése értelmében a Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések, vagyis az EU minden tevékenységének meg kell felelnie a Chartában foglalt rendelkezéseknek. Márpedig a Charta hangsúlyozza, hogy „tilos minden megkülönböztetés, így különösen a [...] fogyatékoság [...] alapján történő megkülönböztetés.”⁵⁹⁸

A Charta még tovább megy, és deklarálja, hogy „[a]z Unió elismeri és tiszteletben tartja a fogyatékosággal élő személyek jogát az önállóságuk, társadalmi [...] beilleszkedésük, valamint a közösség életében való részvételük biztosítását célzó intézkedésekre.”⁵⁹⁹ A fogyatékosággal élő gondnokság alá helyezett személyek választójogának gyakorlása egyértelműen az önrendelkezésük⁶⁰⁰ elismerésén, valamint a közösségi és a társadalmi életben való részvételük tiszteletben tartásán keresztül valósulhat meg.

2.4. Európai parlamenti választások

Az EUMSZ 22. cikk (2) bekezdése értelmében a tanács részletszabályokat fogadhat el az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően, különleges jogalkotási eljárás keretében. Ezen felhatalmazásra való tekintettel a Tanács elfogadta a 93/109/EK irányelvet,⁶⁰¹ melyet megelőzően az európai parlamenti

⁵⁹⁷ Uo. 10. cikk.

⁵⁹⁸ Charta i. m. 21. cikk (1) – A megkülönböztetés tilalma.

⁵⁹⁹ Uo. 26. cikk.

⁶⁰⁰ Bár a Charta hivatalos magyar nyelvű fordítása az ‘önállóság’ terminológiát használja az angol nyelvű ‘independence’ visszaadására a 26. cikkben, mi helyesebbnek gondoljuk a fogyatékosággal élő személyek ‘önrendelkezésének’ elismeréseként történő fordítást, mely jobban kifejezi az érintett személyek ‘függetlenségének’ biztosítását.

⁶⁰¹ A Tanács 93/109/EK Irányelve az állampolgárságuktól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának az európai parlamenti választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról. 1993. december 6. [a továbbiakban: Európai parlamenti irányelv]

választási eljárásra az egyes tagállamok saját nemzeti rendelkezései voltak az irányadók.⁶⁰² A 93/109/EK irányelvet a Tanács a 2013/1/EU irányelv elfogadásával módosította 2012. december 20-án.⁶⁰³ Míg a 93/109/EK irányelv mind az aktív, mind a passzív választójog tekintetében tartalmaz rendelkezéseket, addig a 2013/1/EU irányelv kizárólag a passzív választójoggal összefüggésben rendelkezik módosításokról.

A módosított irányelv értelmében:

- i) minden olyan uniós polgár, aki nem állampolgára a lakóhelye szerinti tagállamnak, de az aktív és passzív választójog tekintetében teljesíti mindazokat a feltételeket, amelyeket az adott állam joga saját állampolgárai számára előír, jogosult arra, hogy a lakóhelye szerinti tagállamban az európai parlamenti választásokon választó és választható legyen, kivéve, ha ezektől a jogoktól az irányelvben foglaltak szerint megfosztották.⁶⁰⁴
- ii) Azok az uniós polgárok, akiket a lakóhelyük szerinti tagállam vagy a származásuk szerinti tagállam joga alapján valamely bírósági vagy – jogorvoslat lehetősége mellett – közigazgatási határozattal *passzív* választójoguktól megfosztottak, nem gyakorolhatják e jogukat a lakóhelyük szerinti tagállamban tartott európai parlamenti választásokon.⁶⁰⁵
- iii) A lakóhely szerinti tagállam *ellenőrizheti*, hogy azokat az uniós polgárokat, akik kifejezésre juttatták azon óhajukat, hogy *aktív* választójogukkal élni kívánnak, nem fosztották-e meg ettől a joguktól valamely egyedi büntetőjogi vagy polgári jogi határozat által a származásuk szerinti tagállamban.⁶⁰⁶

Ad i)

⁶⁰² Lásd 1. cikk 8. bekezdés: A Tanács Határozata (2002. június 25., illetve szeptember 23.) a 76/787/ESZAK, EGK, Euratom határozathoz csatolt, az Európai Parlament képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló okmány módosításáról (2002/772/EK, Euratom), mely az eredeti 7. cikket módosította.

⁶⁰³ A Tanács 2013/1/EU Irányelve a 93/109/EK irányelvnek az állampolgárságuk szerinti tagállamtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok passzív választójogának az európai parlamenti választásokon történő gyakorlására vonatkozó egyes részletes rendelkezései tekintetében történő módosításáról. 2012. december 20.

⁶⁰⁴ Európai parlamenti irányelv i. m. 3. cikk.

⁶⁰⁵ Uo. 6. cikk (1) bekezdés (Kiemelés tőlem: G. S.)

⁶⁰⁶ Uo. 7. cikk (1) bekezdés (Kiemelés tőlem: G. S.)

Hasonlóan a helyhatósági irányelv 3. cikkéhez fűzött észrevételhez, ezen rendelkezés értelmében is – alapesetben – a lakóhely szerinti tagállam joga az irányadó a gondnokság alá helyezett fogyatékossgal élő emberek aktív és passzív választójogát illetően.

Ad ii)

A helyhatósági irányelv 5. cikkével ellentétben, ezen rendelkezés értelmében *a lakóhely szerinti tagállamnak nincs mérlegelési jogköre azzal kapcsolatosan, hogy az érintett személy passzív választójogának gyakorlását lehetővé tegye abban az esetben, ha ettől őt a származása szerinti tagállamban megfosztották.* A lakóhely szerinti tagállamnak kötelessége annak ellenőrzése, hogy nem fosztották-e meg a származásuk szerinti tagállamban passzív választójoguktól azokat az uniós polgárokat, akik ezen jogukkal élni kívánnak.⁶⁰⁷ Ebben a tekintetben irreleváns, hogy az érintett fogyatékossgal élő személyt a származása szerinti tagállamban a passzív választójogától egyedi bírói döntés vagy a gondnokság alá helyezés automatikus következményeként fosztották-e meg.

Ad iii)

Az európai parlamenti irányelv ezen rendelkezése hasonlóságot mutat a helyhatósági irányelv 5. cikk (1) bekezdésével. Ez a rendelkezés lehetőséget nyújt a tagállamok számára annak tekintetében, hogy amennyiben a gondnokság alá helyezett személyt gondnokság alá helyezése okán a honosság szerinti tagállamban aktív választójogától megfosztották – akár automatikus következményként, akár egyedi bírói döntés értelmében –, akkor a lakóhely szerinti tagállam se biztosítsa az aktív választójogot az érintett személy számára még abban az esetben sem, ha egyébként saját tagállami szabályozása az aktív választójog gyakorlását minden fogyatékossgal élő és gondnokság alatt álló személy számára lehetővé teszi.

Amennyiben az uniós választópolgár felvételét kéri a lakóhelye szerinti tagállam választói névjegyzékébe,⁶⁰⁸ a lakóhelye szerinti tagállam az aktív választójoggal rendelkező közösségi választópolgártól megkövetelheti, hogy nyilatkozzon arról, hogy aktív választójogától a származása szerinti tagállamban

⁶⁰⁷ Uo. 6. cikk (2) bekezdés. További részletszabályok tekintetében lásd a 6. cikk további bekezdéseit.

⁶⁰⁸ Uo. 9. cikk (2) bekezdés.

nem fosztották-e meg.⁶⁰⁹ Továbbá, a lakóhely szerinti tagállam értesítheti erről a származás szerinti tagállamot,⁶¹⁰ és ez lehetőséget nyújthat arra, hogy a lakóhely szerinti tagállam ellenőrizze, hogy az illető személyt megfosztották-e aktív választójogának gyakorlásától a származása szerinti tagállamban. Amennyiben az aktív választójog megvonására a gondnokság alá helyezés következtében a származás szerinti tagállamban sor került, akkor a lakóhely szerinti tagállam a fentebb kifejtettek szerint járhat el.

Tekintettel a fogyatékossgal élő gondnokság alá helyezett személyek választójogára vonatkozó európai uniós és tagállami jogi korlátozásokra, 2011. november 14-én három európai parlamenti képviselő Írásbeli Nyilatkozatban⁶¹¹ jelentette ki, hogy:

- i) elítélik azt az általános gyakorlatot, amely a fogyatékossgal élő embereket megakadályozza abban, hogy a választások alkalmával választójogukkal éljenek,⁶¹²
- ii) nem értenek egyet azzal a gyakorlattal, mely lehetővé teszi, hogy a bíróságok a bizonyítottan mentális fogyatékossgal élő embereket a cselekvőképességüktől megfosztják,⁶¹³ és
- iii) kérik a tagállamokat, hogy szüntessék meg az összes jogi korlátozást, amely a fogyatékossgal élő személyeket alapvető polgári jogaik gyakorlásában akadályozza.⁶¹⁴

2.5. Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége

2009-ben az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA)⁶¹⁵ elindított egy három-éves projektet a fogyatékossgal élő személyek jogaival kapcsolatban. Mivel a FRA úgy találta, hogy a fogyatékossgal élő emberek között az intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal élő személyeknek kell leginkább szembenézniük a társadalom megbélyegzésével és kirekesztésével, ezért az ő alapvető jogaik vizsgálata került a középpontba.

⁶⁰⁹ Uo. 9. cikk (3) a) bekezdés.

⁶¹⁰ Uo. 7. cikk (2) bekezdés.

⁶¹¹ Andrew DUFF – Mairead McGUINNESS – Ádám KÓSA: Írásbeli Nyilatkozat a fogyatékossgal élő polgárok választójogáról. 0044/2011. 14.11.2011.

⁶¹² Uo. 1. bekezdés.

⁶¹³ Uo. 2. bekezdés.

⁶¹⁴ Uo. 3. bekezdés.

⁶¹⁵ European Union Agency for Fundamental Rights – FRA.

A FRA 2010 októberében egy, a jelen értekezés témája szempontjából rendkívül fontos dokumentumot jelentetett meg, a pszichoszociális és intellektuális fogyatékossgal élő személyek politikai részvételhez való jogával összefüggésben.⁶¹⁶ A dokumentum az alábbi megállapításokra jut:

- i) „Úgy tűnhet, hogy a fogyatékossgal élő személyek választójogának korlátozása csak olyan körülmények között engedhető meg, ahol a választásokon való részvételük lehetővé tételéhez szükséges speciális igényeik kielégítését biztosító intézkedések nem hajthatók végre.”⁶¹⁷
- ii) A részes államoknak módosítaniuk kell jogszabályaikat „oly módon, hogy azok megfeleljenek a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezményben foglalt normáknak. E változtatásoknak figyelembe kell venniük a fogyatékossgal élő személyek speciális igényeit.”⁶¹⁸

Ad i)

A FRA-jelentés érdekes megállapításra jut azzal, hogy a választójog fogyatékossgal és ily módon cselekvőképességen alapuló korlátozását megengedhetőnek véli, azonban ennek oka nem kifejezetten maga a fogyatékossgal vagy a cselekvőképességi státusz, hanem azon támogatások és ésszerű alkalmazkodások hiánya, melyre a fogyatékossgal élő embereknek szükségük lehet ahhoz, hogy választójogukkal élhessenek. Ily módon a FRA-jelentés elfogadhatónak véli a fogyatékossgal alapuló hátrányos megkülönböztetést megvalósító ésszerű alkalmazkodás megtagadását, mely a CRPD 2. és 5. cikkének sérelméhez vezet, és a szükséges támogatás megtagadását, mely ellentétes a CRPD 12 cikk 2. és 3. bekezdésével, valamint a 9. cikkben foglalt, a hozzáférhetőségre vonatkozó rendelkezésekkel és végezetül magával a választójogot tartalmazó 29. cikkel.⁶¹⁹

Ad ii)

A FRA-jelentés ezen felhívása arra az evidenciára irányul, hogy a részes államoknak implementálniuk kell a CRPD 29. cikkét. Míg az i) észrevétel alapján a részes államok kimenthetnék magukat a fogyatékossgal élő (és gondnokság alá helyezett) személyek választójogának korlátozása kapcsán azon az alapon, hogy a szükséges támogatások és ésszerű alkalmazkodások nem állnak a fo-

⁶¹⁶ FRA (2010) i. m.

⁶¹⁷ Uo. 15. Ilyen intézkedés például a könnyen érthető magyarázatok biztosítása a választási eljárás során a fogyatékossgal élő személy számára, vagy, hogy a szavazás során igénybe vehessék egy általuk választott személy segítségét.

⁶¹⁸ Uo. 16.

⁶¹⁹ A CRPD rendelkezéseire vonatkozó elemzést lásd az értekezés I. rész 3. fejezete alatt.

gyatékossággal élő állampolgárok rendelkezésére, addig ebben az ajánlásban hangsúlyozza a jelentés, hogy a fogyatékossgal élő személyek speciális igényeit – így az imént említett támogatásokat és ésszerű alkalmazkodásokat – a CRPD implementációja során figyelembe kell venni.

A FRA-jelentés explicite nem foglal állást annak kapcsán, hogy a választójo- got egyedi bírói döntés alapján korlátozhatónak tartja-e vagy sem. Ez jut kifeje- zésre az i) megállapításban is, hiszen míg egyrésztől a szöveg a kizárólagosság igényével határozza meg a korlátozás igen szűk körben megengedhető alkalmá- zását, addig az ‘úgy tűnhet’ felvezetéssel bizonytalanná teszi, relativizálja ezt a megállapítást.

2014 májusában a FRA – az Európai Fogyatékossgügyi Szakértők Egyetemi Hálózatával (ANED)⁶²⁰ közös kutatás eredményeként – közzétette a ‘[f]ogyatékossgal élő személyek politikai részvételhez való joga: emberi jogi indikátorok’ című elemzését,⁶²¹ melyben az Európai Unió tagállamaiból származó, a fogyatékossgal élő személyek politikai részvételével kapcsolatos adatokat elemzik. A dokumentum 5 olyan területet nevez meg, amellyel össze- függésben a FRA és az ANED nemcsak véleményt formál, de konkrét lépések megtételét is javasolja az EU intézményei és tagállamai számára:

- i) a politikai részvétellel kapcsolatos jogi és adminisztratív akadályok megszüntetése;
- ii) a választási eljárások, létesítmények és a választási anyagok hozzáfér- hetőbbé tétele;
- iii) a politikai és közéletben való részvételi lehetőségek kiterjesztése;
- iv) a fogyatékossgal élő személyek politikai részvételhez való jogára vonatkozó tudatosság növelése;
- v) a fogyatékossgal élő személyek politikai részvételének mérését segítő adatok gyűjtése.⁶²²

Ad i)

Az elemzés hangsúlyozza, hogy a jogi akadályok elsősorban az intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal élő személyeket érintik a fogyatékossgal

⁶²⁰ The Academic Network of European Disability experts (ANED).

⁶²¹ European Union Agency for Fundamental Rights: *The right to political participation of persons with disabilities: human rights indicators*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2014. [a továbbiakban: FRA (2014)]

⁶²² Uo. 7.

élő személyek csoportján belül,⁶²³ és hogy számos EU-tagállamban a választójog összefonódik a cselekvőképességi státusszal.⁶²⁴ Ez azt eredményezi, hogy a cselekvőképességüktől megfosztott személyek nem vehetnek részt sem az európai parlamenti, sem a helyhatósági választásokon. A FRA-dokumentum arra a megállapításra jut, hogy az *EU-tagállamok többségében a fogyatékos-sággal élő személyek cselekvőképességüktől való megfosztása automatikusan a választójog megvonását vonja maga után.*⁶²⁵ Ezzel összefüggésben a jelen doktori munka megállapítja, hogy a 28 EU tagállam közül 13-ban,⁶²⁶ vonják meg automatikusan a gondnokság alá helyezett személyek választójogát, mely jelentős szám, azonban nem képezi az EU-tagállamok többségét.⁶²⁷

Ajánlásként a FRA azt fogalmazza meg, hogy az EU tagállamainak módosítaniuk kell azon nemzeti jogi szabályozásaikat, amelyek lehetővé teszik, hogy akár fogyatékos, akár képességvizsgálat alapján, embereket megfosszanak a választójoguktól.⁶²⁸ Ezen pont alatt a FRA nem fogalmazott meg ajánlást az EU intézményei számára.

Ad ii)

Annak ellenére, hogy az ebben a pontban megfogalmazott elvárás a CRPD 29. cikk a) (i) bekezdésének szövegét adja vissza, az elemzés ezen pont alatt reflektál a CRPD 29. cikk a) (iii) bekezdésére is, amikor a választás során történő segítségnyújtást elemzi. A dokumentum arra a megállapításra jut, hogy *habár a választójogi szabályozások a legtöbb EU-tagállamban előírják a választásoknál történő segítség igénybevételének lehetőségét a fogyatékos-sággal élő személyek számára, ez bizonyos tagállamok esetében csak fizikai és érzékszervi károsodással élő személyek számára elérhető (15 tagállam) és az intellektuális, valamint pszichoszociális fogyatékos-sággal élő személyek számára nem.*⁶²⁹

⁶²³ Uo.

⁶²⁴ Uo. 39–41.

⁶²⁵ Uo. 8.

⁶²⁶ Bizonyos értelemben Németország is ebbe a körbe tartozik, azonban így is az EU-tagállamok felében beszélhetünk a cselekvőképességtől való megfosztáshoz kapcsolódó automatikus választójog-megvonásról. Erre vonatkozó elemzést lásd az értekezés III. rész 4.3.2. fejezete alatt.

⁶²⁷ Erre vonatkozó elemzést lásd az értekezés III. rész 4.3.2. fejezete alatt.

⁶²⁸ FRA (2014) i. m. 8.

⁶²⁹ A FRA-elemzés ugyanakkor hangsúlyozza, hogy több tagállam nem juttatott el erre vonatkozó adatot a kutatás számára. Az elemzés mindössze 6 olyan tagállamot talált, ahol minden fogyatékos-sággal élő személy szabadon megválaszthatja a segítőjét. Az értekezés ezzel kapcsolatos megállapításait lásd az értekezés III. rész 4.5. fejezete alatt.

Továbbá, nem minden esetben választhatja meg szabadon az érintett fogyatékossgal élő személy, hogy ki legyen a segítségére a választások során.⁶³⁰ Ezzel összefüggésben a jelen doktori munka hasonló megállapításokra jut azzal a különbséggel, hogy az Európai Unió tagállamai közül 20-nál találja úgy, hogy lehetővé teszi fizikai fogyatékossgal élő személyek, vakok és gyengénlátók, valamint intellektuális fogyatékossgal és pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek számára is segítő személy igénybevetését.⁶³¹ Mindemellett rá kell mutatni, hogy a gondnokság alá helyezett személyek – bármely fogyatékossgal is éljenek – nem vehetnek igénybe személyes segítséget/támogatást, amennyiben választójoguk gyakorlásától megfosztották őket.

Ajánlásként a FRA azt fogalmazza meg, hogy azon esetekben, ahol a fogyatékossgal élő személyeknek támogatásra/segítségre van szükségük a választások során, ott a jognak a fogyatékossgal élő személyek saját kérésére lehetővé kell tennie, hogy a szavazás során egy általuk választott személy legyen segítségükre.⁶³²

A FRA-dokumentum hangsúlyozza, hogy a pártok az EU-tagállamok felében tették közzé választási anyagaikat hozzáférhető formátumban. Ezzel összefüggésben a FRA arra hív fel, hogy a politikai pártoknak közzé kell tenniük a választási anyagaikat olyan alternatív formátumokban is, amelyek megfelelnek a fogyatékossgal élő személyek szükségleteinek. Ez magában foglalja például a könnyen érthető anyagok közzétételét is, mely az intellektuális fogyatékossgal élő személyek esetében rendkívüli fontossággal bír.⁶³³

Ad iii)

A FRA elemzés ezen pont alatt a CRPD 4(3) cikkére reflektálva megállapítja, hogy bár az Egyezmény végrehajtására irányuló jogalkotás és politikák kidolgozása és végrehajtása során, továbbá a fogyatékossgal élő személyeket érintő kérdésekkel kapcsolatos más döntéshozatali eljárásokban a részes államoknak szorosan egyeztetniük kell, amelybe aktívan be kell vonniuk képviseleti szervezeteiken keresztül a fogyatékossgal élő személyeket, ez a követelmény nem jelenik meg minden EU-tagállam jogi eszközeiben és gyakorlatában. A FRA-dokumentum a CRPD 4(3) cikke alapján történő egyeztetéseket és konzultá-

⁶³⁰ FRA (2014) i. m. 50–51.

⁶³¹ Erre vonatkozó elemzést lásd az értekezés III. rész 4.5. fejezete alatt.

⁶³² FRA (2014) i. m. 9.

⁶³³ Uo. 9. és 80–81.

ciókat sürget nemcsak tagállami szinten, de az Európai Unió intézményeinek szintjén is.⁶³⁴

Ad iv)

A FRA- és az ANED-adatok a képzések hiányát mutatják a legfontosabb személyek és intézmények körében – így a választási tisztviselők, a politikai pártok, a hatóságok és a médiaszolgáltatók között – azzal kapcsolatban, hogy miként valósítható meg ténylegesen a fogyatékossgal élő személyek politikai részvételhez való joga. Továbbá, maguknak a fogyatékossgal élő személyeknek – különösen is a súlyosabb fogyatékossgal élő személyeknek – is tudatában kell lenniük a választójog és gyakorlása fontosságának.⁶³⁵ A FRA felhívja az Európai Unió tagállamait, hogy biztosítsanak a fogyatékossgal élő személyek számára a választási eljárásról, a hozzáférhetőségről és az ésszerű alkalmazkodásról szóló képzéseket a választási hatóságok és a választási tisztviselők számára, és helyezzenek hangsúlyt a választások során történő támogatás/segítség fontosságára is. A FRA rámutat, hogy ezen képzések kialakításába és lebonyolításába be kell vonni a fogyatékossgal élő személyek szervezeteit.⁶³⁶

Ad v.

A FRA a CRPD 31. cikkére⁶³⁷ hivatkozva mind az EU, mind pedig a tagállamok vonatkozásában arra hív fel, hogy gyűjtsenek megfelelő információkat – beleértve statisztikai és kutatási adatokat –, amely révén a CRPD politikai részvételre vonatkozó előírásainak végrehajtásához szükséges politikákat alakíthatnak ki és valósíthatnak meg. Mindemellett a FRA hangsúlyozza az Európai Bizottságnak a 2010–2020-as Európai Fogyatékossgügy Stratégiában és az EU 2020 Stratégiában lefektetett cselekvési területeken alapuló azon feladatát, hogy fogyatékossgal kapcsolatos információkat gyűjtsön az egész Európai Unió területéről és harmonizálja azokat.⁶³⁸

⁶³⁴ Uo. 10. és 56–57.

⁶³⁵ Uo. 10 és 51–52.

⁶³⁶ Uo. 11.

⁶³⁷ ‘Statisztika és adatgyűjtés’

⁶³⁸ FRA (2014) i. m. 11.

3. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet – Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ)⁶³⁹ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala (EBESZ/ODIHR)⁶⁴⁰ az értekezés témáját érintően jelentős szerepet játszik a választási megfigyelés, a demokratikus intézményi fejlődés, az emberi jogok védelme, a hátrányos megkülönböztetéstől való mentesség valamint a jogállamiság területein.

Az EBESZ/ODIHR Választási Szakértői Csoport 2013. május 10-én publikálta azt a jelentését, amelyben a 2013. február 10-i monacói parlamenti választásokkal kapcsolatos tapasztalatairól számolt be.⁶⁴¹ Habár a jelentés hangsúlyozza, hogy Monaco aláírta, de nem ratifikálta a CRPD-t,⁶⁴² a szöveg egyszer sem utal a CRPD 29. cikkére, illetve az abban foglalt kötelezettségekre.⁶⁴³ A jelentés hangsúlyozza, hogy Monacóban az intellektuális és pszichoszociális fogyatékkal élő⁶⁴⁴ állampolgárok nem rendelkeznek választójoggal.⁶⁴⁵ Ezzel összefüggésben az EBESZ/ODIHR Választási Szakértői Csoport megjegyzi, hogy „a választójognak az intellektuális és pszichoszociális fogyatékon alapuló, egyéni bírósági döntést nélkülöző megvonása ellentétes a jó gyakorlatokkal,”⁶⁴⁶ melynek kapcsán idézi a Kiss Alajos kontra Magyarország-ügyet.

A jelentés azzal az ajánlással él a Monacói Hercegség felé, hogy fontolja meg egyéni bírósági döntés bevezetését a választójognak az intellektuális és pszichoszociális fogyatékon alapján történő megvonását illetően, és hangsúlyozza, hogy a választójog minden korlátozásának arányosnak és törvényben egyértelműen meghatározottnak kell lennie.⁶⁴⁷ Ugyanezen észrevétellel

⁶³⁹ ‘Organization for Security and Co-operation in Europe – OSCE.’ A doktori munkában a magyar irodalomban bevett EBESZ rövidítést használom.

⁶⁴⁰ A doktori munkában a nemzetközi és magyar irodalomban bevett angol rövidítést használom: ‘Office for Democratic Institutions and Human Rights – ODIHR.’

⁶⁴¹ OSCE/ODIHR Election Expert Team: Final Report. Prinsipality of Monaco, Parliamentary Elections, 10 February 2013. Warsaw, 10 May 2013. [a továbbiakban: OSCE/ODIHR (2013)].

⁶⁴² Uo. 3.

⁶⁴³ Az aláírással Monaco jelezte, hogy az Egyezmény tárgyának és céljának meghiúsításától tartózkodni fog. (Ld. A szerződések jogáról szóló 1969. évi Bécsi Szerződés 18. cikk a) bekezdést). Ennek hatása lehet mind a gondnokság, mind pedig a választójog gyakorolhatósága tekintetében.

⁶⁴⁴ ‘Citizens deemed mentally incompetent’ Ebben az esetben nem a cselekvőképzetlenségről van szó, hanem magáról a fogyatékon tényéről. (G. S.)

⁶⁴⁵ OSCE/ODIHR (2013) i. m. 6.

⁶⁴⁶ Uo. 7.

⁶⁴⁷ Uo. 7. és 15.

élt a Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala 2012-ben mind Magyarország,⁶⁴⁸ mind pedig Lengyelország vonatkozásában.⁶⁴⁹

A Magyarországgal kapcsolatos jelentés – míg utalást tesz a Kiss Alajos kontra Magyarország ügyre – meg sem említi Magyarországnak a CRPD ratifikációból eredő nemzetközi jogi kötelezettségét a 29. cikkel összefüggésben. Ezzel szemben, a Lengyelországgal kapcsolatos jelentés a CRPD-re hivatkozva ajánlja megfontolásra az intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal élő emberek valamint a cselekvőképességet korlátozó gondnokság alatt álló személyek választójoga megvonásának a CRPD-vel és a nemzetközi jó gyakorlatokkal egyező átgondolását,⁶⁵⁰ holott Lengyelország a jelentés elkészítésének és közzétételének idején még nem ratifikálta a CRPD-t.⁶⁵¹

Amíg tehát a fenti példák is mutatják, az EBESZ/ODIHR a Velencei Bizottság álláspontját követi a gondnokság alá helyezett személyek választójogi szabályozását illetően, ami azt jelenti, hogy

- a fogyatékossgon vagy cselekvőképességi státuszon alapuló automatikus választójog-megvonást nem tartja elfogadhatónak; azonban
- az egyéni bírói mérlegelésen és bírósági döntésen alapuló választójog-megvonást a nemzetközi joggal kompatibilisnek véli.

Ezzel ellentétes EBESZ/ODIHR álláspontra is akad azonban precedens. Egy 2010-es jelentésében az EBESZ/ODIHR a hollandiai választójogi reformok kapcsán, melynek folyományaként az intellektuális és pszichoszociális fogyatékossg okán gondnokság alá helyezett személyek visszakapták választójogukat kiemelte, hogy „a választójog kiterjesztése a fogyatékossguk miatt cselekvőképtelennek nyilvánított személyekre összhangban van az EBESZ-nek a választójog általánosságára irányuló elkötelezettségével.”⁶⁵²

⁶⁴⁸ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR): Joint Opinion on the Act on the Elections of members of Parliament of Hungary. CDL-AD(2012)012. Opinion no. 662/2012. Strasbourg, 18 June 2012. 10.

⁶⁴⁹ OSCE/ODIHR: Election Assessment Mission Report, Republic of Poland. Warsaw, 18 January 2012. 4–5.

⁶⁵⁰ OSCE/ODIHR: Election Assessment Mission Report, Republic of Poland. Warsaw, 18 January 2012. 5.

⁶⁵¹ A jelentés 2012. január 18-án kelt, míg a Lengyelország 2012. szeptember 25-én ratifikálta a CRPD-t.

⁶⁵² OSCE/ODIHR: Election Assessment Mission Report, The Netherlands. Warsaw, 9 September 2010. 6–7.

Az EBESZ/ODIHR álláspontjának képlékenységet jól szemlélteti a 2014. évi magyarországi parlamenti választásokkal kapcsolatos jelentés,⁶⁵³ melyben az alábbi észrevételek fogalmazódnak meg:

- Habár az új jogi szabályozás egyéni bírói döntést kíván meg minden a fogyatékossgal élő személy cselekvőképességi státuszával összefüggő választójog-megvonás esetén, a jelenlegi bírói gyakorlat jelentős számú állampolgárt foszt meg ilyen alapon a választójogától,⁶⁵⁴
- Az a *gyakorlat*, amely ilyen jelentős számban foszt meg fogyatékossgal élő személyeket a választójoguktól, ellentétes a CRPD 29. cikkével, amely olyan előírást tartalmaz, hogy a választójog semmilyen fogyatékossgal alapján nem vonható meg,⁶⁵⁵
- Az intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek választójogával kapcsolatos korlátozásokat – a nemzetközi kötelezettségekkel összhangban – vagy meg kell szüntetni, vagy esetről esetre kell elbírálni a speciális körülmények figyelembevételével.⁶⁵⁶

Összefoglalva, az EBESZ/ODIHR elfogadhatónak tartja azt a jogi szabályozást, amely az intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek választójogának megvonását egyéni bírói mérlegelés alapján engedi meg, és ez nem eredményezi, hogy a bírói gyakorlat rendszerint megfossza ezeket az állampolgárokat a szavazati joguktól.⁶⁵⁷

⁶⁵³ OSCE/ODIHR: Limited Election Observation Mission. Final Report. Hungary, Parliamentary Elections, 6 April 2014. Warsaw, 11 July 2014.

⁶⁵⁴ Uo. 5. A jelentés hozzáteszi, hogy a 2014-es parlamenti választásokon mintegy 57 000 intellektuális, pszicho-szociális fogyatékossgal és autizmussal élő személy nem rendelkezett választójoggal. Az értekezés III. részének 2.5.1.3. fejezete alatt rámutatunk, hogy Magyarországon 2013. augusztus 1-jén a 61 259 gondnokság alá helyezett személy közül 1333 személy (2,18%) gyakorolhatta a választójogát, míg 59 926 személy (97,82%) nem gyakorolhatta azt.

⁶⁵⁵ Uo. A jelentés ezt a megállapítást a Bujdosó Zsolt és 5 társa kontra Magyarország-ügyre való hivatkozással támasztja alá. A CRPD Bizottság azonban ebben az ügyben azt fogalmazza meg, hogy a választójog nem vonható meg sem fogyatékossgal, sem cselekvőképességi státusz alapján. Ezt az ODIHR jelentés is hangsúlyozza a lábjegyzetben, ami ellentmondásossá teszi a jelentést. A Bujdosó Zsolt és 5 társa kontra Magyarország-üggyel kapcsolatos elemzést lásd az értekezés I. rész 3.3. fejezete alatt.

⁶⁵⁶ Uo.

⁶⁵⁷ Vö. EBESZ/ODIHR és EBESZ Parlamenti Közgyűlése, Nemzetközi Választási Megfigyelési Misszió: Előzetes megállapítások és következtetések. Magyarország – Országgyűlési Választások, 2014. április 6. Közzétéve: Budapest, 2014. április 7. 4.

4. Összegzés

Az intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő és gondnokság alá helyezett személyekre vonatkozó választójogi szabályozást vizsgáló európai regionális jogi elemzések az Európa Tanács, az Európai Unió és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet – Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala dokumentumaira terjedtek ki. Az értekezés II. részének főbb megállapításai az alábbiakban foglalhatóak össze:

- Az Európa Tanács különböző intézményei sokszor egymásnak ellentmondó álláspontot képviselnek, így meghatározható egy csoport, amely a fogyatékossgal élő személyek választójogát megvonhatónak gondolja az alábbi feltételek teljesülése esetén:
 - i) intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal alapot adhat a választójog megvonására; azonban
 - ii) a fogyatékossgal nem eredményezheti a választójog automatikus megvonását; tehát
 - iii) a fogyatékossgal csak abban az esetben vezethet a választójog megvonásához, ha arra egyedi bírósági döntés alapján kerül sor.

Ezt az álláspontot képviseli az Emberi Jogok Európai Bírósága és a Velencei Bizottság. A másik csoportba azok az entitások tartoznak, amelyek szerint a választójog nem vonható meg sem a fogyatékossgal okán, sem pedig a cselekvőképességi státusz alapján. Ebbe a csoportba tartozik az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése és az Európa Tanács Emberi Jogi biztosai. A két vélemény kialakulásában szerepet játszhat az, hogy míg az első csoport két intézményénél jogi végzettségű személyek formálják az álláspontokat, addig a második csoport entitásainál a jogi végzettség – feltehetően – ilyen mértékben nem domináns. A fogyatékossgal és a gondnokolti státusz alapján történő automatikus választójog-megvonást az Európa Tanács egyetlen entitása sem tartja elfogadhatónak.
- Az intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő és gondnokság alá helyezett személyek választójogára vonatkozó szabályozás kérdésköre az Európai Unióban összefonódik az EU és tagállamok közötti kompetenciahatárok területével. Az uniós polgárság és az ahhoz szorosan kapcsolódó helyhatósági és európai parlamenti választójog a cselekvőképessé-

get korlátozó és kizáró gondnokság alatt álló fogyatékossgal élő személyek számára az EU-tagállamok többségében nem biztosított, amennyiben a tagállamok joga lehetővé teszi a választójognak a fogyatékossgon és/vagy a gondnokolti státuszon alapuló – akár automatikus, akár egyedi bírósági döntést követő – megvonását. A FRA ebben a tekintetben progresszív álláspontot képvisel és sürgeti a tagállamokat, hogy töröljenek el minden fogyatékossgon és gondnokolti státuszon alapuló választójogi korlátozást. Ilyen vagy hasonló jellegű felhívást azonban nem címez az EU intézményei felé. A FRA-állásponthez hasonló tendencia érhető nyomon az Európai Parlamentben is, míg az Európai Tanács és az Európai Bizottság ebben a vonatkozásban konzervatívabb álláspontot képvisel.

- Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet–Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala a Velencei Bizottság által képviselt álláspontot követi, melynek alapja lehet, hogy a két szervezet sok esetben dolgozik együtt közös dokumentumokon.
- Az Európa Tanács vizsgált dokumentumai többségének tekintetében jól észrevehető a CRPD és annak a CRPD Bizottság általi interpretációjának hatása. Feltehető, hogy ez a befolyás a CRPD Bizottság 1. Általános Kommentárja és a Bujdosó Zsolt és 5 társa kontra Magyarország-ügyben hozott döntése következtében tovább erősödik.
- Az EU-tagállamok választójogi rendszerének generális harmonizációja az európai parlamenti és a helyhatósági választások tekintetében nem következik szükségszerűen az EUMSZ vizsgált rendelkezéseiből,⁶⁵⁸ azonban a választójogra vonatkozó szabályozás bizonyos fokú – a doktori munka szempontjából releváns, a fogyatékossgal élő gondnokság alá helyezett személyek választójogát érintő – közelítése a nemzetközi jog alapján az EU kötelezettségeként jelentkezik. Másképpen fogalmazva, míg az EUMSZ pusztán *lehetőséget*⁶⁵⁹ biztosít a jogalkotásra az EU számára a választójoggal összefüggésben, addig a CRPD ezt *kötelezettségeként* támasztja az EU és minden részes állam irányában a fogyatékossgal élő

⁶⁵⁸ Vö. Hans Claudius TASCHNER: Droit de vote et d'éligibilité pour les citoyens de l'Union Européenne. *Revue du Marché Unique Européen*, 1994/1. 16. ASZTALOS Zsófia: *Az uniós polgárság és a diszkrimináció tilalma*. (Miskolc: PhD-értekezés 2009.) 196.

⁶⁵⁹ EUMSZ 22. cikk.

személyek vonatkozásában.⁶⁶⁰ Az antidiszkriminációs terület felől közelítve ugyanezt a gondolatot, egyfelől az EU felhatalmazással bír a fogyatékoságon alapuló hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem területén,⁶⁶¹ valamint arra vonatkozóan, hogy ezzel összefüggésben lépéseket tegyen hatáskörének kereteiben belül.⁶⁶² Másrésztől azonban a CRPD vonatkozó rendelkezéseiből⁶⁶³ fakadóan *szükségesnek* tűnik – a fogyatékosággal élő, ideértve a gondnokság alá helyezett személyek választójogával összefüggésben – az alábbi területeken történő jogalkotási lépések megtétele annak érdekében, hogy a gondnokság alá helyezett személyek más uniós polgárokkal azonos alapon rendelkezhessenek és élhessenek választójogukkal:

- i) Helyhatósági választásokra vonatkozó szabályozás módosítása;
- ii) Európai parlamenti választásokra vonatkozó szabályozás módosítása;
- iii) Fogyatékoságon alapuló hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem kiterjesztése.⁶⁶⁴

Ezen európai Unió szintű jogreformnak arra kell irányulnia, hogy minden fogyatékosággal élő személy számára, tekintet nélkül cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokolti státuszukra, biztosítani kell az uniós polgársággal járó

- i) az aktív és passzív választójog gyakorlásának lehetőségét; és
- ii) az ésszerű alkalmazkodásokat – ideértve, hogy a fogyatékosággal élő személy igénybe vehesse egy általa szabadon választott személy segítségét a szavazat leadásakor –, támogatásokat valamint a hozzáférhetőséget lehetővé tévő egyéb megoldásokat.

⁶⁶⁰ CRPD 4., 5., 9., 12. és 29.cikkek.

⁶⁶¹ EUMSZ 10. cikk.

⁶⁶² EUMSZ 19. cikk. Ez képezte alapját a Tanács 2000/78/EK irányelvének (2000. november 27.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról, mely a hátrányos megkülönböztetést többek között a fogyatékoság alapján tiltja.

⁶⁶³ CRPD 4., 5., 9., 12. és 29.cikkek.

⁶⁶⁴ Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy ilyen céllal már született javaslat irányelv elfogadására 2008-ban: 'Proposal for a Council Directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation,' European Commission (2008), reference no. COM/2008/0426. Vö. Jarlath CLIFFORD: The UN Disability Convention and its Impact on European Equality Law. *The Equal Rights Review*, vol. 6., 2011. 19.

III. RÉSZ

A GONDNOKSÁG ALÁ HELYEZETT SZEMÉLYEKRE VONATKOZÓ VÁLASZTÓJOGI SZABÁLYOZÁS FEJLŐDÉSE AZ EURÓPAI ORSZÁGOK JOGI SZABÁLYOZÁSÁNAK KOMPARATÍV ELEMZÉSE TÜKRÉBEN

„Számomra abszolút elképzelhető lenne [ha a választójog egyáltalán nem lenne korlátozható]. Vannak olyan országok, ahol a választójogot nem érinti a magánjogi értelemben vett cselekvőképesség vagy annak korlátozása, tehát én ezt is elképzelhetőnek tartom.”⁶⁶⁵
Székely László

Az értekezés e része két részre tagolódik:

- Az első részben elsőként sorra vesszük az Európa Tanács 47 tagállamának – ideértve az Európai Unió 28 tagállamának – releváns jogi környezetét, oly módon, hogy csoportokat képzünk az angolszász ('common law') jogrendszer államai, a kontinentális ('civil law') jogrendszer és alcsoportjai, valamint az angolszász és a kontinentális jogrendszer által is erősen befolyásolt államok mentén.⁶⁶⁶
- A második rész az első részben bemutatott kutatási eredményre épülő összehasonlító elemzést nyújt, összevetve Európa országainak releváns alkotmányos szabályozását, alacsonyabb szintű jogi rendelkezéseit, jogreform-kezdeményezéseit, jogszabály-módosításait.

⁶⁶⁵ Interjú Székely Lászlóval, Magyarország új Polgári Törvénykönyvének előkészítését koordináló miniszteri biztossal. Társaság a Szabadságjogokért és Központ a Fogyatékos Emberek Jogaiért Alapítvány: *Választójog és Fogyatékososság*, 2011. 7:11 perctől.

⁶⁶⁶ A jogrendszerek megkülönböztetése és az országok besorolása alapvetően saját koncepció alapján történt, de a csoportképzés egyes aspektusainak tekintetében az alábbi műre támaszkodtunk: TRÓCSÁNYI László: Az összehasonlító alkotmányjog alapkérdései és korunk jogrendszerei. In: TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, Complex, 2006. 44–50.

A doktori értekezés e fejezetének földrajzilag jól behatárolható területe van, mely kizárólag az Európa Tanács és az Európai Unió tagállamaira terjed ki. Nem tekintünk ki tehát ezen a területen túlra annak ellenére sem, hogy a gondnokság alá helyezett személyek választójogi szabályozásának reformja több Európán kívüli országban is napirenden volt, illetve van.⁶⁶⁷ Ezt a földrajzi lehatárolást az értekezés terjedelmi korlátai indokolják.

Azon országok tekintetében, ahol az utóbbi időkből jogi reform valósult meg a doktori kutatást érintően – így a Cseh Köztársaság, Lettország, Magyarország, Szlovák Köztársaság és Szlovénia esetében –, részletesebb elemzés volt indokolt.

1. Az angolszász jogrendszer államai

Az angolszász jogrendszer államai között e doktori munka az Egyesült Királyság, Írország, a Ciprusi Köztársaság és Málta jogi szabályozását mutatja be.

1.1. Egyesült Királyság

Az Egyesült Királyság 2009. június 8-án ratifikálta a CRPD-t. Az Egyesült Királyságban a 2006. évi választási igazgatási törvény⁶⁶⁸ eltörölte azt a szokásjogi szabályt, amely szerint nem rendelkezik választójoggal az a személy, aki intellektuális vagy pszichoszociális fogyatékossgal él.⁶⁶⁹ Továbbá, a Mentális Képességről szóló törvény⁶⁷⁰ 29. cikkének (1) bekezdése értelmében az érintett fogyatékossgal élő személy választójogát más személy nem gyakorolhatja. A fogyatékos személyek választójoga melletti elköteleződést erősítette meg az Egyesült Királyság Kormánya a CRPD Bizottságnak 2011 novemberében megküldött Országjelentésében⁶⁷¹ is, melyben ugyan elismerte, hogy a pszichiátriai

⁶⁶⁷ Például Japánban 2013. május 27-én a Parlament egyhangulag elfogadta a Választási törvény módosítását, és hatályon kívül helyezte a 11.1.1. cikket, amely megfosztotta a gondnokság alá helyezett személyeket (136 000 fő!) aktív és passzív választójoguktól. Nagase OSAMU: *Voting Rights Restored by the Revision of Election Law in Japan*. June 1, 2013.; Nagase OSAMU: Deprivation of voting rights ruled unconstitutional in Japan. In: IDA: *Human Rights Publication Series - The Right to Vote and to Stand for Election*. 2013. 57–58.

⁶⁶⁸ Electoral Administration Act 2006.

⁶⁶⁹ A 2006. évi választásigazgatási törvény 22. fejezetének 73. cikke. A 73. cikk teljes egészében hatályba lépett 2008. július 1-jén. Vö. FRA (2010) i. m. 14.

⁶⁷⁰ Mental Capacity Act 2005.

⁶⁷¹ United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland: Initial report to the UN CRPD Committee. Közzétéve: 3 July 2013. CRPD/C/GBR/1.

intézetekben fogvatartott személyek bizonyos esetekben nem gyakorolhatják választójogukat.⁶⁷²

A fogyatékossgal élő személyek – így az intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő személyek – választójogi képességének védelmére több jogszabály is hangsúlyt helyez, így a már említett Választási igazgatási törvény és a Mentális Képességről szóló törvény mellett az Egyenlőségi törvény,⁶⁷³ a Fogyatékossgal alapuló hátrányos megkülönböztetésről szóló törvény,⁶⁷⁴ és a 2000. évi Népképviselőtről szóló törvény⁶⁷⁵ is.

A 2000. évi Népképviselőtről szóló törvény minden vak, fizikai fogyatékossgal élő és olvasásban akadályozott – ideértve az intellektuális fogyatékossgal élő személyeket is – választópolgár számára biztosítja a jogot arra, hogy kísérő segítségével szavazzon.⁶⁷⁶ A 2006. évi választási igazgatási törvény 18. cikke értelmében a helyi hatóságoknak biztosítaniuk kell a fogyatékossgal élő személyek számára a szavazóhelyiségek akadálymentességét, melynek eredményeképpen az intellektuális fogyatékossgal élő személyek számára könnyen érthető útmutatókat készítettek a szavazás folyamatáról.⁶⁷⁷ A jelentősebb politikai pártok a 2010. évi általános választásokon könnyen olvasható nyelvzetten is közzétették pártprogramjukat.⁶⁷⁸ Felmérések azonban arra mutattak rá, hogy a választásra jogosult intellektuális fogyatékossgal és autizmussal élő személyeknek mindössze 10%-a vett részt a választásokon, melynek egyik oka, hogy az érintett személyek nem rendelkeznek kellő ismerettel a választásokról.⁶⁷⁹

1.2. Írország

Írország azon 3 EU-tagállamok egyike, amelyek ugyan aláírták a CRPD-t, azonban még nem jutottak el a ratifikációig.⁶⁸⁰

⁶⁷² Uo. 318. bekezdés.

⁶⁷³ Equality Act 2010.

⁶⁷⁴ Disability Discrimination Act 1995.

⁶⁷⁵ Representation of the People Act 2000.

⁶⁷⁶ Uo. 2. fejezet 13. cikk.

⁶⁷⁷ Vö. FRA (2010) i. m. 16.

⁶⁷⁸ Uo.

⁶⁷⁹ Ld. National campaign to Love Your Vote; Love Your Vote campaign: engaging voters with learning disabilities.

⁶⁸⁰ A másik két EU-tagállam Finnország és Hollandia.

Annak ellenére, hogy Írorszáiban az intellektuális fogyatékosággal, pszichoszociális fogyatékosággal és autizmussal élő személyeket a gondnoksághoz hasonló helyettes döntéshozatali intézmény, a ‘Ward of Court’⁶⁸¹ hatálya alá helyezhetik, a választójogukat szabadon gyakorolhatják. Az Ír Alkotmány akként szabályoz, hogy minden 18. életévét betöltött állampolgár, akit törvény nem zár ki, és megfelel a Dáil Éireann tagjainak megválasztásáról szóló törvény előírásainak, az választójoggal rendelkezik a Dáil Éireann tagjainak megválasztásakor.⁶⁸² Az 1992-es Választási törvény értelmében pedig egy személynek joga van, hogy az elnökválasztási és a Dáil Éireann választási névjegyzékébe felvegyék, ha betöltötte a 18. életévét, ír állampolgár és rendszeresen Írorszáiban tartózkodik.⁶⁸³

Mindezzel összefüggésben Keys rámutat, hogy a Ward of Court alá helyezett személyek választójogát illetően törvényi korlátozás nem létezik, azonban a common law szabályozása alapján a mentálisan inkompetens személyek nem szavazhatnak. Keys hangsúlyozza, hogy úgy tűnik, hogy ezt a szabályt nem alkalmazzák és ilyen jellegű képességméréseket sem végeznek.⁶⁸⁴

Amennyiben a választópolgár látása olyan mértékben károsodott, vagy olyan fizikai fogyatékosággal él, avagy olyan mértékben nem képes írni vagy olvasni, hogy segítség nélkül nem tudja kitölteni a szavazólapot,⁶⁸⁵ és erről a választási tisztviselő megbizonyosodik, akkor egy segítő személy támogatást nyújthat.⁶⁸⁶

1.3. Ciprusi Köztársaság

A Ciprusi Köztársaság 2011. június 27-én ratifikálta a CRPD-t. A Ciprusi Köztársaság Alkotmánya értelmében minden nagykorú állampolgár választójoggal rendelkezik, amennyiben a választási törvények ezt nem korlátozzák.⁶⁸⁷

⁶⁸¹ A ‘Ward of Court’ rendszert a Lunacy Regulation (Ireland) Act 1871 vezette be. Bővebben a jelenleg tartó változási folyamatról: MDAC (2013) i. m. 57–58.

⁶⁸² Az Ír Alkotmány 16.1.2. cikke.

⁶⁸³ Az 1992-es Választási törvény 7. cikk (1) bekezdés és 8. cikk (1) bekezdés.

⁶⁸⁴ Mary KEYS: *The enforcement in Ireland of the rights of mentally disordered people under the European Convention on Human Rights*. PhD. February 2006. ProQuest LLC 2013. 240.

⁶⁸⁵ Ez alapot jelent az intellektuális fogyatékosággal élő személyek számára nyújtandó támogatáshoz.

⁶⁸⁶ Az 1992-es Választási törvény 103. cikk.

⁶⁸⁷ Ciprusi Köztársaság alkotmányának 31. cikke.

A választási törvények⁶⁸⁸ értelmében azon állampolgárok, akik Cipruson laknak és betöltötték a 18. életévüket, kötelesek felvételüket kérni a választási névjegyzékbe és kötelesek választójogukat gyakorolni. Mindezek ellenére, különösen 2004 után, nem indul eljárás azon személyek ellen, akik elmulasztják választójogukat gyakorolni.⁶⁸⁹

Az intellektuális fogyatékosággal, pszichoszociális fogyatékosággal és autizmussal élő személyek választójogának korlátozását illetően, a gyarmati időkből fennmaradt, a mentális egészségről szóló törvény 252. cikkének,⁶⁹⁰ valamint a Gyermek és a tékozlók gyámságáról és gondnokságáról szóló törvény 277. cikkének⁶⁹¹ hatályon kívül helyezését követően úgy tűnt, hogy nincs már jogi alapja ezen személyek választójoguktól való megfosztásának. Azonban, a pszichiátriai intézménybe utalt személyek esetében a kezelést folytató pszichiáter dönt arról, hogy a beteg alkalmas-e választójogának gyakorlására vagy sem.⁶⁹² Az intézményből való elbocsátása után a beteg visszanyeri politikai jogait. Jelenleg vita tárgya, hogy a betegeket a kényszerelhelyezés ideje alatt is megilleti-e néhány a politikai jogok közül.⁶⁹³

Mindezek mellett, a ciprusi jogrendszerben még mindig fellelhetőek a fogyatékosággal élő személyek választójogával kapcsolatos, a régi időkből fennmaradt rendelkezések. Ezzel kapcsolatosan rá kell mutatnunk, hogy Cipruson a választójogot csak a ciprusi állampolgárok gyakorolhatják, nem tekintve az európai uniós szabályokból eredő eltérést. A ciprusi állampolgárság megszerzésének pedig az egyik módja az, hogy az 1960. augusztus 16-át köve-

⁶⁸⁸ Köztársasági elnök és elnökhelyettes választásáról szóló 1959. évi 37. törvény; A Képviselőház tagjainak választásáról szóló 1979. évi 72. törvény; Az európai parlamenti képviselők választásáról szóló 2004. évi 10(I) törvény; A polgármesterek és az önkormányzati képviselők választását szabályozó 1985.évi 111. törvény, 2004. évi 98(I) törvény, 1999. évi 86(I) törvény és a 2004. évi 98(I) törvény. Vö. Nicoletta CHARALAMBIDOU: *Access to Electoral Rights, Cyprus*. European University Institute, Florence, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory. June 2013. 2–3.

⁶⁸⁹ CHARALAMBIDOU i. m. 3.

⁶⁹⁰ A pszichátriai kezelésről szóló 77(I)1997. számú törvény 41. cikke. Idézi: Nicos TRIMIKLIOTIS – Corina DEMETRIU: *FRA Country thematic report on the fundamental rights of persons with intellectual disabilities and persons with mental health problems – Cyprus*. November 2009. 41. bekezdés. Vö. Uo. 11. bekezdés.

⁶⁹¹ 216/1990. sz. törvény és 7(I)/1992. számú törvény. Idézi: TRIMIKLIOTIS–DEMETRIU i. m. 41. bekezdés.

⁶⁹² Uo. 43. bekezdés.

⁶⁹³ Ld. A mentális betegek jogainak védelmével foglalkozó felügyelőbizottság (más néven a ‘Ciprusi Mentálhigiénés Bizottság’) elemzését. Cyprus Mental Health Commission: *The 1997 Mental Health Law (amendments of 2003 and 2007) and the rights of mental patients in Cyprus*. 15 November 2007. 6. Vö. TRIMIKLIOTIS –DEMETRIU i. m. 43. bekezdés.

tően született ciprusi eredettel rendelkező felnőtteket ciprusi állampolgárokként anyakönyvezik,⁶⁹⁴ azonban ennek az a feltétele, hogy olyan felnőtt személyekről legyen szó, akik ‘épelmájúak’ és ‘a mentális képességeket teljes mértékben birtokolják.’⁶⁹⁵ Mindebből pedig az következik, hogy akik mentális képességeiket nem birtokolják teljesen, avagy nem ‘épelmájúak’, azok nem kaphatják meg a ciprusi állampolgárságot, így a választójogukat sem gyakorolhatják.

A Képviselőház tagjainak választásáról szóló 1979. évi 72. törvény azon előírását,⁶⁹⁶ miszerint ha egy személyt ‘mentálisan képtelennek’ nyilvánítottak, nem rendelkezik választójoggal, Ciprus többi választási törvénye is átvette.⁶⁹⁷ Ennek ellenére úgy tűnik, hogy az ezen jogszabályokra épülő választójogi jogfosztási eljárásokat a gyakorlatban már nem alkalmazzák. Ezért az intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő személyeket, akik a törvény alapján lekerülhetnének a választók listájáról, nem zárják ki a politikai részvételtől.⁶⁹⁸ Mindemellett a pszichiátriai intézményben kényszerelhelyezett pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek számára a választójog gyakorolhatósága nem biztosított.⁶⁹⁹

Ciprus jogi környezete lehetővé teszi fizikai fogyatékossgal élő személyek, vakok és gyengénlátók, valamint intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő személyek számára is segítő személy igénybevételét, amennyiben választójogukat gyakorolhatják.⁷⁰⁰

1.4. Málta

Málta 2012. október 10-én ratifikálta a CRPD-t. Málta Alkotmánya egyértelműen fogalmaz, amikor kizárja a parlamenti választásokból a bíróság által bármilyen mentális betegség miatt cselekvőképtelennek nyilvánított személyeket.

⁶⁹⁴ A 141(I)/2002. számú törvény 109 (3) cikk értelmében. Idézi: TRIMIKLINIOTIS–DEMETRIOU i. m. 41. bekezdés.

⁶⁹⁵ A görög szöveg a ‘πλήρης ικανότητα’ kifejezést tartalmazza, melyet leginkább az ‘épelmájú’ megfelelővel lehet visszaadni. Ez a formula a régi Angol gyarmati törvény megfogalmazása. Ld. A 141(I)/2002. számú törvény 109 (3) cikk. Idézi: TRIMIKLINIOTIS–DEMETRIOU i. m. 41. bekezdés.

⁶⁹⁶ A Képviselőház tagjainak választásáról szóló 1979. évi 72. törvény 6. §. Idézi: CHARALAMBIDOU i. m. 5.

⁶⁹⁷ CHARALAMBIDOU i. m. 5.

⁶⁹⁸ TRIMIKLINIOTIS–DEMETRIOU i. m. 43. bekezdés; CHARALAMBIDOU i. m. 5.

⁶⁹⁹ TRIMIKLINIOTIS–DEMETRIOU i. m. 43. bekezdés.

⁷⁰⁰ FRA (2014) i. m. 50.

Hasonlóan kizár a máltai jog minden olyan személyt a választójogból, akiket 'elmebetegnek' nyilvánítottak.⁷⁰¹ Az Alkotmány hasonló módon kizárja ezeket a személyeket a választhatóság jogából is.⁷⁰²

Az Alkotmány 58. cikk a) pontban foglaltakkal összefüggésben az Általános Választási törvény 14. cikke egy orvosokból álló egészségügyi bizottság felállításáról rendelkezik.⁷⁰³ Ehhez az egészségügyi bizottsághoz kerül minden olyan kérelem, amely valamely mentális betegség miatti, a Választási Névjegyzékből való törléssel függ össze.⁷⁰⁴

A Választási Bizottság az Alkotmány 58. cikk a) pontja vonatkozásában nem utasíthatja vissza a Választási Névjegyzékbe való felvételt, hacsak bíróság nem vonta meg az illető személy cselekvőképességét, vagy az egészségügyi bizottság nem állapított meg mentális betegséget.⁷⁰⁵ Ugyanez a szabályozás érvényesül az Európai parlamenti választások tekintetében is.⁷⁰⁶

Az Orvosi Bizottságnak egyhangú szavazással kell megállapítania a vizsgált személlyel kapcsolatban az 'elmebetegséget', és írásban kell értesítenie a Választási Bizottságot, amelynek kötelessége azonnal értesíteni az illető személyt a választójogból való kizárásról.⁷⁰⁷ Az Orvosi Bizottság döntése végleges és kötelező erejű mind a Választási Bizottság, mind pedig az érintett személy tekintetében.⁷⁰⁸

Málta mind a CRPD aláírásakor, mind pedig a ratifikációkor azonos tartalmú fenntartást fűzött a 29. cikk (a) (i) és (iii) pontjával összefüggésben, és hangsúlyozta, hogy „míg a máltai kormány teljes mértékben elkötelezett a fogyatékossgal élő személyek politikai és közéletben való hatékony és teljes körű részvételének biztosítása mellett, ideértve választójoguk titkos szavazás útján történő gyakorlását a választásokon és népszavazásokon, valamint hogy megválaszthatók legyenek, Málta a következő fenntartást teszi:

- (a) (i) bekezdés vonatkozásában:

⁷⁰¹ Málta alkotmánya 58. cikk a) pont.

⁷⁰² Uo. 54. cikk e) pont.

⁷⁰³ Málta törvénykönyvének 354. fejezete, az általános választási törvény 14. cikkének (1) bekezdése.

⁷⁰⁴ Uo. 13(9) cikk.

⁷⁰⁵ Uo. 27(1) cikk.

⁷⁰⁶ Málta törvénykönyvének 467. fejezete, az európai parlamenti választási törvény (2004), 12. cikk a) pont.

⁷⁰⁷ Málta törvénykönyvének 354. fejezete, az általános választási törvény, 27(3) cikk.

⁷⁰⁸ Uo. 27(2) cikk. Vö. Therese COMODINI CACHIA – Philippa ARRIGO (OPHR Malta): *FRA Country thematic report on the fundamental rights of persons with intellectual disabilities and persons with mental health problems – Malta*. October 2009. 120–122. bekezdés.

Málta fenntartja magának a jogot arra, hogy továbbra is alkalmazza a jelenlegi választási törvényeket a választási eljárások, létesítmények és anyagok tekintetében.

- (a) (iii) bekezdés vonatkozásában:
Málta fenntartja magának a jogot arra, hogy továbbra is alkalmazza a jelenlegi választási törvényeket a választási eljárások során nyújtható segítség tekintetében.⁷⁰⁹

Ezzel a fenntartással Málta igazolta – többek között – a cselekvőképességüktől megfosztott fogyatékossgal élő személyek választójogból való kizárására vonatkozó jogi szabályozásának és gyakorlatának fenntartását.

Máltán az általános választási törvény lehetővé teszi, hogy azon személyek, akik vakság vagy más fizikai ok, vagy írástudatlanság miatt nem képesek a szavazólap kitöltésére, segítséget vegyenek igénybe a választások során, azonban Máltán ilyen jellegű segítséget csak választási tisztviselők nyújthatnak.⁷¹⁰ Az ilyen jellegű segítségnyújtás fenntartásához alapul szolgál Máltának a CRPD 29. cikkével összefüggésben tett fenntartása.

2. A kontinentális jogrendszer államai

A kontinentális jogrendszer államait az alábbi csoportok mentén vizsgálja a doktori munka:

- i) Latin országok Nyugat-Európában;
- ii) Német jogrendszer jellegű országok;
- iii) Latin és német jogrendszer által befolyásolt országok;
- iv) Skandináv országok;
- v) Volt szocialista országok;
- vi) Balkán államok a volt szocialista országok kivételével.

2.1. Latin országok Nyugat-Európában

A latin országok Nyugat-Európai csoportján e doktori munkában azokat az államokat értjük,

⁷⁰⁹ Malta: Reservation made upon signature and ratification on Article 29 of the CRPD.

⁷¹⁰ Általános választási törvény 72. cikk.

- ahol valamely, a latinra épülő nyelvet beszélnek;
- ahol a kontinentális jogrendszer a meghatározó;
- amelyek Nyugat-Európában találhatóak.

Mindezek alapján ebbe a csoportba sorolódik Franciaország, Olaszország, Monaco, Portugália és Spanyolország.

2.1.1. Franciaország

Franciaország 2010. február 18-án ratifikálta a CRPD-t. A francia alkotmány lehetőséget biztosít a jogalkotó számára, hogy a választójog vonatkozásában korlátozást vezessen be,⁷¹¹ hiszen úgy fogalmaz, hogy „[m]inden francia állampolgár – akár nő, akár férfi –, aki nagykorúságát elérte, valamint polgári és politikai jogokkal rendelkezik, törvényben meghatározott feltételek mellett gyakorolhatja aktív választójogát.”⁷¹² A választási törvény kimondja ugyan, hogy a választójog általános,⁷¹³ azonban a 2007-es módosítás következtében a bíró dönt a védelmi intézkedés (gondnokság) elrendeléséről vagy fenntartásáról szóló határozat keretében arról is, hogy az illető személy választójogát megtartja, avagy megvonja.⁷¹⁴ Mindezek mellett a gondnokság⁷¹⁵ alá helyezett személyek, függetlenül attól, hogy aktív választójogukat a bíróság megvonta-e vagy sem, nem indulhatnak jelöltként a választásokon, tehát passzív választójogukat automatikusan elveszítik.⁷¹⁶

Fontos rámutatnunk, hogy – mindezzel összhangban – Franciaország a CRPD 29. cikkével kapcsolatosan egy értelmező nyilatkozatot tett, melynek értelmében „a választójog gyakorlása a cselekvőképesség egyik azon komponense, amely nem eshet korlátozás alá, kivéve, ha ennek feltételei megegyeznek az Egyezmény 12. cikkében foglalt körülményeknek.”⁷¹⁷ Mindez azt jelenti, hogy Franciaországban automatikusan nem veszíti el egyetlen fogyatékoság-

⁷¹¹ IDA (2011) i. m. 58.

⁷¹² Francia alkotmány (1958. Október 4) 3. cikk.

⁷¹³ Választási törvény (Code électoral) L1. cikk.

⁷¹⁴ Uo. L5. cikk. Az L5 cikket módosította a 2007. március 5-i 308. törvény. Hatályban 2009. január 1-jétől.

⁷¹⁵ A gondnokság itt magában foglalja mind a ‘tutelle’, mind pedig a ‘curatelle’ jogintézményét, tehát a cselekvőképességet kizáró és korlátozó típusú intézményeket is.

⁷¹⁶ Választási törvény (Code électoral) L200. cikk.

⁷¹⁷ France: Declaration on Article 29 of the CRPD.

gal élő személy sem a választójogát, azonban egyéni bírói döntés rendelkezhet a választójog gyakorlásának megvonásáról.

Franciaországban bármely fogyatékossgal élő választópolgár, aki nem tudja a szavazólapot a borítékba és a borítékot a szavazóurnába tenni, vagy aki nem képes a szavazógépet működtetni, igénybe veheti egy általa választott személy segítségét.⁷¹⁸

2.1.2. Olaszország

Olaszország 2009. május 15-én ratifikálta a CRPD-t. Az Olasz Alkotmány lehetővé teszi a választójog korlátozását cselekvőképtelenség esetén.⁷¹⁹ Ez jelentette alapját a választójogi szabályozás azon aspektusának, amely alapján a cselekvőképtelennek nyilvánított személyt kizárhatták a választójog gyakorlásából.⁷²⁰ A választójog megvonását ugyanezen rendelet lehetővé tette azon személyek esetében is, akiket pszichiátriai kórházban helyeztek el.⁷²¹ Mindazonáltal, az 1978. évi 180. törvény, az ún. Basaglia Törvény⁷²² hatályon kívül helyezte azon rendelkezéseket, melyek lehetővé tették a pszichiátriai kórházakban elhelyezett, valamint a cselekvőképességükben korlátozott személyek választójogának megvonását.⁷²³ Ez a jogreform az Olasz Köztársaságnak a CRPD Bizottsághoz benyújtott első Országjelentésében is hangsúlyt kapott,⁷²⁴ megemlítve az ezzel kapcsolatos olasz bírósági döntések fontosságát is.⁷²⁵

Jelenleg tehát sem fogyatékossg, sem pedig a cselekvőképesség hiánya miatt a választójog nem korlátozható Olaszországban, sőt amennyiben egy személyt a károsodása⁷²⁶ akadályozza a véleménye segítség/támogatás nélküli

⁷¹⁸ Választási törvény (Code électoral) L64. cikk.

⁷¹⁹ Az Olasz Köztársaság Alkotmányának 48.§-a.

⁷²⁰ Lásd az 1967. március 20-i 223. sz. elnöki rendelet (Decreto del Presidente della Repubblica) 2. cikkének (1) bekezdését és 3. cikkét.

⁷²¹ Uo.

⁷²² Legge 13 maggio 1978, n. 180. «Accertamenti e trattamenti sanitari volontari e obbligatori».

⁷²³ Uo. 11.cikk.

⁷²⁴ Italy: *Initial report to the Committee on the Rights of Persons with Disabilities*. Advance United Version. CRPD/C/ITA/1. 161. bekezdés.

⁷²⁵ Uo. Az országjelentés külön kiemeli a 303/87. sz. Alkotmánybíróvági döntést.

⁷²⁶ Impairment (Eng). A fogyatékossg és a károsodás közti különbséggel kapcsolatosan lásd a CRPD 1. cikkét, melynek értelmében: „Fogyatékossgal élő személy minden olyan személy, aki hosszan tartó fizikai, értelmi, szellemi vagy érzékszervi károsodással él, amely számos egyéb akadállyal együtt korlátozhatja az adott személy teljes, hatékony és másokkal egyenlő társadalmi szerepvállalását.” Ezzel kapcsolatosan ld. például: KÖNCZEI György: A

kifejezésében, egy általa választott személy – aki lehet családtag vagy bárki más – elkísérheti a szavazófülkébe. Az Olasz országjelentés hangsúlyozza, hogy ez a megoldás nem eredményezi a szavazás titkosságának sérelmét, hiszen a segítő/támogató személy kizárólag abban játszik szerepet, hogy segít a választói akarat tényleges kifejezésre juttatásában. Ez a megoldás nem jelenti a fogyatékossgal élő választópolgár helyett való, a szavazat kialakítására irányuló döntés meghozatalát.⁷²⁷ Az 1992. évi 104. törvény 29. § (3) bekezdése a választójog ily módon történő gyakorlásának szabályozásához hozzáteszi, hogy senki sem járhat el támogatóként egynél több fogyatékossgal élő személy szavazatleadásakor.⁷²⁸ Az olasz szabályozás lehetővé teszi az otthon történő szavazást is a 'súlyos' fogyatékossgal élő személyek esetében.⁷²⁹

2.1.3. Monaco

Monaco 2009. szeptember 23-án aláírta a CRPD-t. Monaco Hercegség Alkotmánya⁷³⁰ nem tartalmaz választójogi korlátozást sem fogyatékossgal, sem a cselekvőképességgel, illetve annak hiányával összefüggésben, azonban az 53. cikk⁷³¹ és 79. cikk értelmében törvény előírhat rendelkezéseket, melyek alapján az aktív és a passzív választójog megvonható. Ezen rendelkezések képezik alapját a nemzeti és helyi választásokról szóló törvény⁷³² 2. cikk 7. bekezdésének,⁷³³ melynek értelmében a cselekvőképtelen nagykorúak nem rendelkeznek választójoggal.

rehabilitáció és a fogyatékossgal. In: KÖNCZEI György – KULLMANN Lajos (szerk.): *A (komplex) rehabilitáció alapjai*. Fogyatékossgatudományi Tudásbázis - Bevezetés a komplex rehabilitációba szöveggyűjtemény. Budapest, ELTE Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar, 2009. 5-24.

⁷²⁷ CRPD/C/ITA/1. i. m. 156. bekezdés.

⁷²⁸ Legge 5 febbraio 1992, n. 104. „Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate.” (Pubblicata in G. U. 17 febbraio 1992, n. 39, S.O.).

⁷²⁹ Bevezette a 22/2006. sz. törvény, módosította a 46/2009. sz. törvény. Idézi: CRPD/C/ITA/1. i. m. 156. bekezdés.

⁷³⁰ 1962. december 17-i Alkotmány.

⁷³¹ Módosította a 2002. április 2-i 1249. törvény.

⁷³² 1968. február 23-i 839. törvény.

⁷³³ Módosította a 2002. április 9-i 1250. törvény.

2.1.4. Portugália

Portugália 2009. szeptember 23-án ratifikálta a CRPD-t. A Portugál Polgári törvénykönyv értelmében a cselekvőképesség korlátozható részlegesen vagy teljesen. Míg a cselekvőképességet korlátozó gondnokság intézményének megfelelő 'curatela'⁷³⁴ alá a 'tékozlókat', valamint az alkohol és drog túlzott használóit helyezik, addig a 'tutela'⁷³⁵ jogintézménye a cselekvőképességet kizáró gondnokságnak feleltethető meg, amely esetben a gondnok jár el a gondnokság alá helyezett személyek személyes és vagyoni ügyeiben. Ez utóbbi formáját a gondnokság alá helyezésnek abban az esetben alkalmazhatja a bíróság, ha az illető személy siket, siket-néma, vak, vagy ha az egyént 'pszichés anomáliával'⁷³⁶ diagnosztizálták. A pszichés anomália fogalmát nem definiálja jogszabály, annak eldöntése orvosszakértői kérdés.⁷³⁷

Portugália Alkotmányának 49. § (1) bekezdése minden 18. életévét betöltött személy számára, aki megfelelő módon felvételét kérte a névjegyzékbe biztosítja a választójogot, kivéve abban az esetben, ha az illető személy cselekvőképtelen (cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezték). A Portugál választójogi Törvény⁷³⁸ 2. cikke értelmében azon személyek, akiket cselekvőképtelennek nyilvánítottak, vagyis a 'tutela' jogintézménye alá helyeztek, nem gyakorolhatják választójogukat. Az intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő személyek számára a gondnokság alá helyezés minden esetben a 'tutela' alá helyezést jelenti.

Habár a portugál választójogi törvény lehetővé teszi, hogy azon személyek, akiknek fizikai fogyatékossga vagy betegsége ránézésre észlelhető, igénybe vehetnek egy általuk választott támogató személy segítségét a szavazófülkében, addig azon személyek, akiknek fogyatékossga vagy betegsége ránézésre nem érzékelhető, csak abban az esetben vehetnek igénybe általuk választott támogató személy segítségét, ha hivatalos orvosi igazolást mutatnak be.⁷³⁹

⁷³⁴ Portugál Polgári Törvénykönyv (Código Civil) 152.§-tól.

⁷³⁵ Portugál Polgári Törvénykönyv (Código Civil) 138. §-tól.

⁷³⁶ 'anomalia psíquica.'

⁷³⁷ Mental Disability Advocacy Center & Fenacerci: *Written submission on Article 25 of the ICCPR, with respect to the List of Issues for Portugal*. December 2011. To the Human Rights Committee 104th Session 12 - 30 March 2012. 12. bekezdés.

⁷³⁸ 1979. évi 14. törvény.

⁷³⁹ Uo. 97. cikk.

2.1.5. Spanyolország

Spanyolország 2007. december 3-án ratifikálta a CRPD-t. A Spanyol Alkotmány értelmében “[m]inden állampolgár számára biztosított a közügyekben való részvételhez való jog közvetlenül vagy szabadon választott képviselők időközönként történő megválasztása által és az általános választójog alapján.”⁷⁴⁰

Az 1985. évi 5. számú általános választási törvény⁷⁴¹ azonban egyértelműen rámutat, hogy a bírósági határozat által cselekvőképtelennek nyilvánított személyek csak abban az esetben gyakorolhatják választójogukat, ha a bírói döntés a választójogot nem korlátozza. Amennyiben a bíróság a határozatában kimondja a választójog korlátozását, abban az esetben a gondokság alá helyezett fogyatékossgal élő személy nem gyakorolhatja sem aktív, sem passzív választójogát. Ezzel kapcsolatosan az általános választási törvény hangsúlyozza, hogy “a gondnoksági és a nem-önkéntes [pszichiátriai] elhelyezéssel kapcsolatos eljárásban határozatot hozó bíróságnak kifejezetten döntenie kell a választójogi cselekvőképtelenséget illetően.”⁷⁴² Amennyiben a választójog tekintetében a bíróság megállapítja a cselekvőképtelenséget, értesítenie kell a kompetens hatóságot a választó névjegyzék módosításával összefüggésben.⁷⁴³ Ezen az alapon tehát, abban az esetben, ha a bíróság a választójogot megvonja, arról kifejezetten rendelkeznie kell.

A Fogyatékossgal élő Személyek Jogainak Bizottsága Spanyolország kormányának tett Záró észrevételeiben javasolta, hogy a kormány „vizsgáljon felül valamennyi releváns jogszabályt annak biztosítása érdekében, hogy károsodására, jogállására⁷⁴⁴ és lakóhelyére való tekintet nélkül minden fogyatékossgal élő személy másokkal azonos alapon rendelkezzen a választójoggal, és vehessen részt a közéletben.”⁷⁴⁵ A Bizottság konkrét ajánlást tett annak tekintetében, hogy Spanyolország „módosítsa az 5/1985. évi törvény 3. cikkét, amely lehetővé teszi a választójog egyéni bírósági döntés alapján történő megvonását,”⁷⁴⁶ és

⁷⁴⁰ Spanyol Alkotmány 23. cikk 1. bekezdés.

⁷⁴¹ Ley de Régimen Electoral General. Official State Journal no. 147 of 20.06.1985.

⁷⁴² Uo. 3.1. b) – c).

⁷⁴³ Uo. 3.2.

⁷⁴⁴ A Záró észrevételek angol nyelvű szövege a 'legal status' kifejezést használja. A szövegtörzsetből egyértelmű, hogy a Bizottság ezen a cselekvőképességi állapotot érti. Ugyanakkor ez nyilvánvalóan nem jelenti azt, hogy a gyermekek részére is vindikálná a jogot a választójog tekintetében.

⁷⁴⁵ CRPD Bizottság (2011b) i. m. 48. bekezdés.

⁷⁴⁶ Uo.

arra hívta fel a részes államot, hogy biztosítsa minden fogyatékossgal élő személy számára a választójog gyakorlásának lehetőségét. A Bizottság a passzív választójog tekintetében hangsúlyozta a fogyatékossgal élő személyek számára biztosítandó olyan támogatások nyújtását, melyek a megválasztott személyek számára szükségesek feladataik ellátásához.

Az 1985. évi általános választási törvény azon fizikai fogyatékossgal élő személyek számára, akiket károsodásuk gátol a szavazólap kitöltésében és annak a borítékba tételében, lehetővé teszi, hogy egy velük bizalmi viszonyban lévő személy segítségét igénybe vegyék.⁷⁴⁷ Mindez azt jelenti, hogy az intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő személyek nem élhetnek ezzel a lehetőséggel.

2.2. Német jogrendszer jellegű országok

A német jogrendszer jellegű országok között Németország, Ausztria, Svájc és Liechtenstein jogi szabályozását veszi sorra a doktori munka.

2.2.1. Németország

Németország 2009. február 24-én ratifikálta a CRPD-t. A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye⁷⁴⁸ nem tartalmaz választójogi korlátozást sem fogyatékossgon, sem a cselekvőképességgel, illetve annak hiányával összefüggésben. Emellett, a szövetségi választási törvény 13. cikkének (2) bekezdése értelmében azon személyek, akik részére jogerős határozat alapján, minden ügyük intézésére segítőt rendelnek ki, automatikusan elveszítik választójogukat.⁷⁴⁹

A német gondnoksági rendszer az 1992. január 1-jén hatályba lépett változásokat követően jelentősen megváltozott.⁷⁵⁰ Az 'új' német cselekvőképességi szabályozás (Rechtliche Betreuung) a német Polgári Törvénykönyv

⁷⁴⁷ Uo. 87. cikk.

⁷⁴⁸ A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) 1949. május 23-án lépett hatályba.

⁷⁴⁹ Bundeswahlgesetz (BWahlG). Ezt a Német Kormány a CRPD Bizottsághoz intézett Országjelentésében is hangsúlyozta (CRPD/C/DEU/1) 252. bekezdés.

⁷⁵⁰ JAKAB Nóra: *A cselekvőképesség elméleti háttere és munkajogi kérdései*. PhD Értekezés, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2011. Miskolc. 117-139.

(Bürgerliches Gesetzbuch – BGB) 1896 és 1908. szakaszai között található, és több tekintetben progresszivitást képvisel, hiszen a hatályos német szabályozás nem ismeri a cselekvőképességet kizáró gondnokság intézményét, és a segítő⁷⁵¹ kirendelése nem érinti a 'segített személy' cselekvőképességét. A korábbi német szabályozás 'gondnokához' képest az új rendszer 'segítője' nem rendelhető ki a nagykorú személy szabad akarata ellenére.⁷⁵²

A BGB 1896. § (2) bekezdés első mondata arról rendelkezik, hogy segítő csak a segítség szempontjából szükséges ügycsoportokban rendelhető ki. Ellentétben tehát az 1992. január előtt hatályban lévő cselekvőképességet korlátozó és kizáró gondnoksággal, a bíróságnak részletesen vizsgálnia kell, hogy milyen területen és miért van szüksége az illető személynek segítőre az ügyei viteléhez, és csak ezen ügyekre rendelhető ki a segítő. A bírónak meg kell határoznia és meg kell indokolnia, hogy mely ügyekben vagy ügycsoportokban szükséges segítőt kirendelni, és az ügyek illetve ügycsoportok listáját bele kell foglalnia az ítélet szövegébe. Az 1896. § (2) bekezdés második mondata hangsúlyozza a segítő kirendeléséhez a szükségesség kritériumát, tehát az új rendszer segítője csak végső – ultima ratio – esetben rendelhető ki.⁷⁵³

Míg Németországban megközelítőleg 1 300 000 személyt érint segítő személy kirendelése,⁷⁵⁴ addig a választójog megvonása a szövetségi választási törvény 13. cikke értelmében körülbelül 12 000 intellektuális fogyatékossgal és pszichoszociális fogyatékossgal élő személy veszíti el a választójogát.⁷⁵⁵ Bár a cselekvőképességi szabályozás sok tekintetben progresszívnek mondható Németországban, addig ez nem állítható arról a tényről, hogy a cselekvőképesség gyakorlásának korlátozása, amennyiben az az élet minden területére kiterjed,⁷⁵⁶ automatikusan kiterjed a választójogra is.

⁷⁵¹ A 'Betreuer'-t egyesek 'támogató', mások 'gondozó' vagy 'gondnok' kifejezéssel fordítják. Mivel a 'Rechtliche Betreuung' különbözik a korábbi gondnoksági rendszertől és nem feleltethető meg egyértelműen a támogatott döntéshozatal követelményeinek sem, ezért a 'segítő' kifejezést használom.

⁷⁵² BGB 1896. § (1a) bekezdés.

⁷⁵³ Az itt kifejtettek elhangzottak Klaus LACHWITZ: *Legal Representation and Supported Decision making for People with Disabilities in Germany* előadásában 2011. április 31-én, a University of British Columbia School of Social Work épületében.

⁷⁵⁴ International Guardianship Network (IGN): *Guardianship by Country: Resource for Second World Congress on Adult Guardianship – Germany*.

⁷⁵⁵ Klaus LACHWITZ: *Engaging MPs in Law Reform to Secure the Right to Vote in Germany*. In: *International Disability Alliance: Human Rights Publication Series*. 2013. 65. [a továbbiakban: LACHWITZ (2013)].

⁷⁵⁶ 'Totalbetreuung.' Bővebben: Gabriele SCHMIDT-KÖHLER: *FRA Country thematic report on the fundamental rights of persons with intellectual disabilities and persons with mental health*

Joachim Bush, egy fogyatékossgal élő érdekérvényesítő, aki fogyatékossgal élő társait képviseli a Német Ombudsmant segítő fogyatékossgal élő személyek Bizottságában és Kormány azon fókuszpontjában, amely a CRPD 33(1) cikke alapján került felállításra, arra mutatott rá egy előadásában,⁷⁵⁷ hogy azon gondnokság alá helyezett személyek esetében, akiknél a választójog automatikusan megvonásra kerül, sérül a Német Alaptörvény 3. cikk (3) bekezdése.⁷⁵⁸

A választójog megvonása a fogyatékossgal élő személyektől,⁷⁵⁹ ideértve azokat is, akik számára segítőket rendeltek ki, folyamatos párbeszéd tárgyát képezi Kormányzati és nem-kormányzati szereplők között.⁷⁶⁰

Németországban a szövetségi választási törvény⁷⁶¹ értelmében azon választópolgár, aki írástudatlansága vagy fizikai fogyatékossga miatt nem tudja egyedül a szavazólapot kitölteni, összehajtani, a szavazóurnába helyezni, igénybe veheti egy másik személy segítségét.⁷⁶² Hasonló rendelkezést tartalmaz a Szövetségi választási szabályzat⁷⁶³ is, azonban hozzáteszi, hogy a segítséget nyújtó személy a választási bizottság tagja is lehet, ha a fogyatékossgal élő személy így dönt.⁷⁶⁴ A segítő beléphet a fogyatékossgal élő személlyel a szavazófülkébe, ha a megkívánt segítség ezt indokolttá teszi. A segítségnyújtásnak a fogyatékossgal élő választópolgár döntését tiszteletben kell tartania.⁷⁶⁵

problems – Germany. November 2009. 183. bekezdés.

⁷⁵⁷ Idézi: LACHWITZ (2013) i. m. 65.

⁷⁵⁸ „Senkit sem érhet előny vagy hátrány a nemre, szülőségre, fajra, nyelvre, anyaországra vagy származásra, hitre, vallási vagy politikai meggyőződésre való tekintettel. Senkit sem érhet hátrány fogyatékossga miatt.”

⁷⁵⁹ A választójogot a szövetségi választási törvény 13. cikk (3) bekezdése alapján azon pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek is elveszítik, akiket a Büntető törvénykönyv 63. cikkel együttolvasott 20. cikke alapján pszichiátriai kórházban helyeztek el.

⁷⁶⁰ Lásd pl. LACHWITZ (2013) i. m. 64–65.

⁷⁶¹ Szövetségi választási törvény. Kihirdetve: 1993. július 23-án.

⁷⁶² Uo. 33. cikk (2) bekezdés.

⁷⁶³ Szövetségi választási szabályzat. Kihirdetve: 1994. március 8-án. (Szövetségi Hivatalos Lap I, p. 495).

⁷⁶⁴ Uo. 57. § (1) bekezdés.

⁷⁶⁵ Uo. 57. § (2) bekezdés.

2.2.2. Ausztria

Ausztria 2008. szeptember 26-án ratifikálta a CRPD-t,⁷⁶⁶ és nem korlátozza sem az aktív sem a passzív választójogot sem fogyatékoság, sem pedig a cselekvőképesség hiánya miatt.⁷⁶⁷ Az osztrák szövetségi Alkotmány 7. cikkének (1) bekezdése explicite tiltja a fogyatékoságon alapuló hátrányos megkülönböztetést, és biztosítja, hogy a fogyatékosággal élő személyeket az élet minden területén másokkal egyenlő bánásmódban kell részesíteni. Továbbá, az Alkotmány 26. cikkének (5) bekezdése értelmében egy személy csak abban az esetben fosztható meg választó és választhatósági jogától, ha ellene büntetőítéletet hoznak, amellyel összefüggésben a parlamenti választásokról szóló törvény 22. cikke tartalmaz részletesebb rendelkezéseket.⁷⁶⁸

Mindezek mellett a parlamenti választásokról szóló törvény, szem előtt tartva a fogyatékosággal élő személyek szükségleteit, lehetővé teszi az intellektuális fogyatékosággal, pszichoszociális fogyatékosággal és autizmussal élő személyek számára egy általuk választott személyi segítő, illetve támogató személy igénybevételét a választások során.⁷⁶⁹

2.2.3. Svájc

Svájc 2014. április 15-én ratifikálta a CRPD-t. Svájc Alkotmánya deklarálja a fizikai, értelmi vagy mentális fogyatékoságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmát,⁷⁷⁰ és előírja, hogy a fogyatékosággal élő személyeket érintő egyenlőtlenségeket meg kell szüntetni.⁷⁷¹ Ennek szellemében a Politikai Jogokról szóló szövetségi törvény úgy szabályoz, hogy a kantonoknak gondoskodniuk

⁷⁶⁶ Ld. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?Treaty=CRPD&Lang=en

⁷⁶⁷ A CRPD Bizottság is rámutatott erre a pontra az Ausztriával kapcsolatosan kiadott Záró észrevételeiben. CRPD Committee: *Concluding observations of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities on Austria*. Közzétéve: 2013. szeptember 30. CRPD/C/AUT/CO/1. 5. bekezdés.

⁷⁶⁸ A parlamenti választásokról szóló törvény. Lásd Szövetségi Hivatalos lap (BGBl) 471/1992. sz.

⁷⁶⁹ Uo. 66. cikk. Az 52. cikk (5) bekezdés további, hasonló rendelkezéseket tartalmaz, azonban ezek nem terjednek ki az intellektuális fogyatékosággal, pszicho-szociális fogyatékosággal és autizmussal élő személyekre.

⁷⁷⁰ Svájc Alkotmánya 8. cikk 2. bekezdés.

⁷⁷¹ Uo. 4. bekezdés.

kell arról, hogy bárki, aki fogyatékoság vagy bármely más ok miatt tartósan képtelen a szavazási eljárásokban való részvételre, szavazati jogával élhessen.⁷⁷²

Mindemellett, Svájc Alkotmánya 136. cikkének 1. bekezdése értelmében minden 18. életévét betöltött svájci állampolgár rendelkezik politikai jogokkal szövetségi ügyekben, hacsak cselekvőképességük nem hiányzik mentális betegség vagy mentális képtelenség miatt. A Politikai Jogokról szóló szövetségi törvény 2. cikke meghatározza, hogy kiket kell érteni az Alkotmány 136. cikk 1. bekezdésben említett személyeken: a választójogukat azok a cselekvőképességgel nem rendelkező személyek nem gyakorolhatják, akiket általános jelleggel gondnokság alá helyeztek, vagy akiket belátási képességük tartós hiánya miatt támogatójuk/segítőjük⁷⁷³ képvisel.

A passzív választójoggal összefüggésben az Alkotmány előírja, hogy azok választhatóak meg a Nemzeti Tanácsba, a Szövetségi Tanácsba és a Szövetségi Legfelsőbb Bíróságba, akik aktív választójoggal rendelkeznek.⁷⁷⁴

A Politikai Jogokról szóló szövetségi törvény szerint, ha a kantonális jog lehetővé teszi, akkor kantoni választásokon és szavazások alkalmával meghatalmazott útján is le lehet adni a szavazatot a szavazóhelyiségben. Azok a személyek, akik a választásra jogosultak, de nem tudnak írni, igénybe vehetik egy olyan személy segítségét a szavazólap kitöltéséhez, aki választásra jogosult. A segítő személynek követnie kell az írni nem tudó személy utasításait.⁷⁷⁵

2.2.4. *Liechtenstein*

Liechtenstein az egyetlen olyan Európa Tanács tagállam, amely nem ratifikálta és alá sem írta a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezményt. Liechtenstein Alkotmánya⁷⁷⁶ minden 18. életévét betöltött állampolgár számára biztosítja a politikai jogok gyakorlását az Állam ügyeiben, ha az illető személy a Hercegség területén állandó lakóhellyel rendelkezik, és ha a választójogát nem veszítette el.⁷⁷⁷ Ezen alkotmányos rendelkezésre épül a választójogi rendelkezéseket tartalmazó 1973. július 17-i 'Volksrechtgesetz' azon

⁷⁷² Politikai Jogokról szóló szövetségi törvény 6. cikk.

⁷⁷³ „Beistand”.

⁷⁷⁴ Svájc Alkotmánya 143. Cikk.

⁷⁷⁵ Politikai Jogokról szóló szövetségi törvény 5. cikk 6. bekezdés.

⁷⁷⁶ A Liechtensteini hercegség Alkotmánya (LR 101).

⁷⁷⁷ Uo. 29. cikk (2) bekezdés.

szabályozása, miszerint a választójogból ki vannak zárva azok a teljes cselekvőképességgel nem rendelkező személyek, akik vonatkozásában a bíróság ezt elrendelte.⁷⁷⁸ Ezzel összefüggésben szükséges rámutatni, hogy Liechtensteinben a teljes cselekvőképesség elvesztését eredményező gondnokság⁷⁷⁹ intézménye elrendelhető bizonyos ügyekre (korlátozó gondnokság) vagy minden területre (kizáró gondnokság) vonatkozóan. Ez utóbbi kizárólag ‘ultima ratio’ esetben alkalmazható.⁷⁸⁰

A ‘Volksrechtegesetz’ fizikai fogyatékossgal élő személyek számára lehetővé teszi, hogy egy velük bizalmi viszonyban lévő személy a szavazófülkében a segítségükre legyen. Ehhez a választási bizottság jóváhagyása szükséges.⁷⁸¹

2.3. Latin és német jogrendszer által befolyásolt országok

A latin és német jogrendszer által befolyásolt országokországek között a Benelux államok jogi szabályozását mutatjuk be.

2.3.1. Belgium

Belgium 2009. július 2-án ratifikálta a CRPD-t. Belgium olyan jogi megoldást dolgozott ki, melynek keretében az Alkotmány a jogalkotóra bízza annak lehetőségét, hogy bizonyos társadalmi csoportokat kizárjon a választójogból.⁷⁸² Ezzel összhangban a Választójogi törvény egyértelművé teszi, hogy azon személyek, akiket a bíróság a cselekvőképességüktől megfosztott,⁷⁸³ elveszítik a választójogukat is.⁷⁸⁴ Itt fontos megjegyezni, hogy a belga jogi rendszer ismeri a ‘kiskorúság kiterjesztésének’ intézményét⁷⁸⁵ is, amely jogkövetkezményeiben

⁷⁷⁸ Gesetz vom 17. Juli 1973 über die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten (Volksrechtegesetz, VRG) 2. cikk 1) b) bekezdés.

⁷⁷⁹ A gondnokságra (Sachwalterschaft) vonatkozó rendelkezések az ABGB (Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch) 269–284. szakaszaiban találhatóak.

⁷⁸⁰ Vö. International Guardianship Network: *Guardianship by Country: Resource for Second World Congress on Adult Guardianship, Liechtenstein*.

⁷⁸¹ Volksrechtegesetz, 49. cikk (2) bekezdés.

⁷⁸² Belgium Alkotmányának 61. cikke.

⁷⁸³ Vö. Belga Polgári Törvénykönyv 489–512. cikkei. Code Civil (1804. március 21.)

⁷⁸⁴ Választójogi törvény 1 § (1) 4. pont és 7. cikk. Code Electoral.

⁷⁸⁵ La minorité prolongée. Belga Polgári Törvénykönyv 487–487. cikkei.

a cselekvőképességet kizáró gondnokság intézményéhez hasonlít, ideértve a választójog elvesztését is.⁷⁸⁶

A szavazás során személyi segítő a fogyatékossgal élő személyek közül kizárólag a fizikai fogyatékossgal élők vehetnek igénybe. Ők szabadon megválaszthatják segítőjüket, aki velük együtt léphet a szavazófülkébe, és a segítségükre lehet, azonban ehhez szükség van a választási bizottság elnökének engedélyére. Intellektuális és/vagy pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek nem vehetnek igénybe ilyen jellegű segítséget.⁷⁸⁷

2.3.2. Hollandia

Hollandia 2007. március 30-án aláírta a CRPD-t azonban még nem ratifikálta. Az 1983. évi holland Alkotmány szövege – komoly társadalmi és parlamenti vitát követően⁷⁸⁸ – úgy rendelkezett, hogy azok az intellektuális fogyatékossgal és pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek, akiket emiatt gondnokság⁷⁸⁹ alá helyeztek, nem gyakorolhatják választójogukat.⁷⁹⁰ Az Államtanács Közigazgatási Jogalkalmazási Főosztálya azonban 2003-ban akként foglalt állást, hogy a választójog általános kizárására vonatkozó rendelkezés sérti a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát.⁷⁹¹ Ezen határozat, valamint a Választási Tanács⁷⁹² erre vonatkozó ajánlása a Holland Alkotmány módosításához vezetett, melyre 2008-ban került sor. Az alkotmánynak a fent idézett rendelkezését hatályon kívül helyezték és az intellektuális fogyatékossgal valamint pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek számára biztosították, hogy szabadon élhessenek választójogukkal. Ezen alkotmánymó-

⁷⁸⁶ Belgium: Választójogi törvény 7. cikk 1. pont.

⁷⁸⁷ Uo. 143. cikk. Vö. The International Foundation for Election Systems (IFES): *Global Initiative to Enfranchise People with Disabilities*.

⁷⁸⁸ Aart HENDRIKS–Johan LEGEMAATE: *FRA Country thematic report on the fundamental rights of persons with intellectual disabilities and persons with mental health problems – Netherlands*. December 2009. 65. bekezdés.

⁷⁸⁹ ‘Curatele.’ Célja a tulajdon és a vagyoni érdek és/vagy a gondozással és gyógykezeléssel kapcsolatos érdek védelme. Bővebben: HENDRIKS–LEGEMAATE i. m. 95–111. bekezdés.

⁷⁹⁰ A Holland Királyság 1815. évi módosított alkotmánya 54. cikkének (2) bekezdése. Hatályon kívül helyezve.

⁷⁹¹ Lásd a holland államtanács 2003. október 29-i határozatát, *LJN AM5435*. (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 29 October 2005, *LJN AM5435*) Idézi: HENDRIK – LEGEMAATE i. m. 66. bekezdés.

⁷⁹² ‘Kiesraad.’

dosítás oly módon lépett hatályba, hogy a 2009. június 4-i európai parlamenti választások alkalmával már alkalmazandó volt.⁷⁹³

A holland Polgári Törvénykönyv a 'curatele' jogintézménye mellett még két formáját ismeri a gondnokság alá helyezésnek, melyek a 'bewindvoering'⁷⁹⁴ és a 'mentorschap',⁷⁹⁵ azonban ezekkel összefüggésben nem merült fel sem a múltban, sem a jelenben a választójog megvonásának szükségessége.⁷⁹⁶

Hollandia jogi környezete csak azon fogyatékossgal élő személyek számára teszi lehetővé segítő személy igénybevételét, akik fizikai vagy érzékszervi károsodással élnek, így az intellektuális fogyatékossgal és pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek nem vehetik igénybe személyi segítő támogatását a választások során. Az 1989. évi választási törvény arról rendelkezik, hogy ha a választási bizottság azt veszi észre, hogy a választópolgár a fizikai állapota miatt segítségre szorul, akkor a választási bizottság támogatást nyújthat.⁷⁹⁷

Hollandiában, 2008-ban a kormány és a Választási Tanács aggódalmát fejezte ki a segítségnyújtásnak az intellektuális fogyatékossgal élő személyekre vonatkozó kiterjesztésével kapcsolatban, melynek okaként azt jelölték meg, hogy az intellektuális fogyatékossgal élő választópolgárokat megfélemlíthetik vagy befolyásolhatják a számukra segítséget nyújtó támogatóik.⁷⁹⁸ 2013-ban, Fogyatékossgal élő személyek érdekvédelemmel szolgáló szervezetei élesen kritizálták ezt az álláspontot⁷⁹⁹ és arra hívták fel a kormányt, hogy ezeket a kockázati tényezőket kiküszöbölésére olyan megoldást keressenek, amely nem akadályozza meg az intellektuális fogyatékossgal élő személyeket választójoguk gyakorlásában.⁸⁰⁰

⁷⁹³ Vö. FRA (2010) i. m. 14.; HENDRIKS–LEGEMAATE i. m. 66. bekezdés.

⁷⁹⁴ Ezen jogintézmény célja az érintett személy tulajdonjogi és vagyonjogi védelme.

⁷⁹⁵ Ezen jogintézmény célja a beteg személy kezelésére és gondozására vonatkozó érdekvédelem biztosítása.

⁷⁹⁶ HENDRIKS–LEGEMAATE i. m. 67. bekezdés.

⁷⁹⁷ Az 1989. évi választási törvény, J 28 cikk.

⁷⁹⁸ FRA (2014) i. m. 51.

⁷⁹⁹ Coalitie voor Inclusie: *Reactie wetsvoorstellen VN Verdrag rechten mensen met een beperking* (15-08-2013). Idézi: FRA (2014) i. m. 51.

⁸⁰⁰ FRA (2014) i. m. 51.

2.3.3. Luxemburg

Luxemburg 2011. szeptember 26-án ratifikálta a CRPD-t. Luxemburg Nagyhercegség Alkotmánya automatikusan megfosztja a választójogától és a választásokon jelöltként való indulás jogától mindazon felnőtt személyeket, akik gondnokság ('tutelle') alatt állnak.⁸⁰¹ A 2003. évi luxemburgi választási törvény 6. cikkének (3) bekezdése ezt megerősítve rendelkezik arról, hogy a gondnokság ('tutelle') alá helyezett személyek ki vannak zárva a választójog gyakorlásából.⁸⁰²

A luxemburgi gondnoksági rendszerre vonatkozó szabályokat a cselekvőkép-telen nagykorúakról szóló 1982. évi törvény tartalmazza,⁸⁰³ és a gondnokságnak két formáját különbözteti meg, a 'tutelle' és a 'curatelle' jogintézményét. Mivel az előbbi sokkal inkább korlátozza a jogokat, mint az utóbbi, a 'tutelle'-t inkább a cselekvőképességet kizáró gondnoksággal, míg a 'curatelle'-t a cselekvőképességet korlátozó gondnoksággal feleltethetjük meg.⁸⁰⁴

Ennél fogva azon intellektuális fogyatékosággal, pszichoszociális fogyatékosággal és autizmussal élő személyek, akik cselekvőképességét megvonták és a 'tutelle' jogintézménye alá helyezték, nem gyakorolhatják sem aktív, sem passzív választójogukat. Mindemellett, az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége által készített tanulmány azt állítja, hogy választójogát minden, akár 'tutelle,' akár 'curatelle' jogintézmény alá helyezett személy elveszíti.⁸⁰⁵

Luxemburgban, abban az esetben, ha a választópolgár vak, vagy egyéb fogyatékosággal él, a választási bizottság elnöke engedélyével egy másik választópolgár segítséget vagy támogatást nyújthat számára a választás során. A támogatást vagy segítséget nyújtó személy nem lehet vak, vagy más fogyatékosággal élő, illetve olyan személy, aki nem tud írni vagy olvasni, vagy aki a választásokból ki van zárva.⁸⁰⁶

⁸⁰¹ A Luxemburgi Nagyhercegség Alkotmánya 53. cikke (1) bekezdésének 3. pontja.

⁸⁰² Loi Électorale, 6. cikk (3) bekezdés.

⁸⁰³ Luxembourg/Loi du 11 août 1982 portant réforme du droit des incapables majeurs, Mémorial A-N° 72, 26.08.1982.

⁸⁰⁴ Bőveben a jogintézményekről: François MOYSE – Cathy NELSON: *FRA Country thematic report on the fundamental rights of persons with intellectual disabilities and persons with mental health problems – Luxembourg*. December 2009. 85–88. bekezdés.

⁸⁰⁵ Uo. 30. bekezdés.

⁸⁰⁶ Loi Électorale 79. cikk.

2.4. Skandináv országok

A skandináv országok között Dániát, Finnországot, Izlandot, Norvégiát és Svédországot sorolja fel a doktori munka.

2.4.1. Dánia

Dánia 2009. július 24-én ratifikálta a CRPD-t. Dániában az Alkotmány 29. cikk (1) bekezdése tartalmaz a gondnokság alá helyezett személyeket érintő korlátozást, melynek értelmében nem vehet részt a Parlamenti (Folketing) választáson az a személy, akit az ügyei vitelében cselekvőképtelennek nyilvánítottak.⁸⁰⁷ A Gondnokságról szóló törvény⁸⁰⁸ akként rendelkezik, hogy a bíróság rákényszerítheti fogyatékossgal élő személyekre a gondnokság intézményét,⁸⁰⁹ mely azzal jár, hogy vagyoni ügyekben az érintett személy cselekvőképtelenné válik.

2011–2012-ben, a Dán Emberi Jogi Intézet⁸¹⁰ egy tanulmányt készített a dániai gondnoksági rendszerről és az önrendelkezésről, és kritikával illette a Gondnokságról szóló törvény 6. cikkét. A Dán Emberi Jogi Intézet a tanulmányában rámutatott a bíróság által az érintett személyre – akarata ellenére – rákényszerített gondnokság mélyreható következményeire. A Dán Parlamenti választásokról szóló törvény⁸¹¹ és a helyhatósági, valamint regionális választásokról⁸¹² és az Európai parlamenti választásokról⁸¹³ szóló törvények értelmében, azok a személyek, akik a Gondnokságról szóló törvény 6. cikke értelmében cselekvőképességüket elveszítették a vagyoni jogok tekintetében, azok automatikusan elveszítik a választójogukat is.⁸¹⁴

A Dán Emberi Jogi Intézet ezzel összefüggésben azzal az ajánlással élt, hogy a választásokról szóló törvényeket módosítani kell oly módon, hogy a fogyatékossgal élő személyeket ne fosszák meg a választójoguktól, sőt, ahol szükség-

⁸⁰⁷ Dánia Alkotmánytörvénye (1953. június 5), 29. cikk (1) bekezdés.

⁸⁰⁸ Værgemålsloven, 1995. június 14-i 388-as sz. törvény.

⁸⁰⁹ Uo. 6. cikk.

⁸¹⁰ Ld. <http://www.humanrights.dk/home>

⁸¹¹ A parlamenti választásokról szóló, 2009.02.24-i 145. sz. törvény.

⁸¹² A helyhatósági és regionális választásokról szóló, 2009.02.24-i 144. sz. törvény.

⁸¹³ A dán képviselők európai parlamenti választásáról szóló, 2009.02.24-i 143. sz. törvény.

⁸¹⁴ Például, a dán parlamenti választásokról szóló törvény 1 cikke értelmében nem rendelkeznek választójoggal azok a dán állampolgárok, akiket cselekvőképességüktől a Gondnoksági törvény 6. cikke alapján megfosztottak.

ges, nyújtsanak támogatást a választójog gyakorlásához.⁸¹⁵ A dán szabályozást, mely a választójogot automatikusan megvonja a cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezett fogyatékossgal élő személyektől, Nils Muižnieks is aggodalomra okot adónak vélte a 2013. novemberi, Dániában tett látogatása alkalmával.⁸¹⁶ Az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosa azzal az ajánlással élt a Dán Kormány irányában, hogy

- töröljék el a cselekvőképességet kizáró gondnokság jogintézményét; és
- biztosítsák, hogy minden fogyatékossgal élő személy ténylegesen gyakorolhassa a választójogát; és
- a szavazási eljárásokat, létesítményeket és anyagokat tegyék megfelelővé, hozzáférhetővé és könnyen érthetővé minden fogyatékossgal élő személy számára; valamint
- tegyék lehetővé, hogy a fogyatékossgal élő személyek a szavazás során egy általuk választott személy segítségét vehessék igénybe.⁸¹⁷

Ezen utóbbi ajánlással összefüggésben rá kell mutatni, hogy azon intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő személyek, akiket nem fosztottak meg választójoguktól, mind a parlamenti választásokon, mind pedig a helyhatósági és regionális választásokon, illetőleg az európai parlamenti választásokon segítséget kaphatnak egy általuk választott személy által.⁸¹⁸ Amennyiben a fogyatékossgal élő személy nem a két szavazatszámlláló bizottsági tag vagy választási tisztviselő segítségét veszi igénybe, hanem egy saját maga által választott személy segítségét, akkor erre egy szavazatszámlláló bizottsági tag vagy választási tisztviselő felügyelete mellett kerülhet sor.⁸¹⁹ Ilyen jellegű segítség kizárólag abban az esetben biztosítható a fogyatékossgal élő személy számára, ha egyértelműen kifejezésre tudja hozni, hogy mely pártra vagy jelöltre kívánja leadni a szavazatát.⁸²⁰

⁸¹⁵ Idézi: Pia JUSTESEN: Legal Capacity and the Right to Vote in Denmark. In: *International Disability Alliance: Human Rights Publication Series - The Right to Vote and to Stand for Election*. 2013. 72.

⁸¹⁶ MUIŽNIEKS (2014) i. m. 127. bekezdés.

⁸¹⁷ Uo. 129–130. bekezdés.

⁸¹⁸ A helyhatósági és regionális választásokról szóló, 2009.02.24-i 144. sz. törvény; A parlamenti választásokról szóló, 2009.02.24-i 145. sz. törvény és a dán képviselők európai parlamenti megválasztásáról szóló, 2009.02.24-i 143. sz. törvény értelmében. Idézi: FRA (2010) i. m. 15.

⁸¹⁹ A parlamenti választásokról szóló törvény 49. § (2) bekezdése.

⁸²⁰ Uo. 49. § (4) bekezdés.

2.4.2. Finnország

Finnország 2007. március 30-án aláírta a CRPD-t azonban még nem ratifikálta. A finn Alkotmány⁸²¹ 14. cikke és a választójogi törvény⁸²² 2. cikke értelmében az aktív választójog jog kiterjed minden 18. életévét betöltött finn állampolgárra, azonban az alkotmány 27. cikke értelmében a gondnokság alá helyezett személyek nem indulhatnak a parlamenti választásokon.⁸²³ Ezen alkotmányos rendelkezésre épül a helyi önkormányzatokról szóló törvény azon rendelkezése, miszerint a gondnokság alatt lévő személyek nem indulhatnak helyi önkormányzati tisztségekre irányuló választásokon.⁸²⁴

A jogi szabályozás értelmében minden szavazóhelyiségben egy erre kijelölt személynek kell jelen lenni, hogy segítséget nyújthasson azon fogyatékossgal élő személyeknek, akik nem tudják egyedül leadni szavazatukat.⁸²⁵ A választójogi törvény előírja, hogy azok, akiknek 'lényegesen meggyengült azon képességük, hogy kitöltsék a szavazólapot', igénybe vehetik egy általuk választott személy segítségét.⁸²⁶

2.4.3. Izland

Izland 2007. március 30-án aláírta a CRPD-t, azonban még nem ratifikálta. Izland Alkotmánya nem tartalmaz választójogi korlátozást a cselekvőképességgel összefüggésben. Az elnököt közvetlen és titkos szavazással azok választ-

⁸²¹ A Finn Alkotmány (731/1999. sz.)

⁸²² A 714/1998. sz. választójogi törvény.

⁸²³ Hasonló korlátozás alá esnek a hivatásos katonák, valamint egyéb a 27. cikk által meghatározott tisztséget betöltő személyek (Chancellor of Justice, the Parliamentary Ombudsman, the Justice of the Supreme Court or Supreme Administrative Court and the Prosecutor General).

⁸²⁴ 1995. törvény a helyi önkormányzatokról, 33. cikk.

⁸²⁵ További, a fogyatékossgal élő embereket segítő intézkedések magukban foglalják például, hogy a fogyatékossgal élő embereknek a választóhelyiségbe és onnan haza történő eljutását az állam fedezi. Az Igazságügy-miniszter kiadott egy útmutatást, mely többek között tartalmazza, hogy a választóhelyiségeknek akadálymentesnek kell lenniük. Ennek ellenére nem minden önkormányzat veszi figyelembe ezt az elvárást. További leírás a fogyatékossgal élő emberekre vonatkozó finn szabályozásról és gyakorlatról elérhető az EBESZ-dokumentumok között: Office for Democratic Institutions and Human Rights: *Republic of Finland, Parliamentary Elections 17 April 2011. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report*. Warsaw, 21 July 2011. 5–6. Továbbá: Office for Democratic Institutions and Human Rights: *Finland, Parliamentary Elections 17 April 2011. OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report*, 25–27 January 2011. Warsaw, 15 February 2011. 6.

⁸²⁶ A 714/1998. sz. választójogi törvény, 73. cikk.

ják, akik szavazásra jogosultak az Alþingi (parlamentari) választásokon.⁸²⁷ A parlamentari választásokon pedig az rendelkezik választójoggal, aki a választás napján betöltötte 18. életévét, és izlandi állampolgársággal és állandó izlandi lakóhellyel rendelkezik.⁸²⁸ A parlamentari választásokkal összefüggésben az Alkotmány hangsúlyozza, hogy további rendelkezések fogalmazhatóak meg a választásokról szóló törvényben.⁸²⁹

A parlamentari választásokról szóló 2000. évi 24. törvény⁸³⁰ 1. cikke megismétli az Alkotmány rendelkezését az Alþingi választásokra jogosult személyek tekintetében, és nem tartalmaz fogyatékoságon, cselekvőképességen vagy gondnokság alá helyezettségen alapuló korlátozást. Ehhez hasonlóan a helyi önkormányzati választásokról szóló törvény⁸³¹ sem tartalmaz olyan rendelkezéseket, melyek kizárnának bármely és bármilyen fogyatékosággal élő személyt a választásokból akár a cselekvőképesség hiánya miatt. Itt fontos rámutatnunk, hogy ezen jogszabályok módosításra kerültek a Parlament által 2012. október 16-án elfogadott törvény értelmében.⁸³² Míg a módosítás előtt választási munkatárs nyújthatott segítséget a szavazat leadása során, addig a módosítás lehetővé teszi, hogy a fogyatékosággal élő választópolgár maga válassza ki azt a személyt, aki támogatást nyújt neki a szavazat leadásakor akár parlamentari, akár helyi önkormányzati választásokon.⁸³³ Korlátozásként a törvény kiemeli, hogy a támogatást nyújtó személy nem nyújthat segítséget más személynek ugyanazon választás során.⁸³⁴ Mindemellett, a parlamentari választásokról szóló törvény nem minden fogyatékosággal élő személy számára biztosítja segítő igénybevételének lehetőségét, hiszen ezt csak vakok és olyan személyek kérhetik, akik nem tudják a kezüket használni.⁸³⁵

⁸²⁷ Az Izlandi Köztársaság többször módosított Alkotmánya (1944. június 17.), 5. cikk.

⁸²⁸ Uo. 33. cikk.

⁸²⁹ Uo.

⁸³⁰ 2000. május 16-i 24. törvény a parlamentari választásokról.

⁸³¹ 1998. évi 5. törvény a helyi önkormányzati választásokról.

⁸³² Az Általános választási törvény és a Helyi Önkormányzati választási törvény módosításáról szóló 2012. évi 111. törvény (a választási támogatásról/segítségnyújtásról).

⁸³³ Uo. 2. és 4. cikk.

⁸³⁴ Uo.

⁸³⁵ 2000. május 16-i 24. törvény a parlamentari választásokról, 63. cikk.

2.4.4. Norvégia

Norvégia 2013. június 3-án ratifikálta a CRPD-t. Norvégia Alkotmányának 50. cikke elsőként lefekteti, hogy minden 18. életévét betöltött norvég állampolgár – férfi és nő – választójoggal rendelkezik, majd felhatalmazást nyújt arra vonatkozóan, hogy „törvény rendelkezéseket tartalmazhat azon személyekre vonatkozóan, akik egyébként választójoggal rendelkeznek, de a választás napján egyértelműen komoly legyengült mentális állapottól vagy csökkent öntudattól szenvednek.”⁸³⁶ Ez az alkotmányos szabályozás képezte alapját az országgyűlési és helyi önkormányzati választásokról szóló 2002. évi 57. törvény⁸³⁷ azon rendelkezésének, amely arra vonatkozóan tartalmazott előírást, hogy abban az esetben, ha a szavazási bizottság okot talál arra vonatkozóan, hogy feltételezze, hogy egy választópolgár 'komoly legyengült mentális állapottól vagy csökkent mentális képességektől szenved,' eltávolíthatják a választási helyiségből. A törvény szövege továbbá előírta, hogy ezen túlmenően a szavazási bizottságnak rá kell írni a borítékra annak okát, hogy miért tette a szavazatot félre, valamint azt, hogy a döntés egyhangú volt-e. A Választási Bizottság (mely különbözik a szavazási bizottságtól) dönt arról, hogy a szavazatot jóvá hagyja-e.⁸³⁸

Habár Norvégia a CRPD ratifikálásakor Nyilatkozatot⁸³⁹ tett többek között a 12. cikkre vonatkozóan, és jelezte, hogy a cselekvőképesség megvonását és a kötelező gondnokság intézményét 'ultima ratio' esetekben az Egyezményvel összhangban lévőnek véli,⁸⁴⁰ az országgyűlési és helyi önkormányzati választásokról szóló új, 2003. évi 5. törvény⁸⁴¹ már nem tartalmaz a 2002. június 28-i 57. törvény 9-5. cikk (5) bekezdéséhez hasonló rendelkezést és a fogyatékossgal élő személyek, ideértve azokat, akik gondnokság alatt állnak, választójoggal rendelkeznek.

⁸³⁶ Uo. 50. cikk.

⁸³⁷ Az országgyűlési és helyi önkormányzati választásokról szóló 2002. június 28-i 57. törvény. Hatályon kívül.

⁸³⁸ Uo. 9–5. cikk (5) bekezdés.

⁸³⁹ Norway: Declaration on Article 12 of the CRPD.

⁸⁴⁰ A Nyilatkozat elemzésével kapcsolatosan lásd: Mental Disability Advocacy Center: *Legal Opinion on Norway's Declaration/Reservation to the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. 28 November 2013.

⁸⁴¹ Az országgyűlési és helyi önkormányzati választásokról szóló 2003. január 2-i 5. törvény.

2.4.5. Svédország

Svédország 2008. december 15-én ratifikálta a CRPD-t. Svédországban sem az Alkotmány, sem egyéb jogszabály nem ad felhatalmazást a választójog fogyatékoság vagy ehhez kapcsolódóan a cselekvőképesség hiánya miatti megvonására még egyéni bírói döntés alapján sem.

Svédország Alkotmányának az Államformáról szóló rész 1. fejezetének 1. cikke garantálja az általános és egyenlő választójogot, mint a Svéd demokrácia alapját, melyet mind a parlamenti, mind pedig a helyközi választásokon biztosítani kell.⁸⁴² Ezt követi egy anti-diszkriminációs szabályozás, mely különböző alapokon tiltja a hátrányos megkülönböztetést, ideértve a fogyatékoságot is.⁸⁴³

A svéd alkotmány államformáról szóló része 3. fejezetének 2. cikke mindazon svéd állampolgárok számára biztosítja a választójogot, akik jelenleg a birodalom területén lakóhellyel rendelkeznek, vagy korábban lakóhellyel rendelkeztek, ha a választás napján vagy azt megelőzően betöltötték a 18. életévüket.

A svéd választási törvény értelmében azok a személyek, akik fogyatékoságuk miatt nem tudják egyedül leadni szavazatukat, kérelem alapján a szükséges mértékű segítséget megkaphatják a választási tisztségviselőktől.⁸⁴⁴ Mindemellett, a CRPD Bizottság 2014 májusában azzal az ajánlással élt Svédország irányában, hogy

- a média általi választási tájékoztatásokat tegyék hozzáférhetővé a fogyatékosággal élő személyek számára is, csakúgy, mint a választási anyagokat és a választási kampányokat;
- a választásoknál történő segítségnyújtás kialakításába vonják be a fogyatékosággal élő személyek szervezeteit szoros egyeztetések biztosításával; továbbá
- biztosítsanak képzéseket a választási tisztségviselők számára annak érdekében, hogy a fogyatékosággal élő személyeket megfelelő módon segíthessék.⁸⁴⁵

⁸⁴² Svédország Alkotmánya (1974).

⁸⁴³ Uo. 1. fejezet, 2. cikk.

⁸⁴⁴ 2005. évi választási törvény. 7. fejezet, 3. cikk.

⁸⁴⁵ CRPD Committee: *Concluding observations on the initial report of Sweden*. Közzétéve: 2014. május 12. CRPD/C/SWE/CO/1. 52. bekezdés.

2.5. Volt szocialista országok

A volt szocialista országok az alábbi csoportok mentén kerülnek bemutatásra:

- i) Visegrádi országok;
- ii) Baltikum;
- iii) Jugoszláv utódállamok;
- iv) Volt szocialista Balkán államok a jugoszláv utódállamok kivételével;
- v) Szovjet utódállamok a Baltikum kivételével.

2.5.1. Visegrádi országok

A visegrádi országok között a Cseh Köztársaságot, Lengyelországot, Magyarországot és a Szlovák Köztársaságot vesszük sorra.

2.5.1.1. Cseh Köztársaság

A Cseh Köztársaság 2009. szeptember 28-án ratifikálta a CRPD-t. A Cseh Köztársaság Alkotmánya⁸⁴⁶ nem tartalmaz választójogi korlátozást sem fogyatékoságon, sem a cselekvőképességgel, illetve annak hiányával összefüggésben, azonban a 20. cikk értelmében az Alkotmány releváns rendelkezései mellett a választójog gyakorlására vonatkozóan további, törvényben meghatározott feltételek állíthatók fel.

A cseh jogi szabályozás értelmében közel 26 000 cselekvőképességet érintő korlátozás alá helyezett személy automatikusan elveszíti aktív és passzív választójogát a helyi, a parlamenti és az Európai parlamenti választások tekintetében.⁸⁴⁷ A Cseh Köztársaság által az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának 2011. október 17-én benyújtott Országjelentése értelmében a gondnokság alá helye-

⁸⁴⁶ A Cseh Köztársaság 1992. december 16-i Alkotmánya.

⁸⁴⁷ Ld. A Cseh Köztársaság parlamenti választásokról szóló 247/1995. sz. törvényének 2(b), 25 és 57. cikkeit; A Cseh Köztársaság elnökválasztásról szóló 275/2012. sz. törvényének 4 (2)(b) és 5. cikkeit; A Cseh Köztársaság helyközi választásokról szóló 491/2001. sz. törvényének 4(2) (b) és 5 (1) cikkeit; A Cseh Köztársaság európai parlamenti választásokról szóló 62/2003. sz. törvényének 5(2)(b) és 6. cikkeit és a Cseh Köztársaság Regionális önkormányzati választásokról szóló 130/2000. sz. törvényének 4(2)(b) és (5)(1) cikkeit. Idézi: Mental Disability Advocacy Center (MDAC): *NGO information to the UN Human Rights Committee For consideration when compiling the List of Issues on the Third Periodic Report of the Czech Republic under the International Covenant on Civil and Political Rights*. 28 December 2012.

zett személyeket érintő választójogi korlátozás lehetőségét a Cseh Köztársaság fenn kívánja tartani, mivel azt jogszerűnek véli.⁸⁴⁸

A Cseh Alkotmánybíróságnak az I.ÚS 557/09. sz. határozata értelmében egy gondnokság alá helyezett személy csak teljes cselekvőképtelenség esetén fosztható meg automatikusan a választójogától.⁸⁴⁹ Abban az esetben, ha egy személy cselekvőképessége csupán korlátozott – az Alkotmánybíróság álláspontja értelmében –, az ügy minden körülményét mérlegelve kell meghatározni a bíróságnak, hogy az adott személy rendelkezik-e választójoggal vagy más politikai jogokkal. Az Alkotmánybíróság a jelen ítéletben vizsgált esettel összefüggésben arra a megállapításra jutott, hogy egy 'enyhe mentális retardáltság' nem foszthatja meg a kérdéses személyt a választójogától.⁸⁵⁰

Egy évvel későbbi határozatában a Cseh Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a bíróságoknak még a cselekvőképesség teljes megvonására irányuló eljárásban is egyéni vizsgálatot követően kell meghatározniuk, hogy a teljes cselekvőképességgel nem bíró személy részt vehet-e a választási folyamatokban.⁸⁵¹

Ebben az ügyben az indítványozó cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokság alatt állt. Az indítványozó arról értesült, hogy annak ellenére, hogy a választói névjegyzékben szerepel a neve, egy – a cselekvőképtelensége miatti – megjegyzés következményeként azt nem gyakorolhatja. Az indítványozó bírósághoz fordult annak érdekében, hogy töröljék a megjegyzést a választói névjegyzékből, és hogy gyakorolhassa a választójogát, azonban kérelmét a bíróság elutasította arra való hivatkozással, hogy a cselekvőképtelensége kizáró ok a választójog gyakorlása vonatkozásában.

Az indítványozó a Cseh Alkotmánybíróságtól azt kérte, hogy semmisítse meg a támadott bírói ítéletet, és hogy a releváns jogi rendelkezésről mondja ki, hogy alkotmányellenes. Annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság elutasította az indítványnak mind a bírósági ítélet megsemmisítésére, mind pedig a releváns jogi rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására irányuló kérelmét, kimondta, hogy az indítványozónak lehetősége van arra, hogy a

⁸⁴⁸ Czech Republic: Third periodic report to the UN Human Rights Committee. Közzétéve: 28 November 2011. CCPR/C/CZE/3. 226. bekezdés.

⁸⁴⁹ A Cseh Alkotmánybíróság 2009.08.18-i I.ÚS 557/09. sz. határozata. Idézi: FRA (2010) i. m. 13.

⁸⁵⁰ Uo.

⁸⁵¹ A Cseh Köztársaság Alkotmánybíróságának IV.ÚS 3102/08 sz. (2010. július 12-i) határozata.

bíróságtól cselekvőképessége helyreállítását kérelmezze, és ezzel választójogát visszanyerje.⁸⁵²

Mindezek mellett az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az a bírósági gyakorlat, amely a cselekvőképesség megvonása és korlátozása során nem veszi figyelembe az ezen bírósági ítéletek közjogi következményeit, nem felel meg az arányosság alkotmányossági követelményének. Az Alkotmánybíróság a határozatában rámutatott, hogy „az általánosításra épülő és a minden egyes ügyet egyéni alapon vizsgáló megközelítést nélkülöző eljárás elfogadhatatlan egy jogállamban.”⁸⁵³ Az Alkotmánybíróság azt a következtetést vonta le a cselekvőképesség teljes korlátozása/kizárása és a választójog vonatkozásában, hogy a cselekvőképesség kizárása/teljes korlátozása, amely az illető személy számos más jogát is korlátozza – ideértve a közjog területét érintő alanyi jogokat is – elfogadhatatlan, ha ezen korlátozás alá eső jogokat a bíróság nem vizsgálja meg és korlátozásukat, megvonásukat nem indokolja meg ítéletében.⁸⁵⁴

Az Alkotmánybíróság arra is rámutat ítéletében, hogy a bíróságoknak, amikor döntenük kell arról, hogy megvonják-e az érintett személy választójogát, figyelembe kell venniük, hogy „az érintett személy képes-e megérteni a választások értelmét, célját és következményeit. Ha képes, akkor az illető személy cselekvőképességét nem lehet teljesen korlátozni/kizárni, azonban lehet a cselekvőképességét arányosan korlátozni.”⁸⁵⁵ Az Alkotmánybíróság tovább meggy és hangsúlyozza, hogy amennyiben a bíróság a választójog megvonásáról dönt, abban az esetben ezt a részét az ítéletnek külön és megfelelően meg kell indokolni oly módon, hogy az reflektáljon egy ilyen beatvakozás súlyosságára.⁸⁵⁶ Ez a kötelezettség az Alapvető Jogok és Szabadságok Kartájának 21(1) és (3) bekezdéséből, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez fűzött Első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkéből és a Cseh Köztársaság Alkotmányának 89. cikk 2. bekezdéséből is fakad.⁸⁵⁷

Ítéletében a Cseh Alkotmánybíróság hivatkozott⁸⁵⁸ a Szlovén Köztársaság Alkotmánybíróságának az U-I-346/02 – 13. sz. határozatára, és követte a

⁸⁵² Uo. 7. bekezdés.

⁸⁵³ Uo. 28. bekezdés.

⁸⁵⁴ Uo.

⁸⁵⁵ Uo. 30. bekezdés.

⁸⁵⁶ Uo.

⁸⁵⁷ Uo. A határozat rendelkező részének III. pontja.

⁸⁵⁸ Uo. 32. bekezdés.

2003-ban felállított szlovén példát.⁸⁵⁹ Továbbá, a Cseh Alkotmánybíróság hivatkozott az Amerikai Egyesült Államok Maine állam bíróságának a *Doe kontra Rowe*⁸⁶⁰ ügyben hozott ítéletére, melyben alkotmányellenesnek mondták ki azt a szabályozást, amely automatikusan kizárta az intellektuális és/vagy pszichoszociális fogyatékossgal élő és ezért gondnokság alá helyezett személyeket a választójogból.⁸⁶¹

Határozatában a Cseh Alkotmánybíróság arra hívta fel a bíróságokat, különösen is a Legfelsőbb Bíróságot, hogy

„mozduljanak el attól a helytelen felfogástól, melynek gyökerei a kommunista érába nyúlnak vissza – és amely mind a mai napig meghatározó szerepet játszik – annak érdekében, hogy biztosítsák az egyének alapvető jogainak és szabadságainak bíróság általi tiszteletben tartását.”⁸⁶²

Összegzésében az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy az a megközelítés, amely a cselekvőképesség megvonását és korlátozását, mint a választójogból való kizárás feltételét határozza meg, önmagában alkotmányellenes. Mindemellett, amennyiben a bíróság a cselekvőképességet érintő gondnoksági eljárás során, az alkotmányossági követelményeknek megfelelő eljárás keretében – különös tekintettel a személy közjogi területet érintő alanyi jogaira gyakorolt hatásának figyelembevételével – dönthet a választójog megvonásáról.⁸⁶³ Az Alkotmánybíróság ismételten rámutat azonban arra, hogy amennyiben nincs jogszerű társadalmi érdek a választójog megvonásáról való döntés meghozatalához, akkor annak elrendelése ellentétes az arányosság követelményével, és nem felel meg annak a követelménynek, hogy az alapvető jogokat érintő beavatkozásoknak mindig az egyéni esetekre kell reflektálniuk.⁸⁶⁴

Az alkotmánybírósági döntések mellett, a cselekvőképességi rendelkezések újragondolása hosszú ideje napirenden volt a Cseh Köztársaságban, és 2012. február 20-án a cseh köztársasági elnök aláírta az új Polgári Törvénykönyvet,

⁸⁵⁹ A Szlovén Köztársaság Alkotmánybíróságának U-I-346/02 – 13. sz. határozata (2003. július 10.). Ezzel kapcsolatosan lásd az értekezés III. részének 2.5.3.6. fejezetét.

⁸⁶⁰ *Doe v. Rowe*, 156 F.Supp. 2d 35 (2001). United States District Court, D. Maine. August 9, 2001.

⁸⁶¹ A Cseh Köztársaság Alkotmánybírósága: IV.ÚS 3102/08 sz. határozat. i. m. 32. bekezdés.

⁸⁶² Uo. 33. bekezdés.

⁸⁶³ Uo. 35. bekezdés.

⁸⁶⁴ Uo. 36. bekezdés.

mely 2014. január 1-jével bevezette a támogatott döntéshozatal és az előzetes jognyilatkozat jogintézményét, és eltörölte a cselekvőképességet kizáró gondnokságot. Az új cseh Ptk. a cselekvőképesség korlátozását, mint végső eszközt engedi használni a visszaélések hatékony megelőzését segítő rendelkezések alkalmazása mellett.⁸⁶⁵

Az új Polgári Törvénykönyv elfogadását és elnöki aláírását követően, 2012 novemberében a Cseh Köztársaság Belügyminisztériuma kidolgozott egy új Választójogi törvénytervezetet. Ez a tervezet még megtagadta volna mind a cselekvőképességet kizáró, mind pedig a korlátozó gondnokság alá helyezett személyektől az aktív és a passzív választójogot.⁸⁶⁶

Nils Muižnieks, az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosa a Cseh Köztársaságban 2012. november 12 és 15 között lefolytatott látogatásról készült Jelentésében⁸⁶⁷ két – az értekezés szempontjából fontos – megállapítást tett:⁸⁶⁸

- i) A cselekvőképesség megvonása vagy korlátozása annak vélelméhez vezet, hogy az érintett személy nem kompetens alapvető jogok sokaságát illetően, ideértve az aktív és a passzív választójogot is.⁸⁶⁹
- ii) A fogyatékossgal élő személyeket, ideértve az intellektuális fogyatékossgal élő személyeket is, nem lehet megfosztani választási és választhatósági joguktól sem a cselekvőképességét korlátozó bármely törvény által, sem bírói vagy egyéb döntés vagy bármely más intézkedés által, amely az érintett személy fogyatékossgán, értelmi működésén vagy vélt képességén alapul.⁸⁷⁰

Az új Választójogi törvény átdolgozott tervezetét 2013. május 14-én tette közzé konzultáció céljával a Cseh Belügyminisztérium a honlapján.⁸⁷¹ A ter-

⁸⁶⁵ Bővebben: GURBAI Sándor: Cselekvőképességi Jogreform Magyarországon és a Cseh Köztársaságban. In: *A gondnoksági rendszer újragondolása*. Tokyo, Hosei University Press. 2013. A cseh jogreformmal összefüggésben: 353–362.; MDAC (2013) i. m. 48–49.

⁸⁶⁶ Sándor GURBAI – Gábor HALMAI – Lycette NELSON – Maroš MATIAŠKO: Voting Rights and Guardianship: Hungary, Czech Republic and Slovakia. In: International Disability Alliance: *Human Rights Publication Series - The Right to Vote and to Stand for Election*. 2013. 70–71. [a továbbiakban: GURBAI–HALMAI–NELSON–MATIAŠKO (2013)]

⁸⁶⁷ MUIŽNIEKS (2013) i. m.

⁸⁶⁸ Ezzel kapcsolatosan lásd az értekezés II. részének 1.5.2. fejezetét.

⁸⁶⁹ MUIŽNIEKS (2013) i. m. 102. bekezdés.

⁸⁷⁰ Uo. 109. bekezdés.

⁸⁷¹ Mental Disability Advocacy Center (MDAC), European Disability Forum (EDF), and League of Human Rights (LIGA): *NGO information to the UN Human Rights Committee For consideration of the Third Periodic Review of the Czech Republic under the International Covenant on Civil and Political Rights*. 14 June 2013. 6. bekezdés.

vezett szabályozás az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosának a cseh hatóságok felé tett megállapításait figyelmen kívül hagyva, lehetőséget nyújtana arra, hogy a gondnoksági ügyben eljáró bíróság megvizsgálja az érintett személy képességét arra vonatkozóan, hogy képes-e gyakorolni a választójogát. Mindez azt jelenti, hogy a bíróság dönt arról, hogy elveszi-e, vagy megtartja az érintett személy aktív és passzív választójogát az európai parlamenti választásokkal, az elnök-, valamint a képviselőválasztásokkal és a helyi képviselőválasztásokkal összefüggésben.

Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a 2013. július 24-én elfogadott, és a Cseh Köztársaság 2013. májusi Választójogi törvénytervezetére vonatkozó Záró észrevételeiben nem tartotta aggályosnak azt a lehetőséget, hogy a fogyatékossgal élő személyek választójoga egyéni bírói döntés alapján megvonható lehessen, ellenben aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy a bíróságok túlzott mértékben korlátozzák az intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek cselekvőképességét annak ellenére, hogy *de facto* képesek bizonyos cselekmények véghezvitelére, ideértve a választásokban való részvételt.⁸⁷²

A CRPD Bizottság számos alkalommal rámutatott, hogy az ésszerű alkalmazkodás követelménye az egész CRPD-n átívelő jelentőséggel bír, így azt a választójog területén is figyelembe kell venni, és az implementáció során azt biztosítani kell a fogyatékossgal élő személyek számára.⁸⁷³ Ennek ellenére a cseh jogi környezet – a 2000/78/EK Irányelv⁸⁷⁴ – átültetéséből fakadóan – csak és kizárólag a munkához való joggal összefüggésben ismeri az ésszerű alkalmazkodás követelményét.⁸⁷⁵

A Cseh Köztársaság parlamenti választásokról szóló 247/1995. sz. törvénye értelmében, ha a választópolgár nem képes egyedül a szavazólap kitöltésére testi fogyatékossga miatt, vagy mert nem tud írni vagy olvasni, megkérhet egy másik választópolgárt, hogy a segítségére legyen a szavazat leadásakor. A választási bizottság tagja ilyen jellegű támogatást nem nyújthat.⁸⁷⁶

⁸⁷² UN Human Rights Committee: *Concluding observations on the third periodic report of the Czech Republic*. Közzétéve: 2013. augusztus 22. CCPR/C/CZE/CO/3.

⁸⁷³ Ld. pl. CRPD Bizottság (2011a) i. m. 13. bekezdés.

⁸⁷⁴ A Tanács 2000/78/EK irányelve (2000. november 27.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról.

⁸⁷⁵ Ld. Az egyenlő bánásmódról és a hátrányos megkülönböztetés elleni védelemről szóló 198/2009. sz. törvény 3(2) cikke.

⁸⁷⁶ A Cseh Köztársaság parlamenti választásokról szóló 247/1995. sz. törvénye 19. cikkének (6) bekezdése.

2.5.1.2. Lengyelország

Lengyelország 2012. szeptember 25-én ratifikálta a CRPD-t. A lengyel Alkotmány 62. cikke értelmében „azok a személyek, akiket jogerős bírói ítélettel cselekvőképességétől megfosztottak, [...] nem vehetnek részt népszavazáson és nem rendelkeznek választójoggal.”⁸⁷⁷ A nem teljesen cselekvőképes személyek amellett, hogy választójogukat elveszítik, nem választhatóak fontos közfeladat ellátására, nem nevezhetőek ki bírónak, ügyésznek, ügyvédnek, közfeladatot ellátó tisztviselőnek és alkalmazottnak, sem pedig jegyzőnek.⁸⁷⁸

A lengyel Állampolgári Jogok Biztosza az igazságügyi miniszternek címzett, 2010. június 1-jén kelt levelében arra hívta fel a miniszter figyelmét, hogy Európa több országa elkötelezte magát a gondnoksági rendszer megreformálása mellett, valamint hivatkozva a *Kiss kontra Magyarország*-ügyre rámutatott a lengyel alkotmány nem megfelelő szabályozására a gondnokság alá helyezett személyek választójogával összefüggésben. Levelében az ombudsman hangsúlyozta, hogy az Alkotmány által használt kifejezés – ‘ubezwłasnowolnienie’ – mind a cselekvőképesség kizárására, mind pedig korlátozására vonatkozik, melynek következményeként a lengyel alkotmány automatikusan kizár minden gondnokság alá helyezett személyt a választójog gyakorlásából. Az ombudsman továbbá rámutatott a levelében a lengyel Alkotmánybíróság egy idevonatkozó döntésére, mely hangsúlyozza, hogy „az 1997-ben elfogadott Lengyel Alkotmány, valamint az Európa Tanács és az Európai Unió jogi standardjai értelmében a fogyatékossgal élő személyek jogait jobban tiszteletben kell tartani, mint korábban.”⁸⁷⁹

Lengyelország a CRPD ratifikációjakor a 12. cikkel kapcsolatosan egy ‘értelmező nyilatkozatot’⁸⁸⁰ tett, miszerint a cselekvőképesség teljes megvonása azon személyek esetében, akik „mentális betegségtől, mentális fogyatékossgától vagy mentális zavartól szenvednek, és nem képesek ügyeik vitelének kézbeartására”, megfelelő intézkedésnek számít.⁸⁸¹ Többek között ezen argumentumra építve, Lengyelország tehát a gondnokság alá helyezett személyek esetében a választójog automatikus megvonását alkalmazza.

⁸⁷⁷ Lengyelország Alkotmánya 62. cikk (2) bekezdés.

⁸⁷⁸ Adam BODNAR – Anna Śledzińska-SIMON – Paweł OSIK – Monika ZIMA: *FRA Country thematic report on the fundamental rights of persons with intellectual disabilities and persons with mental health problems – Poland*. November 2009. 107. bekezdés.

⁸⁷⁹ A Lengyel Alkotmánybíróság döntése a K 28/05. számú ügyben. 2007. március 7-i döntés.

⁸⁸⁰ Poland: ‘Interpretative declaration’ on Article 12 of the CRPD.

⁸⁸¹ Uo.

A fogyatékossgal élő személyek, erre irányuló kérésükre egy másik személytől segítséget kaphatnak a szavazás során, azonban ez a személy nem lehet sem a választási bizottság tagja, sem választási megfigyelő.⁸⁸²

2.5.1.3. Magyarország

Magyarország 2007. július 20-án ratifikálta a CRPD-t. Magyarország Alaptörvénye⁸⁸³ deklarálja, hogy „[m]inden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.”⁸⁸⁴ Ezen túlmenően az Alaptörvény hangsúlyozza, hogy „[n]em rendelkezik választójoggal az, akit [...] belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt.”⁸⁸⁵ Másképpen fogalmazva, a magyar jogalkotó eltörölte azon korábbi, a Magyar Köztársaság Alkotmányának 70. § (5) bekezdésén alapuló szabályozást, amely automatikusan megvonta a választójogot minden gondnokság alá helyezett személytől.⁸⁸⁶ A jogreform ezen aspektusát emeli ki Kumin Ferenc is, hangsúlyozva, hogy ezt a lépést a jogi szabályozás pozitív irányú változtatásaként kell felfogni.⁸⁸⁷

A gondnokság alá helyezett személyek választójogának alkotmányos újraszabályozásának háttérben központi helyet foglalt el

- az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Kiss Alajos kontra Magyarország⁸⁸⁸-ügyben meghozott ítélete, valamint

⁸⁸² Országgyűlési választásokról szóló 2001. április 12-i törvény 69. cikke és az Elnökválasztásról szóló 1990. szeptember 27-i törvény 54. cikke.

⁸⁸³ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.).

⁸⁸⁴ Uo. XXIII. cikk (1) bekezdés.

⁸⁸⁵ Uo. XXIII. cikk (6) bekezdés.

⁸⁸⁶ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 70. § (5) bekezdése értelmében „[n]incs választójoga annak, aki jogerős ítélet alapján a cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság [...] hatálya alatt áll...”. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvényt hatályon kívül helyezte Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) Záró és vegyes rendelkezéseinek 26. a) pontja, melyet beiktatott Magyarország Alaptörvénye negyedik módosításának 20. cikke. Hatályos: 2013. IV. 1-jétől.

⁸⁸⁷ Ferenc KUMIN: Protecting the Rights of Voters with Disabilities. Hungary's New Electoral System, Part 5. 2013. október 3. In: *A Blog about Hungary*.

⁸⁸⁸ Kiss Alajos kontra Magyarország-ügy, 38832/06. sz. kérelem, 2010. május 20-i döntés. Erre vonatkozó elemzést lásd az értekezés II. rész 1.1.2. fejezete alatt.

- a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezményben vállalt kötelezettségek teljesítése.

A gondnokság alá helyezett személyek választójogával kapcsolatos korlátozások elfogadhatósága terén rendkívüli jelentőséggel bír az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Kiss Alajos kontra Magyarország-ügyben meghozott ítélete,⁸⁸⁹ amely a cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá helyezett kérelmező választójogának a gondnokság alá helyezéssel történő *automatikus* elvesztésével összefüggésben megállapította az Egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyvének, a szabad választásokhoz való jogról rendelkező 3. cikkének a sérelmét. Az EJEB rámutatott, hogy a cselekvőképességet korlátozó gondnokság alatt álló személyek automatikus eltiltása a választásoktól nem áll összhangban az Egyezménnyel, és olyan előítéletekre épül, mely sablonos jogalkotást vonhat maga után. Az ilyen jellegű jogalkotás pedig figyelmen kívül hagyja az érintettek képességeinek és szükségleteinek egyéni mérlegelését.⁸⁹⁰ Másképp fogalmazva, a Bíróság megállapította, hogy a választójog egyéniesített bírói értékelés nélkül történő megvonása, nem tekinthető összeegyeztethetőnek a választójog korlátozásának törvényes alapjaival.⁸⁹¹ Habár az EJEB az ügy vizsgálata és a döntés meghozatala során figyelembe vette a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény vonatkozó előírásait,⁸⁹² mégis olyan következtetésre jutott, mely ellentétes a CRPD Bizottságnak a fogyatékossgal élő emberek – ideértve a gondnokság alá helyezett személyeket is – választójogával kapcsolatos állásfoglalásával.⁸⁹³

A Kiss Alajos kontra Magyarország-ügyben hozott EJEB döntésnek az új Polgári Törvénykönyv⁸⁹⁴ vonatkozásában is jelentős szerepe van, mellyel összefüggésben Székely László, az új Polgári Törvénykönyv előkészítését koordináló miniszteri biztos rámutatott, hogy

⁸⁸⁹ Az ítélettel kapcsolatos elemzések közül lásd pl. GURBAI (2010) i. m.33–41.; FIALA (2010) i. m. 109–117.

⁸⁹⁰ Kiss Alajos kontra Magyarország-ügy 42. bekezdés.

⁸⁹¹ Uo. 44. bekezdés.

⁸⁹² Uo. 14. bekezdés.

⁸⁹³ A CRPD és a CRPD Bizottság tekintetében lásd a doktori értekezés elemzését az I. rész 3. fejezete alatt.

⁸⁹⁴ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről. Hatályba lépett 2014. március 15-én.

„véltetőleg az lenne a járható út, hogy az ügycsoportonkénti korlátozás⁸⁹⁵ – amit a készülő új Polgári Törvénykönyv egyébként is kötelezővé tesz – egy lehetséges ügycsoportként fogná föl a politikai választójog – a választhatóság és a választójog – aktív, illetve passzív oldalának a gyakorolhatóságát. Ezt esetenként, egyénileg, arányosan és szükségesség követelményét betartva a bíróságok dönthetnék el. Nekem egy kicsi fenntartásom ezzel a megoldással szemben talán az lenne, hogy akkor így előfordulhatna, hogy valaki vagyoni jogi ügyeiben teljes jogkörrel járhatna el, de kizárólag a politikai jogai lennének korlátozva, az absurdum. Ez meglehetősen furcsa megoldás lenne.”⁸⁹⁶

Arra a kérdésre, hogy nem lenne-e jó megoldás, ha a választójog egyáltalán nem lenne korlátozható, Székely László kifejtette, hogy

„számomra abszolút elképzelhető lenne, vannak olyan országok, ahol a választójogot nem érinti a magánjogi értelemben vett cselekvőképesség vagy annak korlátozása, tehát én ezt is elképzelhetőnek tartom.”⁸⁹⁷

A gondnokság alá helyezett személyek választójogával kapcsolatos újraszabályozás országgyűlési felszólalásokat is generált. Kósa Ádám, fogyatékos gal élő Európai parlamenti képviselő (Európai Néppárt), beszédében rámutatott, hogy

„az egyéni képességek külön vizsgálata, a választójognak a bírói mérlegelése az egyén számára méltatlan és ütközik a nemzetközi jogi egyezményekkel.”⁸⁹⁸

⁸⁹⁵ Uo. 2:19. § (3) bekezdés.

⁸⁹⁶ Interjú Székely Lászlóval. In: Társaság a Szabadságjogokért és Központ a Fogyatékos Emberek Jogaiért Alapítvány: *Választójog és Fogyatékoság*, 2011. 3:23 perctől.

⁸⁹⁷ Uo. 7:11 perctől.

⁸⁹⁸ Uo. 5:54 perctől.

Fontos rámutatnunk, hogy civil szervezetek és szakemberek több esetben is állást foglaltak a gondnokág alá helyezett személyek magyarországi (újra) szabályozásával kapcsolatban:⁸⁹⁹

- A CRPD nem teszi lehetővé a választójognak a fogyatékossgal élő személyektől történő megtagadását és a gondnokág alá helyezett személyek választójogának szabályozását újra kell gondolni, melynek ki kell terjednie az Alkotmány módosítása mellett a Választási eljárásról szóló törvény és a Polgári Törvénykönyv releváns rendelkezéseinek a revíziójára is.⁹⁰⁰
- A CRPD alapján az állam megkérdőjelezhetetlen kötelezettségei közé tartozik nem csupán minden fogyatékossgal élő személy választójogának elismerése, de olyan megoldások kialakítása is, amelyek támogatják a fogyatékos személyeket az egyenlő választójog érdemi gyakorlásában.⁹⁰¹
- Ésszerű alkalmazkodások biztosítása szükséges a választási eljárások lebonyolításakor, hiszen „nem a fogyatékossgal élő embereknek kell alkalmazkodnia a fennálló választási struktúrákhoz, hanem a választási rendszernek kell illeszkednie a választópolgárok differenciált képességeihez.”⁹⁰²
- A választójog megvonása a gondnokág alá helyezett személyektől, a társadalom olyan csoportját fosztja meg indokolatlanul alapvető joguktól és választja le a demokratikus képviseleti rendszerről, amely enélkül is a perifériára szorult.”⁹⁰³
- Két megoldási lehetőség áll a jogalkotó előtt a Kiss Alajos kontra Magyarország-ügyben hozott EJEB-döntés következtében: A gondnokág alá helyezett személyek nem veszíthetnék el

⁸⁹⁹ Lásd például: Társaság a Szabadságjogokért: *Az utolsó választójogi mozgalom? Fordulat a gondnokoltak választójogának nemzetközi megítélésében*. 2012. március 8.; Társaság a Szabadságjogokért: *Választójogot minden fogyatékos állampolgárnak!* 2011. november 11.; Társaság a Szabadságjogokért: *Képviselet nélkül. Magyarország választ – de nem mindenki szavazhat*. 2010. április 24.; Mental Disability Advocacy Center: *Demokrácia? Nem a fogyatékossgal élő emberek számára!* 2014. április 4.; Mental Disability Advocacy Center: *Az ENSZ bírálja a diszkriminatív magyar választási törvényt*. 2013. október 8.

⁹⁰⁰ GURBAI (2010) i. m.33 15–41.

⁹⁰¹ FIALA (2010) i. m. 109–117.

⁹⁰² HADI Nikolett: *A fogyatékossgal élő személyek alapjogai*. PhD-értekezés, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, Kaposvár, 2013. [a továbbiakban: HADI (2013)]

⁹⁰³ VERDES Tamás: A láthatatlan cenzus. *Fundamentum*, 2010/3. 97–106. [a továbbiakban: VERDES (2010)]

választójogukat a gondnokság alá helyezéssel összefüggésben, vagy a választójog megvonása minden esetben egyéni bírói mérlegelés tárgyát képezné a gondnoksági perek keretén belül.⁹⁰⁴

A jogalkotó ezen utóbbi opció mellett foglalt állást.

Juhász a gondnoksági perek sajátosságait vizsgálta a Nyíregyházi Városi Bíróság 2012. évi joggyakorlatában,⁹⁰⁵ és a választójog megvonásával összefüggésben rámutat, hogy a választójogról való rendelkezés „a legújabb, de az egyik legneuralgikusabb pontja a gondnokság alá helyezési pereknek. Teljesen kikristályosodott gyakorlat még nem alakult ki.”⁹⁰⁶ A szakértői véleményekkel összefüggésben rámutat a szerző, hogy

- nem minden esetben lehetett megállapítani, hogy vizsgálta-e a szakértő a választójog vonatkozásában az alpereseket;
- nem minden esetben derült ki, hogy mi alapján javasolja a szakértő az alperes választójogból történő kizárását.

A bírák eljárásával összefüggésben megjegyzi, hogy

- nem minden esetben derült ki, hogy mi alapján javasolja a bíró az alperes választójogból történő kizárását;
- az alaposabban eljáró bírók rákérdeznek, hogy az alperes milyen pártokat ismer, mikor vett részt választáson, ki az ország köztársasági elnöke, miniszterelnöke etc.⁹⁰⁷

Az ENSZ Fogyatékossgal Élő Személyek Jogainak Bizottsága 2012. szeptember 20–21-én vizsgálta Magyarország első országjelentését,⁹⁰⁸ és 2012. szeptember 27-én elfogadta Záró észrevételeit, amelyekben ajánlásokat fogalmazott meg a magyar kormány számára.⁹⁰⁹ A Bizottság a 12. cikk és a 29. cikk kapcsán tett Záró észrevételeiben egyértelműen arra hívta fel Magyarországot, hogy minden fogyatékossgal élő személy számára – függetlenül attól, hogy

⁹⁰⁴ BODNÁR (2011) i. m. 71–77.

⁹⁰⁵ JUHÁSZ Endre: *A gondnoksági perek sajátosságai a Nyíregyházi Városi Bíróság 2012. évi joggyakorlatában*. Jogi Fórum Publikáció, 2013. július.

⁹⁰⁶ Uo. 22.

⁹⁰⁷ Uo. 23.

⁹⁰⁸ Hungary: *Initial Report by Hungary on the implementation of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Közzétéve: 2011. június 28. CRPD/C/HUN/1.

⁹⁰⁹ CRPD Bizottság (2012d) i. m. 5. bekezdés.

gondnokság alatt áll-e vagy sem – biztosítsa a választójog gyakorlásának lehetőségét.⁹¹⁰

A 12. cikkkel összefüggésben a Bizottság javasolta, hogy Magyarország használja fel hatékonyan a CRPD Bizottság előtti felülvizsgálati folyamatot a Polgári Törvénykönyvvel és a kapcsolódó jogszabályokkal összefüggésben, és tegyen azonnali lépéseket a gondnokság intézményétől való eltérés irányában, annak érdekében, hogy a helyettes döntéshozataltól elmozduljon a támogatott döntéshozatal felé, mely tiszteletben tartja a személy autonómiáját, akaratát és választásait, és teljes összhangot teremt az Egyezmény 12. cikkével. Mindez – a Bizottság álláspontja pontja szerint – magában foglalja az egyén jogának tiszteletben tartását, hogy saját maga gyakorolja – többek között – a választójogot.⁹¹¹

Az Egyezmény 29. cikkével összefüggésben a *Bizottság különös aggodalmát fejezte ki Magyarország új Alaptörvényének azon rendelkezése miatt, amely lehetővé teszi a bíróság számára, hogy a 'korlátozott belátási képességgel' rendelkező személyeket a választójogukból kizárjon, valamint azért, mert jogszabály lehetővé teszi, hogy intellektuális fogyatékossgal és pszichoszociális fogyatékossgal élő személyeket, amennyiben cselekvőképességüktől megfosztották őket, a választójogból kizárjanak.*⁹¹² A Bizottság azt javasolta a magyar kormánynak, hogy minden releváns jogszabályt vizsgáljanak felül annak biztosítása érdekében, hogy minden fogyatékossgal élő személy a fogyatékossgára, jogállására vagy lakóhelyére való tekintet nélkül rendelkezzen választójoggal, és hogy másokkal azonos alapon vehessen részt a politikai és közéletben.⁹¹³

A Bizottság különös hangsúlyt fektetett ezen ajánlásaira, hiszen arra kérte Magyarországot, hogy 12 hónapon belül írásban számoljon be az ezekben megfogalmazottaknak való megfelelés érdekében tett intézkedésekről.⁹¹⁴ Ennek a kötelezettségének a magyar kormány eleget tett, azonban a 'nyomonkövetési eljárás'⁹¹⁵ keretében küldött beszámolójában akként foglalt állást, hogy

„bár az Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdése lehetővé teszi az intellektuális fogyatékossgal élő személyek választójo-

⁹¹⁰ Vö. GURBAI (2010a) i. m. 112–113. és 115.

⁹¹¹ CRPD Bizottság (2012d) i. m. 26. bekezdés.

⁹¹² Uo. 45. bekezdés.

⁹¹³ Uo. 46. bekezdés.

⁹¹⁴ Uo. 56. bekezdés.

⁹¹⁵ 'Follow-up procedure.'

gának korlátozását, mégis óriási előrelépést jelent a korábbi Alkotmány rendelkezéseihez képest, hiszen a korlátozást nem teszi kötelezővé és automatikussá.”⁹¹⁶

Ennek ellenére, 2013. augusztus 1-jén a 61 259 gondnokság alá helyezett személy közül

- 1333 személy (2,18%) gyakorolhatta a választójogát, míg
- 59 926 személy (97,82%) nem gyakorolhatta a választójogát.⁹¹⁷

Releváns továbbá az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezései között szereplő azon rendelkezés is, melynek értelmében „aki az Alaptörvény hatálybalépésekor jogerős ítélet alapján a cselekvőképességét korlátozó vagy kizáró gondnokság alatt áll, nem rendelkezik választójoggal a gondnokság megszüntetéséig, vagy amíg választójogának fennálltát a bíróság meg nem állapítja.”⁹¹⁸

Az Alaptörvény itt vizsgált rendelkezésére épül a választási eljárásról szóló törvény⁹¹⁹ két rendelkezése:

- A 13/A. §,⁹²⁰ melynek értelmében:
 - „(1) A bíróságnak a cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá helyezést kimondó, a cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezést kimondó, valamint a felülvizsgálati eljárás alapján hozott ítéletében rendelkeznie kell a választójogból való kizárás kérdéséről.
 - (2) A bíróság azt a nagykorú személyt zárja ki a választójogból, akinek a választójog gyakorlásához szükséges belátási képessége
 - a) pszichés állapota, szellemi fogyatkozása vagy szenvedélybetegsége miatt tartósan vagy időszakonként visszatérően nagymértékben csökkent, vagy

⁹¹⁶ Hungary: *Information provided under the follow-up procedure to the concluding observations of the Committee, Hungary. Response by Hungary to selected recommendations of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities following the examination of the Initial Report of Hungary on 20-21 September 2012.* 10.

⁹¹⁷ Uo. 13.

⁹¹⁸ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) Záró és egyes rendelkezések 24. (2) pont. Beiktatta: Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása 20. cikk. Hatályos: 2013. IV. 1-től.

⁹¹⁹ 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról. Elfogadva 2013. április 8-án, kihirdetve 2013. április 18.

⁹²⁰ Beiktatta: 2013. évi LXXXIX. törvény 2. §. Hatályos: 2013. VI. 21-től.

b) pszichés állapota vagy szellemi fogyatkozása miatt tartósan teljes mértékben hiányzik.

(3) Ha a bíróság a nagykorú személyt a választójogból nem zárja ki, a gondnokság alá helyezett személy a választójogát személyesen gyakorolja, e jog gyakorlásával kapcsolatosan önállóan érvényes jognyilatkozatot tehet.

(4) A gondnokság alá helyezés megszüntetésére irányuló per megindítására jogosultak az (1) bekezdéstől függetlenül is kérhetik a gondnokság alá helyezett nagykorú személy választójogból való kizárásának megszüntetését.”

- A 349. § (4) bekezdés, mely arról rendelkezik, hogy „a választójoggal nem rendelkező polgárok nyilvántartásába fel kell venni azt a polgárt is, aki 2012. január 1-jén jogerős ítélet alapján a cselekvőképességét korlátozó vagy kizáró gondnokság alatt állt, és a bíróság még nem döntött a választójogból való kizárása kérdésében. A választójog fennálltának megállapítására irányuló per megindítására a 13/A. § (4) bekezdését kell alkalmazni.”⁹²¹

Rá kell továbbá mutatnunk arra, hogy a CRPD Bizottság 2013. szeptember 9-én fogadta el javaslatait és ajánlásait a ‘Bujdosó Zsolt és 5 társa kontra Magyarország’-ügyben,⁹²² melyben mind a 6 panaszos intellektuális fogyatékossgal él és cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság alatt állt a beadvány benyújtásakor. Ennek következtében a panaszosok nem vehettek részt sem a 2010. áprilisi országgyűlési, sem pedig a 2010. októberi önkormányzati választásokon.⁹²³ A Bizottság megállapította, hogy az Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdése, mely lehetővé teszi az intellektuális fogyatékossgal élő személyek aktív és passzív választójogának megvonását, valamint az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezései 24. cikk (2) bekezdése⁹²⁴ az Egyezmény 29. cikkének sérelmét jelenti.⁹²⁵

A Bizottság továbbá arra a következtetésre jutott, hogy a választójog gyakorlásának feltételeként végzett, az egyén képességeinek vizsgálatára irányuló

⁹²¹ Beiktatta: 2013. évi LXXXIX. törvény 48. § (3). Hatályos: 2013. VI. 21-től.

⁹²² CRPD Bizottság (2011c) i. m. Részletesebb elemzést lásd az értekezés I. fejezetének 3.3. fejezete alatt.

⁹²³ Uo. 2. bekezdés.

⁹²⁴ Uo. 9.4. bekezdés. A CRPD Bizottság tévesen a 26. (2) bekezdést jelöli itt meg.

⁹²⁵ Uo.

eljárás természeténél fogva diszkriminatív és nem lehet sem jogszerű, sem arányos a részes állam politikai rendszere integritásának megőrzése érdekében.⁹²⁶ A Bizottság mindezek alapján megállapította, hogy Magyarország elmulasztotta teljesíteni az Egyezmény 12. és 29. cikkéből fakadó kötelezettségeknek való megfelelést,⁹²⁷ és a következő ajánlásokat fogalmazta meg Magyarország számára:

- orvosolni kell a panaszosok nevének törlését a választói névjegyzékből, ideértve a panaszosok megfelelő mértékű kárpótlását az őket ért azon erkölcsi kár miatt, amely abból fakadt, hogy választójoguk megvonása miatt nem vehettek részt a 2010. évi országgyűlési választásokon. Továbbá, a panaszosok megfelelő mértékű kárpótlásának ki kell terjednie azon jogi költségekre, mely a beadvány benyújtásával kapcsolatosan keletkezett;⁹²⁸
- meg kell fontolni az Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdésének és a Záró és egyes rendelkezések 24. (2) bekezdésének hatályon kívül helyezését;⁹²⁹
- olyan törvényeket kell hozni, melyek képességvizsgálat nélkül elismerik minden fogyatékossgal élő személy választójogát, ideértve azon személyeket is, akik több támogatást igényelnek; megfelelő segítséget, valamint ésszerű alkalmazkodást kell nyújtani számukra, hogy politikai jogaikat gyakorolhassák;⁹³⁰
- a fogyatékossgal élő személyek választójogának másokkal azonos alapon történő gyakorlását meg kell erősíteni, és biztosítani kell, amint azt az Egyezmény 29. cikke előírja, annak biztosítása révén, hogy a szavazási eljárások, létesítmények és anyagok megfelelőek, hozzáférhetőek, könnyen érthetőek és használhatóak, valamint szükség esetén – saját kérésükre – lehetővé téve, hogy a szavazás során egy általuk választott személy legyen segítségükre.⁹³¹

Mindezek alapján tehát Magyarországon a gondnokság alá helyezett személyek választójoga a CRPD 12 és 29. cikkével és CRPD Bizottság álláspontjával

⁹²⁶ Uo. 9.6. bekezdés.

⁹²⁷ Uo. 9.5. és 9.7. bekezdés.

⁹²⁸ Uo. 10.1. bekezdés.

⁹²⁹ Uo. 10.2.(a) bekezdés.

⁹³⁰ Uo. 10.2.(b) bekezdés.

⁹³¹ Uo. 10.2.(c) bekezdés.

ellentétben, azonban a Kiss Alajos kontra Magyarország-ügyben hozott EJEB-ítélettel összhangban, egyéni bírói mérlegelés alapján megvonható az intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő személyektől.

Az új választási eljárásról szóló törvény mellett, hogy jelentős előrelépést tesz a fogyatékossgal élő választópolgárok segítése terén a választásokkal kapcsolatos értesítő és tájékoztató anyag akadálymentes formátumú megküldése, valamint Braille-írással ellátott szavazósablon alkalmazása, valamint akadálymentes szavazóhelyiség biztosítása által,⁹³² biztosítja annak lehetőségét is, hogy az a választópolgár, aki nem tud olvasni, illetve akit testi fogyatékossga vagy egyéb ok akadályoz a szavazásban, általa választott segítő – ennek hiányában a szavazatszámoló bizottság két tagjának együttes – segítségét igénybe vegye.⁹³³

Itt azonban rá kell mutatnunk arra, hogy míg a törvény explicite megemlíti azon személyeket, akik nem tudnak olvasni, és akik testi fogyatékossgal élnek, addig az ‘egyéb ok’ jelentéstartalma nem egyértelmű annak tekintetében, hogy az kiterjed-e például a pszichoszociális fogyatékossgal élő személyekre. Továbbá nem egyértelmű, hogy miként kell alkalmazni a választási törvény ezen szakaszát egy olyan intellektuális fogyatékossgal élő személy esetében, aki tud olvasni, azonban egy általa választott személy segítségét szeretné igénybe venni a szavazólap kitöltése során. Az ‘egyéb ok’ értelmezése valószínűleg a választási bizottságok és a bíróságok állásfoglalásán fog múlni.

2.5.1.4. Szlovák Köztársaság

A Szlovák Köztársaság 2010. május 26-án ratifikálta a CRPD-t. Annak ellenére, hogy a szlovák alkotmány biztosítja az általános, egyenlő és közvetlen aktív választójogot,⁹³⁴ és az egyenlő esélyeken alapuló passzív választójogot,⁹³⁵ azok a személyek, akiknek cselekvőképességét a bíróság kizárta vagy korlátozta, nem rendelkeznek választójoggal bizonyos választások tekintetében:

⁹³² 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról. 88. §.

⁹³³ Uo. 181. § (1) bekezdés.

⁹³⁴ A 460/1992. törvény 30. cikk (3) bekezdése.

⁹³⁵ Uo. 4. bekezdés.

- i) a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa (Országgyűlés) választásán,⁹³⁶
- ii) az európai parlamenti választásokon,⁹³⁷
- iii) az önkormányzati választásokon.⁹³⁸

Mindezek mellett, a cselekvőképességet kizáró vagy korlátozó gondnokság alá helyezett személyek élhetnek választójogukkal az elnökválasztás alkalmával.⁹³⁹

2010-ben a szlovák kormány kifejezésre juttatta azon szándékát, hogy megreformálja választójogi szabályozását, és létrehoz egy komplex választójogi törvénykönyvet. Erre reflektálva, szlovák szakértők és civil szervezetek kidolgoztak egy elemzést az intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő személyek választójogára vonatkozóan,⁹⁴⁰ és ajánlásokat fogalmaztak meg a kormány számára. Ezen ajánlások magukban foglalják a következőket:

- i) a cselekvőképesség megvonása nem lehet a választójog megvonásának az oka;
- ii) a szavazóképesség egyéni vizsgálat tárgyát sem képezheti;
- iii) ésszerű alkalmazkodásokat kell biztosítani a fogyatékossgal élő személyek számára.⁹⁴¹

Az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosa 2011. évi szlovákiai látogatását követő jelentésében hangsúlyozta, hogy az intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal élő emberek Szlovákiában cselekvőképességet korlátozó és kizáró gondnokság alá helyezhetőek. A cselekvőképesség kizárása és korlátozása automatikus inkompetenciát feltételez számos alapvető jog gyakorlásával összefüggésben, ideértve a választójogot is.⁹⁴² A választójoggal összefüggésben az Emberi Jogi Biztos felhívta a szlovák hatóságok figyelmét arra, hogy a fogyatékossgal élő személyeket, ideértve az intellektuális fogyatékossgal élő

⁹³⁶ Lásd A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa választásáról szóló 333/2004. törvény 2. cikk 2(c) bekezdése.

⁹³⁷ Lásd Az Európai Parlamenti választásokról szóló 303/2001. törvény 2. cik 2(c) bekezdése és a 331/2003. törvény 2. cikk 3(c) bekezdése.

⁹³⁸ Lásd Az Önkormányzati Testületek választásáról szóló 346/1990. törvény 2. cikk 2(d) bekezdés.

⁹³⁹ Az Elnökválasztásról szóló 46/1999. törvény 1. cikk 2. bekezdés.

⁹⁴⁰ Jan FIALA – Maroš MATIAŠKO – Zuzana STAVROVSKÁ: *Volebné právo osôb s mentálnym postihnutím vo svetle medzinárodných dokumentov o ľudských právach.*

⁹⁴¹ GURBAI–HALMAI–NELSON–MATIAŠKO (2013) i. m. 71.

⁹⁴² HAMMARBERG (2011b) i. m. 101. bekezdés.

személyeket is, nem lehet megfosztani választási és választhatósági joguktól sem a cselekvőképességet korlátozó bármely törvény által, sem bírói vagy egyéb döntés vagy bármely más intézkedés által, amely az érintett személy fogyatékoságán, értelmi működésén vagy vélt képességén alapul.⁹⁴³

A választójogi szabályozás tekintetében is jelentőséggel bíró döntést hozott a Szlovák Alkotmánybíróság az I. ÚS 313/2012-52. számú ügyben 2012. november 28-án,⁹⁴⁴ melyben a cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezett indítványozó esetében az Alkotmánybíróság megállapította az alábbi jogok sérelmét:

- i) A Szlovák Köztársaság Alkotmánya tekintetében:
 - 14. cikk – Jog- és cselekvőképesség;
 - 16(1) cikk – Integritáshoz és magánélethez való jog;
 - 19(2) cikk – jog a magán- és családi életbe való jogtalan beavatkozáshoz való védelemhez;
 - 46(1) cikk – jog a bíróságon történő jogérvényesítéshez.
- ii) Emberi Jogok Európai Egyezménye tekintetében:
 - 6(1) cikk – tisztességes tárgyaláshoz való jog;
 - 8. cikk – magán és családi élet tiszteletben tartásához való jog;
 - 14. cikk – hátrányos megkülönböztetés tilalma.
- iii) A Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény tekintetében:
 - 12. cikk – a törvény előtti egyenlőséghez való jog.

Az indítványozó állítása szerint a bíróság nem vett figyelembe semmilyen, a cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezést kiváltó alternatívát. A bíróság a gondnokság alá helyezést megállapító ítéletével kizárta az indítványozót mind a közélet, mind pedig a magánélet szférájából: az indítványozó nem köthet házasságot, nem gyakorolhat szülői jogokat és kötelezettségeket, nem élhet választójogával. Az indítványozó ugyanakkor rámutatott beadványában arra, hogy a bíróság nem vizsgálta meg, hogy az indítványozó képes-e vagy sem bizonyos cselekmények megtételére, például elmulasztotta a bíróság a szülői jogok gyakorlásának, a házasság megkötésére irányuló döntésnek és a választójog gyakorlásának vizsgálatát.⁹⁴⁵

⁹⁴³ Uo. 106. bekezdés.

⁹⁴⁴ Ügyszám: I. ÚS 313/2012-52; Döntés ideje: 2012. november 28.

⁹⁴⁵ Uo. 9. bekezdés. Vö. 28. bekezdés.

Döntésében az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy az alapvető jogok jelentőségéből következően, az ezen jogok korlátozása és megvonása ‘ex constitutione’ elsődlegesen az érintett személy érdekét kell hogy figyelembe vegye és csak ezt követően veheti figyelembe a köz- és harmadik személyek érdekét. Sajnálatos módon – mutat rá az Alkotmánybíróság – a bíróságok múltbéli, sőt jelenlegi gyakorlata is azt mutatja, hogy a közérdek és harmadik személyek érdeke kerül előtérbe az érintett személy érdekével szemben.⁹⁴⁶

A cseh alkotmánybíróági döntéssel szemben⁹⁴⁷ a Szlovák Alkotmánybíróság úgy foglal állást, hogy a cselekvőképességet kizáró gondnokság elfogadható jogintézmény, azonban annak alkalmazására kizárólag végső esetben (‘ultima ratio’) kerülhet sor.⁹⁴⁸ Ez a megközelítés tükröződik Magyarország vonatkozásában is, a polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény megoldásában, mellyel összefüggésben a magyar Alkotmánybíróság a ‘teljesen korlátozó gondnokság’ jogintézményét nem találta Alaptörvénybe ütközőnek.⁹⁴⁹ A CRPD Bizottság azonban erős kritikával illette a helyettes döntéshozatalon alapuló megoldásokat.⁹⁵⁰

Összességében megállapítható, hogy a szlovák Alkotmánybíróság kritikával illette a gondnokság intézményének hatályos szabályozását és implicite a választójog gondnokság alá helyezéssel történő automatikus megvonására irányuló jogi szabályozást is.

A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa választásáról szóló 333/2004. törvény értelmében azon választópolgár, aki azért, mert nem tud írni vagy olvasni, vagy fizikai fogyatékosága miatt nem tudja egyedül a szavazólapot kitölteni, a borítékba tenni vagy a szavazóurnába helyezni, igénybe veheti egy másik választópolgár segítségét, aki nem lehet a választókerületi választási bizottság

⁹⁴⁶ Uo. 35. bekezdés.

⁹⁴⁷ A Cseh Köztársaság Alkotmánybíróságának IV.ÚS 3102/08 sz. (2010. július 12-i) határozata, 28. bekezdés. A cselekvőképesség kizárása/teljes korlátozása, amely az illető személy számos más jogát is korlátozza – ideértve a közjog területét érintő alanyi jogokat is – elfogadhatatlan, ha ezen korlátozás alá eső jogokat a bíróság nem vizsgálja meg, és korlátozásukat, megvonásukat nem indokolja meg ítéletében. Ha ezen követelménynek megfelel a bíróság, akkor valójában nem beszélhetünk cselekvőképességet kizáró gondnokságról, hiszen az automatikus jogmegvonást nem ismeri ez a megoldás. Ily módon megfeleltethető a magyar cselekvőképességet részlegesen korlátozó gondnokság jogintézményének. A Cseh Köztársaságra vonatkozó részletesebb elemzést lásd az értekezés III. rész 2.5.1.1. fejezet alatt, a Magyarországgal kapcsolatos részletesebb elemzést lásd az értekezés III. rész 2.5.1.3. fejezet alatt.

⁹⁴⁸ I. ÚS 313/2012-52 i. m. 35. bekezdés.

⁹⁴⁹ Magyarország Alkotmánybírósága: 11/2014. (IV. 4.) AB határozat.

⁹⁵⁰ Ld például CRPD Bizottság (2012d) i. m. 26. bekezdés.

tagja.⁹⁵¹ Hasonló rendelkezést tartalmaz az Elnökválasztásról szóló 46/1999. törvény 21. cikk (5) és (8) bekezdése, az Önkormányzati Testületek választásáról szóló 346/1990. törvény 32. cikke és az Európai Parlamenti választásokról szóló 331/2003. törvény 23. cikk (6) és (10) bekezdése.

2.5.2. *Baltikum országai*

A Baltikum országai között Észtországot, Lettországot és Litvániát vizsgáljuk meg.

2.5.2.1. *Észtország*

Észtország 2012. május 30-án ratifikálta a CRPD-t. Észtországban az Alkotmány 57–58. szakaszai rendelkeznek a választójoggal összefüggésben. Azon Észt állampolgárok, akiket a bíróság cselekvőképességüktől megfosztott, nem rendelkeznek választójoggal.⁹⁵² Ezt a megközelítést találhatjuk meg az Észt önkormányzati választásokról szóló törvényben is, melynek alapján azon személyek, akiknek cselekvőképességét a bíróság megvonta, nem gyakorolhatják sem aktív, sem passzív választójogukat.⁹⁵³

Mindemellett az észt polgári perrendtartásról szóló törvény 526. cikkének (5) bekezdése akként rendelkezik, hogy amennyiben a bíróság az érintett személyt minden területen cselekvőképtelennek találta, vagy ha a cselekvőképességet csak részlegesen korlátozta, és ez a korlátozás kiterjed a választójogra is, akkor az illető személy elveszíti a választójogát.⁹⁵⁴ Azonban ha a részleges korlátozás nem terjed ki a választójogra, akkor ebben az esetben a gondnokság alá helyezett személy megtartja a választójogát.⁹⁵⁵ Mindezek alapján tehát Észtországban a választójog automatikus korlátozása nem érvényesül, azonban egyéni bírói döntés megfoszthatja ettől a jogtól a gondnokság alá helyezett személyeket.

⁹⁵¹ A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa választásáról szóló 333/2004. törvény 30. cikk (6) és (9) bekezdés.

⁹⁵² Az Észt Köztársaság alkotmányának 57. cikke.

⁹⁵³ Észt önkormányzati választásokról szóló törvény (hatályba lépett 1996. június 8-án) 3.§ (1) 3. pont és 3.§ (3) 4. pont.

⁹⁵⁴ Az észt polgári perrendtartásról szóló törvény. RT I 2005, 26, 197. Hatályba lépett 2006. január 1-jén.

⁹⁵⁵ FRA (2010) i.m. 13.

Észtország a CRPD 12. cikkével kapcsolatosan értelmező nyilatkozatot tett, melynek értelmében ez a cikk „az Észt Köztársaság értelmezésében nem tiltja a személy cselekvőképességének korlátozását, abban az esetben, amikor ennek szükségessége abból fakad, hogy a személy nem képes a cselekedeteit megérteni és irányítani. A cselekvőképességében korlátozott személy jogainak korlátozását illetően az Észt Köztársaság saját belső joga szerint jár el.”⁹⁵⁶ Ez alapul szolgál a hatályos észti szabályozás fenntartásához.

Az Észt Országgyűlési választásokról szóló törvény⁹⁵⁷ arról rendelkezik, hogy amennyiben a választópolgár fizikai fogyatékosága miatt nem tudja a szavazólapot kitölteni, igénybe veheti egy másik személy segítségét, kivéve a lakóhelye szerinti választási kerület képviselőjelöltjének segítségét.⁹⁵⁸ A segítség kiterjedhet a szavazólapnak a szavazóurnába helyezésére is.⁹⁵⁹ Ugyanezen rendelkezések találhatóak az önkormányzati választásokról szóló törvényben⁹⁶⁰ és az Európai parlamenti választásokról szóló törvényben.⁹⁶¹

2.5.2.2. Lettország

Lettország 2010. március 1-jén ratifikálta a CRPD-t. A Lett Köztársaság Alkotmánya⁹⁶² nem tartalmaz választójogi korlátozást sem fogyatékosággal, sem a cselekvőképességgel illetve annak hiányával összefüggésben.

2012. november 29-én a lett parlament új cselekvőképességi szabályozást fogadott el.⁹⁶³ Ezzel Lettország eltörölte a cselekvőképességet kizáró gondnokság jogintézményét és bevezette a cselekvőképességet korlátozó gondnokságot, amely a gondnok és a gondnokság alá helyezett személyek közös döntéshozatalán alapul. Az új jogi szabályozás bevezette az ideiglenes gondnokság alá helyezés jogintézményét is, mely leghosszabb esetben 2 évig terjedhet, és nem jár a cselekvőképesség korlátozásával. Az új, a cselekvőképességet szabályozó jogi keret egy másik jogintézménnyel is bővült, az előzetes döntéshozatallal. Az

⁹⁵⁶ Estonia: *Declaration on article 12 of the CRPD.*

⁹⁵⁷ Riigikogu Választási törvény. Elfogadva: 2002. június 12.

⁹⁵⁸ Uo. 39. cikk (5) bekezdés.

⁹⁵⁹ Uo. 39. cikk (8) bekezdés.

⁹⁶⁰ Észt önkormányzati választásokról szóló törvény 45. cikk (5) és (8) bekezdés.

⁹⁶¹ Észt Európai Parlamenti választásokról szóló törvény 38. cikk (5) és (8) bekezdés.

⁹⁶² A lett Köztársaság Alkotmányát az Alkotmányozó Gyűlés fogadta el 1922. február 15-én és 1922. november 7-én lépett hatályba.

⁹⁶³ Saeima Press Service: *Saeima adopts new provisions on legal capacity.* 30.11.2012.

új szabályozás 2013. január 1-jén lépett hatályba.⁹⁶⁴ Ezen reform egyik motorja a Lett Alkotmánybíróság által 2010. december 27-én elfogadott azon döntés⁹⁶⁵ volt, mely kimondta, hogy azon jogi szabályozás, amely a gondokosság intézményén belül kizárólag a cselekvőképességet kizáró gondnokságot ismeri, és nem teszi lehetővé a cselekvőképesség részleges korlátozását vagy egyéb más enyhébb és egyben megfelelőbb megoldások alkalmazását, alkotmányellenes.⁹⁶⁶

A választójog szempontjából fontos rámutatni, hogy az új cselekvőképességi rendelkezések között a Lett jogalkotó hangsúlyozza, hogy “egy személy nem-vagyoni jogai nem lehetnek korlátozás tárgyai.”⁹⁶⁷ Ez azt jelenti, hogy a (cselekvőképességet korlátozó) gondnokosság alá helyezett személyek szabadon gyakorolhatják mind aktív, mind passzív választójogukat. Ennek ellenére a Parlamenti Választásokról szóló törvény⁹⁶⁸ kimondja, hogy

- i) „azok a személyek, akiket a bíróság cselekvőképtelennek nyilvánított nem jogosultak a szavazásra.”⁹⁶⁹
- ii) „Nem lehet feltüntetni a jelöltek listáján azon személyeket és nem választhatóak meg a Saeimába, [...] akiket törvény által meghatározott eljárás által cselekvőképtelenné nyilvánítottak.”⁹⁷⁰

A jogi kollízió ellenére a 2013. június 1-jén lezajlott önkormányzati választások alkalmával minden cselekvőképességet érintő gondnokosság alá helyezett személy gyakorolhatta a választójogát.⁹⁷¹ A választójog gyakorolhatóságára annak ellenére került sor, hogy a Parlament nem tudta módosítani a parlamenti és az önkormányzati választásokról szóló törvényeket, azonban a Polgári Törvénykönyv említett rendelkezésére való tekintettel minden gondnokosság alá helyezett személy felkerült a választói névjegyzékbe.

⁹⁶⁴ Vö. MDAC (2013) i. m. 61.

⁹⁶⁵ Judgment of the Constitutional Court of the Republic of Latvia in case of *J.F.* no. 2010-38-01, 27 December 2010.

⁹⁶⁶ Uo. 13. bekezdés.

⁹⁶⁷ Saeima Press Serice i. m.; Lásd még: Resource Centre for Persons With Mental Disability „ZELDA”: *Modernizing the institute of Legal Capacity, the Latvian Parliament adopts extensive legislative amendments.* 30 November 2012.

⁹⁶⁸ Saeima Election Law.

⁹⁶⁹ Uo. 2. cikk.

⁹⁷⁰ Uo. 5. cikk (1) bekezdés.

⁹⁷¹ Republic of Latvia: *Initial Report by the Republic of Latvia on the implementation of the Convention of December 13, 2006 on the Rights of Persons with Disabilities from March 31, 2010 to December 31, 2013 in the Republic of Latvia.* Advance United Version. 350. bekezdés.

Összességében elmondható, hogy míg a cselekvőképességi jogreform előtt a gondnokság alá helyezett fogyatékossgal élő személyek – automatikus kizárás következtében – nem gyakorolhatták választójogukat,⁹⁷² addig az új cselekvőképességi szabályozás hatálybalépését követően – bár a jogi szabályozás nem egyértelmű e tekintetben – minden gondnokság alá helyezett személy szabadon gyakorolhatja választójogát. Mindezek mellett rá kell mutatni, hogy az állam kötelezettsége nem merül ki abban, hogy pusztán lehetővé teszi a gondnokság alá helyezett személyek és a gondnokság alá nem helyezett fogyatékossgal élő személyek számára a választójog szabad gyakorlásának lehetőségét, de biztosítani kell a CRPD-ben foglalt egyéb, segítő jellegű kötelezettségeket is, melyek bevezetésére még nem került sor Lettorszáiban.

Lettországban kizárólag a fizikai fogyatékossgal élő személyek jogosultak segítő igénybevitelére a szavazás során. A segítő személy családtag vagy olyan más személy lehet, akivel a fogyatékossgal élő választópolgár bizalmi viszonyban van. A választási bizottság tagja nem járhat el támogatóként a szavazás során.⁹⁷³

2.5.2.2. Litvánia

Litvánia 2010. augusztus 18-án ratifikálta a CRPD-t. A litván jogi környezet kizárja mindazon személyek választójogát, akiket jogerős bírósági határozat cselekvőképtelenné nyilvánított. Ezen jogi szabályozás alapját a Litván Köztársaság Alkotmányának 34. cikke képezi, melynek értelmében „azok az állampolgárok, akik a választások napján betöltötték 18. életévüket választójoggal rendelkeznek. A választhatóság jogáról a Litván Köztársaság Alkotmánya és a választási törvények rendelkeznek. Azon állampolgárok, akiket bíróság cselekvőképtelenné nyilvánított, nem vehetnek részt a választásokon.”⁹⁷⁴

Ez a megközelítés tükröződik vissza a parlamenti (Seimas) választási törvény⁹⁷⁵ 2. cikk (1) bekezdésének rendelkezésében, mely kimondja, hogy

⁹⁷² Anete ERDMANE – Ieva LEIMANE-VELDMEIJERE: Why does the legal capacity institute need to be amended in Latvia? *Resource Centre for People with Mental Disability „ZELDA”*: Newsletter, 2011/6. 3.

⁹⁷³ Saeima választási törvény 25. cikk; Önkormányzati választásokról szóló törvény 33. cikk; Európai parlamenti választásokról szóló törvény 25. cikk.

⁹⁷⁴ A Litván Köztársaság Alkotmánya, 34. cikk.

⁹⁷⁵ The Law on Elections to the Seimas of the Republic of Lithuania (Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymas), no. I-2721/State News, 1992, Nr. 22–635.

a bíróság által cselekvőképtelennek⁹⁷⁶ nyilvánított személyek nem vehetnek részt a választásokon. Ugyanezen cikk 3. bekezdése egyértelművé teszi, hogy a cselekvőképtelennek nyilvánított személyek nem gyakorolhatják passzív választójogukat sem, tehát nem indulhatnak jelöltként a parlamenti választásokon.⁹⁷⁷ Az elnökválasztásról szóló törvény 3. cikke az Alkotmányhoz és a parlamenti választási törvényhez hasonló módon először deklarálja az általános választójogot,⁹⁷⁸ majd pedig hangsúlyozza, hogy a cselekvőképtelennek nyilvánított személyek nem vehetnek részt a választásokon. A cselekvőképtelennek nyilvánított személyeket a választói névjegyzékből is törölni kell.⁹⁷⁹ Ugyanezt a megközelítést alkalmazza a helyhatósági választásokról szóló törvény 2. cikke⁹⁸⁰ és az Európai parlamenti választásokról szóló törvény 3. cikke.⁹⁸¹

Litvániában kizárólag azok a fizikai fogyatékossgal élő személyek jogosultak segítő igénybevételére a szavazás során, akik fogyatékossguk miatt nem képesek egyedül a szavazólap kitöltésére. A segítő személy olyan személy lehet, akivel a fogyatékossgal élő választópolgár bizalmi viszonyban van.⁹⁸² A választási bizottság elnöke és tagja, valamint választási megfigyelők nem járhatnak el támogatóként a szavazás során.⁹⁸³ A szociális és egészségügyi intézményekben tartózkodó fizikai fogyatékossgal élő személyek segítőinek a fogyatékossgal élő választópolgár jelenlétében és instrukciói szerint kell a szavazólapot kitölteniük, és a szavazás titkossgát meg kell őrizniük.⁹⁸⁴

⁹⁷⁶ A litván gondnoksági rendszer rövid jellemzése: MDAC (2013) i. m. 63–64.

⁹⁷⁷ Hasonló rendelkezéseket tartalmaz a parlamenti (Seimas) választási törvény 26. cikk (3) bekezdése, melynek értelmében nem vehető fel a választási névjegyzékbe az, akit cselekvőképtelenné nyilvánított a Bíróság; A 96. cikk (3) bekezdése értelmében a Seimas tagja elveszíti mandátumát cselekvőképtelenné nyilvánítása miatt.

⁹⁷⁸ The Law on Presidential Elections of the Republic of Lithuania (Lietuvos Respublikos prezidento rinkimų įstatymas), no. I-28//State News, 1993, Nr. 2–29.

⁹⁷⁹ Uo. 23. cikk.

⁹⁸⁰ The Law on Elections to Municipal Councils of the Republic of Lithuania (Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų įstatymas), no. I-532//State News, 1994, Nr. 53–996.

⁹⁸¹ The Law on Elections to the European Parliament of the Republic of Lithuania (Lietuvos Respublikos rinkimų į Europos Parlamentą įstatymas), no. IX-1837//State News, 2003, Nr. 115–5192.

⁹⁸² Parlamenti (Seimas) választási törvény 5. cikk a titkos szavazásról (1) bekezdés. Elnökválasztási törvény 56. cikk (5) bekezdés; Önkormányzati választásokról szóló törvény 5. cikk (1) bekezdés; Európai parlamenti választásokról szóló törvény 7. cikk (1) bekezdés.

⁹⁸³ Parlamenti (Seimas) választási törvény 66. cikk (6) bekezdés; Elnökválasztási törvény 56. cikk (5) bekezdés; Önkormányzati választásokról szóló törvény 63. cikk (4) bekezdés; Európai parlamenti választásokról szóló törvény 66. cikk (5) bekezdés.

⁹⁸⁴ Parlamenti (Seimas) választási törvény 71. cikk (5) bekezdés; Elnökválasztási törvény 61. cikk (5) bekezdés; Önkormányzati választásokról szóló törvény 66. cikk (5) bekezdés; Európai parlamenti választásokról szóló törvény 72. cikk (5) bekezdés.

2.5.3. Jugoszláv utódállamok

A Jugoszláv utódállamok között Bosznia-Hercegovina, Horvátország, Macedónia, Montenegró, Szerbia és Szlovénia jogi szabályozását vizsgáljuk meg.

2.5.3.1. Bosznia-Hercegovina

Bosznia-Hercegovina 2010. március 12-én ratifikálta a CRPD-t. Bosznia-Hercegovina Alkotmánya⁹⁸⁵ kinyilvánítja, hogy Bosznia-Hercegovina demokratikus állam, amely a jogállamiságra, valamint szabad és demokratikus választásokra épülve működik.⁹⁸⁶ Az Alkotmány nem vonja meg a választójogot sem fogyatékoság, sem pedig a cselekvőképesség hiánya miatt.

Bosznia-Hercegovina Választási törvénye elismeri minden olyan személy választójogát, aki szerepel a Központi Választási Névjegyzékben,⁹⁸⁷ azonban hangsúlyozza, hogy a Névjegyzék nem tartalmazhatja azon bosznia-hercegovinai állampolgárok nevét, akik teljes cselekvőképességét jogerős bírósági ítélet alapján megvonták.⁹⁸⁸ Kutatások rámutatnak, hogy Bosznia-Hercegovinában több mint 6500 fogyatékossgal élő személyt nyilvánítottak cselekvőképtelennek és helyeztek gondnokság alá,⁹⁸⁹ ami egyben azt is jelenti, hogy nem szerepelhetnek a Központi Választási Névjegyzékben.⁹⁹⁰

Bosznia-Hercegovina Választási törvénye a vak, fizikai fogyatékossgal élő és írni vagy olvasni nem tudó személyek számára lehetővé teszi, hogy egy általuk választott segítő támogassa őket a szavazólap kitöltésében.⁹⁹¹ A segítséget nyújtó személynek szerepelnie kell a választói névjegyzékben, de nem lehet a

⁹⁸⁵ Bosznia-Hercegovina Alkotmánya az 1995. december 14-én aláírt daytoni szerződés 4. sz. mellékletét képezi.

⁹⁸⁶ Uo. 1. cikk 82) bekezdés.

⁹⁸⁷ Bosznia-Hercegovina Választási törvénye 1.4. cikk (2) bekezdés.

⁹⁸⁸ Uo. 3.2. cikk (3) bekezdés.

⁹⁸⁹ Lásd például: Inclusion Europe et al: *Human Rights of Persons with Intellectual Disabilities: Country Report Bosnia and Herzegovina*. 2007. december. 21.

⁹⁹⁰ Vö. Mental Disability Advocacy Center: *Written submission on Article 25 of the ICCPR, with respect to the List of Issues for Bosnia and Herzegovina*. To the Human Rights Committee, 104th Session 12 - 30 March 2012. 12-13. bekezdés.

⁹⁹¹ Bosznia-Hercegovina Választási törvénye 5.19 cikk (1) bekezdés.

választási bizottság tagja vagy választási megfigyelő.⁹⁹² Egy segítő csak egy ezt igénylő személynek nyújthat segítséget.⁹⁹³

2.5.3.2. Horvátország

Horvátország 2007. augusztus 15-én ratifikálta a CRPD-t. Habár a Horvát Köztársaság Alkotmányának 45. szakasza minden 18. életévét betöltött állampolgár számára biztosítja a választójogot, 2012. december 29-ét megelőzően azon fogyatékossgal élő személyek, akiket cselekvőképességüktől teljesen megfosztottak, automatikusan elveszítették választójogukat.⁹⁹⁴ Azon fogyatékossgal élő személyek esetében pedig, akiknél a cselekvőképességük korlátozását rendelte el a bíróság, a választójog megvonásáról külön határoznia kellett az eljáró bírónak.⁹⁹⁵

2012 májusában az Association for Social Affirmation of People with Psychosocial Disabilities (Shine) nevű szervezet beadvánnyal fordult a Horvát Alkotmánybírósághoz, melyben a cselekvőképességükben korlátozott és attól megvont személyek aktív és passzív választójogára vonatkozó szabályozás alkotmányossági vizsgálatát kérte. Ehhez a beadványhoz további hét civil szervezet csatlakozott, valamint a Horvátországi Fogyatékossgügyi Ombudsman is.⁹⁹⁶

2012. december 14-én a Horvát Parlament elfogadta a Választó névjegyzékről szóló törvényt, mely biztosítja minden gondnokság alá helyezett személy számára az aktív választójog gyakorlásának lehetőségét.⁹⁹⁷ Az új törvény elfogadását megelőzően a Horvát Kormány olyan törvénytervezetet dolgozott ki, amely lényegében követte volna az Emberi Jogok Európai Bíróságának a *Kiss kontra Magyarország* ügyben hozott ítéletét és egyéni bírói mérlegelés tárgyává tette volna az aktív választójog megvonásának kérdését a gondnokság

⁹⁹² Uo. 5.19 cikk (2) bekezdés.

⁹⁹³ Uo. 5.19 cikk (3) bekezdés.

⁹⁹⁴ Választó névjegyzékről szóló törvény 2. cikk. Hatályon kívül helyezve.

⁹⁹⁵ Családjogi törvény 159. § (3) bekezdés. Vö. Mental Disability Advocacy Center and the Association for Social Affirmation of People with Psychosocial Disabilities (Shine): *Out of Sight. Human Rights in Psychiatric Hospitals and Social Care Institutions in Croatia*. MDAC, October 2011. 62.

⁹⁹⁶ Kristijan GRĐAN: At least 16,355 people with disabilities in Croatia have their right to vote restored: a victory for democracy. In: *International Disability Alliance: Human Rights Publication Series*. 2013. 66.

⁹⁹⁷ Branka MEIĆ: Campaigning for the restoration of the right to vote. In: *International Disability Alliance: Human Rights Publication Series*. 2013. 68.

alá helyezett személyek tekintetében.⁹⁹⁸ Mivel a tervezetet a CRPD 29. cikkével ellentétesnek vélte, több civil szervezet és a Horvátországi Fogyatékosügyei Ombudsman is éles kritikával illette.⁹⁹⁹ Az új jogi szabályozás 2012. december 29-én lépett hatályba.

Mivel a gondnokság alá helyezett személyek az új jogi szabályozással csak aktív választójogukat nyerték vissza, ezért továbbra is fontos döntés meghozatala várható az Alkotmánybíróságtól a gondnokság alá helyezett személyek passzív választójogával összefüggésben.¹⁰⁰⁰

Horvátország 2013. július 1-jén csatlakozott az Európai Unióhoz, és erre való tekintettel 2013. április 14-én a horvát szavazópolgárok – ideértve a gondnokság alá helyezett személyeket is – 12 európai parlamenti képviselő megválasztásáról döntöttek. A gondnokság alá helyezett fogyatékossgal élő személyek először élhettek választójogukkal.¹⁰⁰¹

Horvátországban jogszabály teszi lehetővé a fogyatékossgal élő személyek számára, hogy segítséget vegyenek igénybe a választások során, és a fogyatékossgal élő személyek szabadon megválaszthatják a nekik segítséget nyújtó támogató személyt. Horvátországban a jogszabály kifejezetten megtiltja, hogy választási tisztviselő segítséget nyújtson a választások során.¹⁰⁰²

2.5.3.3. Macedón Köztársaság

A Macedón Köztársaság 2011. december 29-én ratifikálta a CRPD-t. A Macedón Köztársaság Alkotmánya¹⁰⁰³ értelmében, habár minden 18. életévét betöltött állampolgár választójoggal bír, a cselekvőképességüktől megfosztott személyek

⁹⁹⁸ GRČAN i. m. 66. oldal.

⁹⁹⁹ Uo. 66–67.; MEIC i. m. 68.

¹⁰⁰⁰ GRČAN i. m. 67.

¹⁰⁰¹ Ld. <https://www.youtube.com/watch?v=456MGtIsjXw&feature=youtu.be> A Horvát Nemzeti TV adása 2013. április 14-én. 4 perc 40 másodperctől a háttérhang azt mondja, hogy a választások egy másik ok miatt is különlegesek, mégpedig azért, mert a gondnokság alatt élő személyek először szavazhattak Horvátországban. Az első interjúalany arról beszél, hogy nagyon boldog volt, hogy életében először szavazhatott, és hogy ezt az Európai parlamenti választásokon tehetta meg. A második interjúalany pedig azt hangsúlyozza, hogy nem volt nehéz szavazni, mégha ideges is volt emiatt. Vö. Oliver LEWIS: *Croatia's EU election is more important for some than others*. Oliver Talks blog. 15 April 2013.

¹⁰⁰² FRA (2014) i. m. 50–51.

¹⁰⁰³ Az Alkotmány 1991. november 17-én került elfogadásra és 1991. november 22-én lett közzétéve a Hivatalos Lapban (no. 2/91.). Az értekezésben szereplő fordítás alapja a Macedón nyelvű szöveg.

nem rendelkeznek választójoggal.¹⁰⁰⁴ Az alkotmány ezen rendelkezése képezi alapját a választási törvénykönyv¹⁰⁰⁵ azon szabályozásának, melynek értelmében a Macedón Köztársaság minden 18. életévét betöltött azon állampolgára rendelkezik választójoggal, aki cselekvőképes.¹⁰⁰⁶ Továbbá, azon állampolgárok, akiket jogerős bírói döntéssel cselekvőképességüktől megfosztottak, nem vehetőek fel a választási névjegyzékbe.¹⁰⁰⁷

A passzív választójog tekintetében a Választási Törvénykönyv kiemeli, hogy parlamenti, önkormányzati képviselő, valamint polgármester jelölt csak az a 18. életévét betöltött macedón állampolgár lehet, aki cselekvőképes.¹⁰⁰⁸

Mindezek alapján a gondnokság alá helyezett személyek a Macedón Köztársaságban nem rendelkeznek sem aktív sem passzív választójoggal. A választások során nyújtható segítség tekintetében fontos rámutatni, hogy amennyiben a választópolgár fizikai fogyatékosága vagy írástudatlansága okán nem tud a Választási Törvénykönyvben meghatározott módon szavazni, magával hozhat egy személyt, hogy segítséget nyújtson neki.¹⁰⁰⁹ Amennyiben ilyen személyt nem tud magával hozni a fizikai fogyatékosággal élő vagy írni-olvasni nem tudó választópolgár, akkor a Választási Bizottság kijelöl valakit a választópolgárok közül, hogy segítséget nyújtson, de a Választási Bizottság tagja nem nyújthat segítséget.¹⁰¹⁰ Ugyanaz a személy nem nyújthat segítséget a választásokon kettőnél több fizikai fogyatékosággal élő vagy írástudatlan választópolgár számára.¹⁰¹¹

2.5.3.4. Montenegró

Montenegró 2009. november 2-án ratifikálta a CRPD-t. Montenegró Alkotmánya¹⁰¹² nem tartalmaz választójogi korlátozást sem fogyatékosággal, sem a cselekvőképességgel, illetve annak hiányával összefüggésben. A

¹⁰⁰⁴ Uo. 22. cikk.

¹⁰⁰⁵ 2006. évi Választási Törvénykönyv (Közzétéve a 40/2006 sz. Hivatalos Lapban).

¹⁰⁰⁶ Uo. 2. cikk 1. bekezdés. Vö. 6. cikk (1) bekezdés.

¹⁰⁰⁷ Uo. 41. cikk (6) bekezdés.

¹⁰⁰⁸ Uo. 7. cikk (2) bekezdés.

¹⁰⁰⁹ Uo. 112. cikk (1) bekezdés.

¹⁰¹⁰ Uo. 112. cikk (2)-(3) bekezdés.

¹⁰¹¹ Uo. 112. cikk (4) bekezdés.

¹⁰¹² Az Alkotmányozó Gyűlés által elfogadva 2007. október 19-én.

parlamentari és helyi önkormányzati képviselők választásáról szóló törvény¹⁰¹³ azonban feltételül szabja mind az aktív, mind pedig a választójog gyakorlásához a cselekvőképesség meglétét.¹⁰¹⁴

A parlamenti és helyi önkormányzati képviselők választásáról szóló törvény lehetővé teszi a fogyatékossgal élő és írni-olvasni nem tudó személyek számára, hogy magukkal hozzanak egy általuk választott személyt, hogy segítséget nyújtson nekik.¹⁰¹⁵ A Választási Bizottság tagja nem nyújthat segítséget a szavazat leadásánál.¹⁰¹⁶

2.5.3.5. Szerbia

Szerbia 2009. július 31-én ratifikálta a CRPD-t. A Szerb Alkotmány 52. cikke az aktív és a passzív választójogot azon felnőtt állampolgárok számára biztosítja, akik cselekvőképességgel rendelkeznek. A választási törvények – az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény 10. cikke,¹⁰¹⁷ az elnökválasztásról szóló törvény 2. cikke¹⁰¹⁸ és a helyhatósági választásokról szóló törvény 6. cikke¹⁰¹⁹ – az Alkotmány ezen rendelkezését követik, és mindazon személyek választójogát automatikusan megvonják, akinek a cselekvőképessége korlátozott vagy kizárt. Ezen megközelítést civil szervezetek többször kritika tárgyává tették.¹⁰²⁰

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény lehetővé teszi azon választópolgárok számára (vakok, fogyatékossgal élők, írni-olvasni nem

¹⁰¹³ A parlamenti és helyi önkormányzati képviselők választásáról szóló 1998. évi törvény (Közzétéve a 4/98. sz. Hivatalos lapban).

¹⁰¹⁴ Uo. 11. cikk (1)–(2) bekezdés.

¹⁰¹⁵ Uo. 84. cikk (1) bekezdés.

¹⁰¹⁶ Uo. 84. cikk (2) bekezdés.

¹⁰¹⁷ Az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény (“Official Gazette of the Republic of Serbia”, 35/00), 10. cikk.

¹⁰¹⁸ A köztársasági elnök választásáról szóló törvény (“Official Gazette of the Republic of Serbia”, 111/07), 2. cikk.

¹⁰¹⁹ A helyhatósági választásokról szóló törvény (“Official Gazette of the Republic of Serbia”, 129/2007), 6. cikk.

¹⁰²⁰ Ld. MDAC, *Guardianship and Human Rights in Serbia – Analysis of Guardianship Law and Policy*, Budapest, 2006.; Snežana LAZAREVIC–Dragana CIRIC MILOVANOVIC–Lea ŠIMOKOVIC: *Practicing universality of rights: analysis of the implementation of the un convention on the rights of Persons with Disabilities in view of persons with intellectual disabilities in Serbia*. Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom mDri-s and People in need, July 2012.

tudó személyek), akik nem képesek kitölteni a szavazólapot, hogy magukkal hozzanak egy személyt, aki a szavazólap kitöltésében a segítségükre lehet.¹⁰²¹

2.5.3.6. Szlovénia

Szlovénia 2008. április 24-én ratifikálta a CRPD-t. A Szlovén Alkotmány 43. cikke értelmében a választójog általános és egyenlő, és minden 18. életévét betöltött állampolgár választhat és választható. Mindemellett a parlamenti választásokról szóló 1992. évi törvény 7. cikke kimondta, hogy „[a] Szlovén Köztársaság minden, a választás napjáig 18. életévét betöltött állampolgára, amennyiben nem nyilvánították cselekvőképtelenné, rendelkezik szavazójoggal és a képviselővé választhatóság jogával.”¹⁰²²

Miután a szlovén alkotmánybíróság 2003-ban alkotmányellenesnek minősítette ezt a rendelkezést,¹⁰²³ a szlovén parlament 2006-ban módosította a parlamenti választásokról szóló 1992. évi törvényt. Az alkotmányellenesség megállapításának alapját az képezte, hogy az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a szavazóképeség és a cselekvőképeség nem feleltethetők meg egymásnak.¹⁰²⁴ Az Alkotmánybíróság álláspontja értelmében csak olyan módon lehet korlátozni a választójogot, amely közvetlen kapcsolatban van a törvényes céllal, és amely szükséges és arányos. A választójog abban az esetben korlátozható, ha az illető személy nem képes megérteni a választások értelmét, célját és következményeit. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy minden egyes gondnoksági és a szülői jogok meghosszabbításával kapcsolatos ügyet olyan szempontból is vizsgálni kell, hogy az illető személy képtelen-e gyakorolni a választójogát.¹⁰²⁵

A 2006-os módosítás következtében „ahhoz, hogy egy személy választójogát korlátozni lehessen, a bíróságnak

¹⁰²¹ Az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény, 72. cikk.

¹⁰²² Zakon o volitvah v Državni zbor.

¹⁰²³ U-I-346/02 – 13. sz. döntés, 2003. július 10.

¹⁰²⁴ Lásd a Szlovén Köztársaság Hivatalos Közlönyét, 73. sz., 2003. július 29., 11212–11216. o. Idézi: Mental Disability Advocacy Center (MDAC): Amicus curiae brief by twenty-five non-governmental organisations and academic institutions, all having expertise in international law to the Constitutional Court of the Czech Republic in the cases of Mr. Hlaváč Tomáš and Mr. Soldán Jiří. 18 February 2010. 51. bekezdés. [a továbbiakban: MDAC (2010)]

¹⁰²⁵ Vö. Cseh Köztársaság Alkotmánybíróságának IV.ÚS 3102/08 sz. (2010. július 12-i) határozata, 32. bekezdés.

- i) határozatot kell hoznia a szülői jogok meghosszabbításáról, amelyek Szlovéniában a gondnokság egy speciális formájának minősülnek, valamint
- ii) bizonyítaniuk kell, hogy az adott személy nem képes megérteni a választások értelmét, célját és következményét.¹⁰²⁶

Fontos rámutatni, hogy a Cseh Köztársaság Alkotmánybíróságának IV.ÚS 3102/08 sz. határozata a szlovén alkotmánybíróság határozatának álláspontját vette alapul a gondnokság alá helyezett személyek választójogával kapcsolatos álláspontja kialakításához.¹⁰²⁷ Itt kell rámutatnunk arra is, hogy a szlovén alkotmánybíróság határozata párhuzamba állítható Amerikai Egyesült Államok Maine állam bíróságának a ‘Doe kontra Rowe’¹⁰²⁸-ügyben meghozott ítéletével, melyben alkotmányellenesnek mondták ki azt a szabályozást, amely automatikusan kizárta az intellektuális és/vagy pszichoszociális fogyatékossgal élő és ezért gondnokság alá helyezett személyeket a választójogból.¹⁰²⁹

A parlamenti választásokról szóló 1992. évi törvény értelmében az a választópolgár aki, azért mert nem tud írni vagy olvasni, vagy fizikai fogyatékossga miatt nem tudja a szavazólapot az előírt módon kitölteni, igénybe veheti egy másik választópolgár segítségét. Erről a választási bizottságnak döntést kell hoznia és jegyzőkönyvbe kell vennie.¹⁰³⁰

2.5.4. Volt szocialista Balkán államok a jugoszláv utódállamok kivételével

A doktori munka e részében Albánia, Bulgária és Románia jogi szabályozását mutatjuk be.

¹⁰²⁶ Ld. a 2006-ban módosított, parlamenti választásokról szóló 1992. évi törvény 7. cikkének (2) bekezdését. Idézi: Fra (2010) i. m. 13.

¹⁰²⁷ Ld. Cseh Köztársaság Alkotmánybíróságának IV.ÚS 3102/08 sz. (2010. július 12-i) határozata, 32. bekezdés.

¹⁰²⁸ Doe v. Rowe, 156 F.Supp. 2d 35 (2001). United States District Court, D. Maine. August 9, 2001.

¹⁰²⁹ A döntés értelmében a „mentális fogyatékossgon alapuló gondnokság alá helyezés” nem elég pontosan megkonstruált oka a választójog korlátozásának („narrow tailoring” doctrine). Vö. Cseh Köztársaság Alkotmánybíróságának IV.ÚS 3102/08 sz. (2010. július 12-i) határozata, 32. bekezdés.

¹⁰³⁰ A parlamenti választásokról szóló 1992. évi törvény 79. cikke.

2.5.4.1. Albánia

Albánia 2012. november 15-én ratifikálta a CRPD-t. A gondnokság tekintetében Albánia cselekvőképességet érintő jogi szabályozása ismeri a korlátozott cselekvőképesség és a cselekvőképtelenség terminológiáját.¹⁰³¹ Az albán családjogi törvénykönyv¹⁰³² 307. cikke a gondnokság alá helyezendő fogyatékossgal élőket azon személyekként definiálja, akik 'jogaikat elveszítik'.¹⁰³³ Albánia Alkotmánya pedig egyértelművé teszi, hogy „azok az állampolgárok, akiket jogerős bírói ítélettel mentálisan képtelennek (cselekvőképtelennek) nyilvánítottak, nem rendelkeznek választójoggal.”¹⁰³⁴ Ezt a rendelkezést vette át az Albán választási törvény is.¹⁰³⁵

Azon választópolgárok számára, akik fizikai okokból nem képesek arra, hogy egyedül vegyenek részt a választási eljáráson, megkérhetik egy családtagjukat vagy egy másik választópolgárt, aki ugyanazon választókerület választási névjegyzékében szerepel, hogy segítséget nyújtsanak.¹⁰³⁶ Egy segítő csak egy ezt igénylő személynek nyújthat segítséget.¹⁰³⁷ A választási bizottság és a titkárság tagjai nem járhatnak el segítőként.¹⁰³⁸

2.5.4.2. Bulgária

Bulgária 2012. március 22-én ratifikálta a CRPD-t. Bulgária Alkotmánya nem fogalmazza meg a gondnokság alá helyezett személyek egyértelmű kizárását a választójogból, hiszen a releváns szakasz értelmében „[a]zon személyek kivételével, akik bírói eltiltás hatálya alatt állnak [...], minden 18. életévét betöltött állampolgár szabadon részt vehet az állami és helyi hatóságok megválasztásában és a népszavazásban”.¹⁰³⁹ A 'bírói eltiltás hatálya alatt álló személyek' továbbá

¹⁰³¹ MDAC (2013) i. m. 43.

¹⁰³² 2003 május 8-án elfogadott, 9062. törvény Albánia családjogi törvénykönyvéről.

¹⁰³³ Uo. 307. cikk. „The court, in a decision removing or limiting the ability to act, shall appoint a guardian for the person whose rights are being removed.”

¹⁰³⁴ Albánia Alkotmánya 45. cikkének (2) bekezdése.

¹⁰³⁵ Albánia 2008. évi 10019. sz. választási törvénye, 44. cikk (2) bekezdés.

¹⁰³⁶ Uo. 108. cikk (1) bekezdés.

¹⁰³⁷ Uo. 108. cikk (2) bekezdés.

¹⁰³⁸ Uo. 108. cikk (4) bekezdés.

¹⁰³⁹ Bulgária Alkotmánya 42. cikk (1) bekezdés.

nem választhatóak meg a Nemzetgyűlés tagjaivá.¹⁰⁴⁰ Azok az intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő személyek, akiket a bíróság gondnokság alá helyez és cselekvőképességüket teljesen vagy részlegesen elveszítik, a 'bírói eltiltás hatályánál' fogva nem választhatóak meg sem a Bolgár Köztársaság elnökének,¹⁰⁴¹ sem elnökhelyettesnek.¹⁰⁴² A Választójogi törvénykönyv rendelkezéseinek értelmében a 'bírói eltiltás hatálya' kiterjed a nemzeti képviselők, a köztársaság elnökének és elnökhelyettesének, az európai parlamenti képviselők, valamint helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választására.¹⁰⁴³

Az aktív választójog elvesztése mellett a 'bírói eltiltás hatálya' alatt álló személyek elveszítik passzív választójogukat is, és nem indulhatnak jelöltként a nemzeti képviselők, a köztársaság elnökének és elnökhelyettesének, az európai parlamenti képviselők, valamint helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek megválasztásán.¹⁰⁴⁴ Az európai parlamenti képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek megválasztására irányuló választásokon az aktív és a passzív választójog korlátozása kiterjed a nem bolgár állampolgárságú európai uniós állampolgárokra is.¹⁰⁴⁵

Bulgáriában, 2012 márciusában az Igazságügyi Minisztérium létrehozott egy munkacsoportot a cselekvőképességi jogreform előkészítésére. A munkacsoport által elkészített és a minisztérium honlapján közzétett koncepció¹⁰⁴⁶ nem ismeri a cselekvőképesség kizárásának lehetőségét, sem ahhoz hasonló jogintézményt.¹⁰⁴⁷ Továbbá, a koncepció nem teszi lehetővé a cselekvőképessé-

¹⁰⁴⁰ Uo. 65. cikk (1) bekezdés.

¹⁰⁴¹ Uo. 93. cikk (2) bekezdés.

¹⁰⁴² Uo. 94. cikk. Továbbá, a politikai pártokról szóló törvény 4. cikkének értelmében a gondnokság alá helyezett személyek politikai pártot sem alapíthatnak, mivel ezt csak a választójoggal rendelkező állampolgárok számára teszi lehetővé a jogszabály. Ld. FRA (2010) i. m. 10.

¹⁰⁴³ Bulgária: Választójogi törvénykönyv 3. cikk.

¹⁰⁴⁴ Uo. 4. cikk. Lásd még: International Disability Alliance (IDA): *Contribution to OHCHR Thematic Study on „The participation of persons with disabilities in political and public life”*. 15 october 2011.

¹⁰⁴⁵ Bulgária: Választójogi törvénykönyv 3. cikk (3) és (4) bekezdés és 4. cikk (3)-(4) bekezdés.

¹⁰⁴⁶ A koncepciót 2012. november 10-én tették elérhetővé az Igazságügyi Minisztérium honlapján. Bővebben: Mental Disability Advocacy Center (Sándor Gurbai, Steven Allen, Anna-Arstein Kerslake and Oliver Lewis): *Legal Capacity in Europe. A Call to Action to Governments and to the EU*. October 2013. 45. [a továbbiakban: MDAC (2013)]

¹⁰⁴⁷ Vö. Mental Disability Advocacy Center at al.: *Beadvány a Köztársasági Elnöknek a teljesen korlátozó gondnokság alkotmányellenességéről*. 2013. február. 10.

get korlátozó gondnokság alá helyezés esetén az automatikus jogkorlátozásokat, így a választójog automatikus korlátozását sem.¹⁰⁴⁸

A szavazás során személyi segítőt a fogyatékossgal élő személyek közül kizárólag a fizikai fogyatékossgal élők, vakok és gyengénlátók vehetnek igénybe. Ők szabadon megválaszthatják segítőjüket, azonban ehhez be kell mutatniuk a Bulgáriai Orvosi Szakértői Bizottságnak a károsodást igazoló dokumentumát, és ez alapján a választási bizottság elnökének engedélyeznie kell, hogy a segítő személy a fogyatékossgal élő választópolgárral együtt lépjen a szavazófülkébe.¹⁰⁴⁹ A választójogi törvénykönyv kiemeli, hogy írástudatlanság nem lehet alapja segítő részvételének a szavazat leadása során.¹⁰⁵⁰ Egy támogató személy nem lehet kettőnél több választópolgár segítségére.¹⁰⁵¹ Intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő személyek nem vehetnek igénybe ilyen jellegű segítséget.

2.5.4.3. Románia

Románia 2011. január 31-én ratifikálta a CRPD-t. A román alkotmány 36. szakasza egyértelműen rámutat, hogy azon intellektuális fogyatékossgal és pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek, akiket cselekvőképtelennek nyilvánítottak, nem élhetnek választójogukkal.¹⁰⁵² Az Alkotmány továbbá rámutat, hogy kizárólag azok a személyek élhetnek passzív választójogukkal, akik aktív választójoggal rendelkeznek.¹⁰⁵³ Az Alkotmány ugyanezt a szabályozást tartalmazza az európai parlamenti választások tekintetében.¹⁰⁵⁴

A cselekvőképtelenné nyilvánítás Románia esetében a gondnokság mindkét formáját magában foglalja: a cselekvőképességet kizáró gondnokságot (tutela) és a cselekvőképességet korlátozó gondnokságot (curatela) is.¹⁰⁵⁵ Az Alkotmány releváns szakaszai figyelembevételével a választási törvények is hangsúlyozzák, hogy nem élhetnek választójogukkal azon intellektuális fogyatékossgal és

¹⁰⁴⁸ MDAC (2013) i. m. 45.

¹⁰⁴⁹ Bulgária: Választójogi törvénykönyv 204. cik (1) bekezdés.

¹⁰⁵⁰ Uo. 204. cik (5) bekezdés.

¹⁰⁵¹ Uo. 204. cik (6) bekezdés.

¹⁰⁵² Constituția României 36. cikk.

¹⁰⁵³ Uo. 37. cikk.

¹⁰⁵⁴ Uo. 38. cikk.

¹⁰⁵⁵ Ld. az új Polgári Törvénykönyvről szóló 2011. évi 71. törvény szabályozását. Hatályba lépett 2011. október 1-jén.

pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek, akiket cselekvőképtelennek nyilvánítottak.¹⁰⁵⁶

Az országgyűlési képviselők választásáról és az európai parlamenti választásokról szóló törvény lehetővé teszi, hogy azon személyek, akiknek erre alapos indokuk van, mert nem tudják egyedül kitölteni a szavazólapot, a választási bizottság elnökének engedélyével egy általuk választott segítő személyt hívjanak be magukkal a szavazófülkébe, és tőle segítséget kapjanak. A segítő személy nem lehet sem választási megfigyelő, sem pedig a szavazóhelyiség választási bizottságának tagja.¹⁰⁵⁷

2.5.5. Szovjet utódállamok a Baltikum kivételével

A doktori munka e részében Oroszország, Ukrajna, Örményország, Azerbajdzsán, Grúzia és Moldova jogi szabályozását vesszük sorra.

2.5.5.1. Oroszország

Oroszország 2012. szeptember 25-én ratifikálta a CRPD-t. Oroszország Alkotmányának 32. § (3) cikke egyértelművé teszi, hogy azon állampolgárokat, akiket bíróság cselekvőképtelennek nyilvánított, meg kell fosztani választójoguktól és a választhatóság jogától is.¹⁰⁵⁸ Tartalmát tekintve ugyanilyen rendelkezéseket találunk az Elnökválasztásról szóló törvényben,¹⁰⁵⁹ a választójog és az Orosz Federáció állampolgárai népszavazáson való részvételi jogának alapvető

¹⁰⁵⁶ Országgyűlési képviselők választásáról szóló 2008. évi 35. törvény, 3. cikk (5) bekezdés; Az európai parlamenti választásokról szóló 2007. évi 33. törvény, 5. cikk (6) bekezdés; önkormányzati választásokról szóló 2004. évi 67. törvény, 5. cikk (1) bekezdés.

¹⁰⁵⁷ Országgyűlési képviselők választásáról szóló 2008. évi 35. törvény, 42. cikk (21) bekezdés; Az európai parlamenti választásokról szóló 2007. évi 33. törvény, 19.4. cikk (8) bekezdés.

¹⁰⁵⁸ Oroszország Alkotmányának 32. § (3) bekezdése.

¹⁰⁵⁹ Oroszország Federális törvénye az Elnökválasztásról (2003. január 10-i 19-FZ. sz. törvény) 3. cikk 4. bekezdés. Lásd még a 44. cikk 7. bekezdést, melynek értelmében a jelöltlistáról és a pártlistáról törölni kell azt a személyt, akit bíróság cselekvőképtelennek nyilvánított, valamint azokat is akik, súlyos betegek vagy egészségi állapotuk allandó jelleggel megromlott. Akkor is törölni kell a listákról az illető személyt, ha közeli hozzátartozója súlyos beteg, vagy ha egészségi állapota allandó jelleggel megromlott.

garanciáiról szóló törvényben,¹⁰⁶⁰ valamint a Duma képviselőinek választásáról szóló törvényben.¹⁰⁶¹

A Duma képviselőinek választásáról szóló törvény lehetővé teszi, hogy azon választópolgár, aki nem képes egyedül kitölteni a szavazólapot felkérhet egy személyt arra, hogy a segítségére legyen. A segítséget nyújtó személy nem lehet a választási bizottság tagja, sem képviselőjelölt, sem politikai párt meghatalmazott képviselője vagy ügynöke, sem választási megfigyelő etc.¹⁰⁶² Ezt a rendelkezést ismétli meg az Elnökválasztásról szóló törvény 69. cikk (10) bekezdése.

2.5.5.2. *Ukrajna*

Ukrajna 2010. február 4-én ratifikálta a CRPD-t. Ukrajna Alkotmánya¹⁰⁶³ egyértelművé teszi, hogy – bár a 18. életévüket betöltött ukrán állampolgárok választójoggal rendelkeznek – azok az állampolgárok, akiket bírósági döntés cselekvőképtelenné nyilvánított nem bírnak választójoggal.¹⁰⁶⁴ Az Alkotmány ezen rendelkezésére épül az országgyűlési választásokról szóló törvény¹⁰⁶⁵ 2. cikk 9. bekezdése, valamint a helyi önkormányzati választásokról szóló törvény¹⁰⁶⁶ 6. cikk 3. bekezdése, melyek alapján a bírósági döntés által cselekvőképtelenné nyilvánított személyek nem rendelkeznek választójoggal.

¹⁰⁶⁰ Oroszország Federális törvénye a választójog és az Orosz Federáció állampolgárai népszavazáson való részvételi jogának alapvető garanciáiról (June 12, 2002. június 12-i 67-FZ. sz. törvény) 4. cikk 3. bekezdés.

¹⁰⁶¹ Oroszország Federális törvénye a Parlament (Duma) képviselőinek választásáról (2005. évi 51-FZ. sz. törvény) 5. cikk 4. bekezdés. Lásd még a 49. cikk 7. bekezdést, melynek értelmében a szövetségi jelöltlistáról törölni kell azt a személyt, akit bíróság cselekvőképtelennek vagy korlátozottan cselekvőképtelennek nyilvánított, valamint azokat is akik, súlyos betegek vagy egészségi állapotuk allandó jelleggel megromlott. Akkor is törölni kell a listákról az illető személyt, ha közeli hozzátartozója súlyos beteg, vagy ha egészségi állapota allandó jelleggel megromlott.

¹⁰⁶² Oroszország Federális törvénye a Parlament (Duma) képviselőinek megválasztásáról (2005. évi 51-FZ. sz. törvény) 74. cikk 10. bekezdés.

¹⁰⁶³ Ukrajna 1996. június 28-án elfogadott Alkotmánya. Az Alkotmányt módosította a 2004. december 8-i 2222-IV. törvény, azonban ezt az Ukrán Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek nyilvánította 2010. szeptember 30-án (no. 20-pn/2010).

¹⁰⁶⁴ Uo. 70. cikk.

¹⁰⁶⁵ Az ukrán országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi 4061-VI. törvény (elfogadva 2011. november 17-én).

¹⁰⁶⁶ Az ukrán helyi önkormányzati választásokról szóló 1998. évi törvény.

Az országgyűlési választásokról szóló törvény biztosítja annak lehetőségét, hogy azon választópolgár, aki testi fogyatékosága miatt nem képes segítség nélkül kitölteni és a szavazóurnába dobni a szavazólapot, felkérhet egy személyt arra, hogy ezekben segítséget nyújtson. Erről előzetesen értesíteni kell a kerületi választási bizottság elnökét. A segítséget nyújtó személy nem lehet a választási bizottság tagja, sem képviselőjelölt, sem választási megfigyelő, és nem dönthet a szavazat leadásánál a választópolgár helyett.¹⁰⁶⁷ Hasonló rendelkezést tartalmaz a helyi önkormányzati választásokról szóló törvény 44. cikkének 2. bekezdése.

2.5.5.3. Örményország

Örményország 2010. szeptember 22-én ratifikálta a CRPD-t. Az Örmény Köztársaság Alkotmánya¹⁰⁶⁸ arról rendelkezik, hogy a Köztársasági Elnök, az Országgyűlés és a helyi önkormányzatok választása, valamint a népszavazások megtartása az általános, egyenlő és közvetlen választójog alapján és titkos szavazással történik.¹⁰⁶⁹ Az Alkotmány továbbá explicite kimondja, hogy a fogyatékoságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilos az Örmény Köztársaságban.¹⁰⁷⁰ Mindezek mellett az Alkotmány egyértelművé teszi, hogy azon személyek, akiket bírósági döntés cselekvőképtelennek nyilvánított, nem rendelkeznek sem aktív, sem passzív választójoggal.¹⁰⁷¹ Ez utóbbi rendelkezést ismétli meg az Örmény Köztársaság Választási Törvénykönyve¹⁰⁷² 2. cikkének 3. bekezdése.

A Választási Törvénykönyv biztosítja azt a jogot, hogy azon választópolgár, aki nem képes egyedül kitölteni a szavazólapot, felkérhet egy személyt arra, hogy segítséget nyújtson a szavazófülkében. Erről előzetesen értesíteni kell a kerületi választási bizottság elnökét. A segítséget nyújtó személy nem lehet a választási bizottság tagja, és nem dönthet a szavazat leadásánál a választópolgár

¹⁰⁶⁷ Az ukrán Országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi 4061-VI. törvény 85. cikkének 5. és 9. bekezdése.

¹⁰⁶⁸ Az Örmény Köztársaság Alkotmányát 1995. július 5-én fogadták el népszavazással. Az Alkotmány módosítására 2005. november 27-én került sor, szintén népszavazással.

¹⁰⁶⁹ Uo. 4. cikk.

¹⁰⁷⁰ Uo. 14. cikk 1. bekezdés.

¹⁰⁷¹ Uo. 30. cikk.

¹⁰⁷² Az Örmény Köztársaság Választási Törvénykönyve (Elfogadva 2011. május 6-án).

helyett. A segítséget nyújtó személy mindössze egyetlen olyan választópolgárnak nyújthat segítséget, aki nem képes egyedül kitölteni a szavazólapot.¹⁰⁷³

2.5.5.4. Azerbajdzsán

Azerbajdzsán Alkotmányának¹⁰⁷⁴ 56. cikke kimondja, hogy Azerbajdzsán Köztársaság állampolgárai aktív és passzív választójoggal rendelkeznek,¹⁰⁷⁵ azonban azon személyek, akiknek cselekvőképzetlenségét bírósági döntés kimondta nem vehetnek részt sem választásokon, sem népszavazáson.¹⁰⁷⁶

A Választási Törvénykönyv¹⁰⁷⁷ kimondja, hogy minden 18. életévét betöltött állampolgár aktív választójoggal rendelkezik a parlamenti, elnök- és helyközi választásokon, valamint a népszavazáson, kivéve azokat a személyeket, akiket az Alkotmány 56. cikke ettől megfoszt. A Választási Törvénykönyv 12. cikk 4. bekezdése ezenfelül idézi az Alkotmány 12. cikk II. bekezdésben foglalt korlátozást, melynek értelmében a bíróság által cselekvőképességétől megfosztott személy elveszíti aktív választójogát. A passzív választójoggal összefüggésben a Választási Törvénykönyv kimondja, hogy mindazok, akik aktív választójoggal rendelkeznek, passzív választójoggal is bírnak, azonban az Alkotmány 56. cikkében foglalt korlátozást itt is figyelembe kell venni.¹⁰⁷⁸

2014 májusában a CRPD Bizottság aggodalmát fejezte ki az Azerbajdzsánban hatályban lévő, a cselekvőképesség megvonására épülő választójog-megvonást eredményező szabályozás miatt,¹⁰⁷⁹ és sürgette a részes államot, hogy törölje el ezeket a választójogi korlátozásokat, és azonnali hatállyal állítsa vissza a cselekvőképességüktől megfosztott személyek választójogát.¹⁰⁸⁰

A Választási törvénykönyv értelmében azon fogyatékosággal élő személyek, akik nem tudják a szavazólapot segítség nélkül kitölteni, egy másik személyt

¹⁰⁷³ Uo. 65. cikk 4. bekezdés.

¹⁰⁷⁴ Azerbajdzsán 1995. november 11-i Alkotmánya.

¹⁰⁷⁵ Uo. 56. cikk I. bekezdés.

¹⁰⁷⁶ Uo. 56. cikk II. bekezdés.

¹⁰⁷⁷ Azerbajdzsán Köztársaság 2003. évi Választási Törvénykönyve.

¹⁰⁷⁸ Uo. 13. cikk 1. bekezdés.

¹⁰⁷⁹ CRPD Committee: *Concluding observations on the initial report of Azerbaijan*. Közzétéve: 12 May 2014. CRPD/C/AZE/CO/1. 44. bekezdés.

¹⁰⁸⁰ Uo. 45. bekezdés.

hívhatnak magukkal a szavazófülkébe, azonban a segítséget nyújtó személy nem lehet a választókerületi választási bizottság tagja.¹⁰⁸¹

2.5.5.5. Grúzia

Grúzia 2014. március 13-án ratifikálta a CRPD-t. Grúzia Alkotmányának 28. cikke értelmében minden 18. életévét betöltött állampolgár választójoggal rendelkezik,¹⁰⁸² azonban a bíróság által cselekvőképtelennek nyilvánított személyektől ezt a jogot automatikusan megvonja az Alkotmány.¹⁰⁸³ Az Alkotmányban foglalt rendelkezést ismétli meg a 2012. augusztus 1-jén hatályba lépett Választójogi Törvénykönyv.¹⁰⁸⁴

Grúzia a CRPD 12. cikkével kapcsolatosan egyértelműséget nélkülöző értelmező nyilatkozatot tett, melynek értelmében „olyan módon fogja értelmezni ezt a rendelkezést, mint amely a legmagasabb fokú védelmet nyújtja a személy méltóságának, a testi, lelki és érzelmi integritásának megőrzése, valamint tulajdona sérthetlenségének biztosítása érdekében.”¹⁰⁸⁵ Mindez a 29. cikk vonatkozásában lehetőséget nyújt a választójog automatikus megvonására.

A Választójogi Törvénykönyv értelmében, ha egy választópolgár nem tudja egyedül kitölteni a szavazólapot, akkor bárkitől segítséget kérhet, kivéve a választási bizottság tagját, jelöltet, jelölt vagy politikai párt képviselőjét és választási megfigyelőt.¹⁰⁸⁶

2.5.5.6. Moldova

Moldova 2010. szeptember 21-én ratifikálta a CRPD-t. Moldova Köztársaság Alkotmánya¹⁰⁸⁷ nem tartalmaz választójogi korlátozást sem fogyatékoságon, sem a cselekvőképességgel, illetve annak hiányával összefüggésben, azonban a 38. cikk értelmében azok a 18. életévüket betöltött Moldova Köztársaságbeli

¹⁰⁸¹ Azerbajdzsán Köztársaság 2003. évi Választási Törvénykönyve. 104. cikk (9) bekezdés.

¹⁰⁸² Grúzia Alkotmánya 28. § (1) bekezdés.

¹⁰⁸³ Uo. 28. § (2) bekezdés.

¹⁰⁸⁴ Grúzia Választójogi Törvénykönyv 3. § a.c) bekezdés.

¹⁰⁸⁵ Georgia: ‘Declaration’ on Article 12 of the CRPD.

¹⁰⁸⁶ Grúzia Választójogi Törvénykönyv, 65. cikk (3) bekezdés.

¹⁰⁸⁷ Moldova Köztársaság 1994. évi Alkotmánya (elfogadva 1994. július 29-én; módosítva 2000. július 5-én).

állampolgárok rendelkeznek választójoggal, akiktől törvényi rendelkezés ezt nem vonja meg.¹⁰⁸⁸ Az Alkotmány ezen rendelkezését ismétli meg a Választási Törvénykönyv¹⁰⁸⁹ 11. cikke, majd explicite kimondja, hogy azon személyek, akiknek cselekvőképességét jogerős bírói ítélet megvonta, nem rendelkeznek sem aktív, sem passzív választójoggal.¹⁰⁹⁰ A választójognak a cselekvőképesség elvesztésével összefüggő automatikus megvonásával összefüggésben az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Irodája is aggodalmát fejezte ki 2013-ban.¹⁰⁹¹

Mindezek mellett fontos rámutatni arra, hogy a Választási Törvénykönyv biztosítja azt a jogot, hogy azon választópolgár, aki nem képes egyedül kitölteni a szavazólapot, felkérjen egy személyt arra, hogy segítséget nyújtson számára a szavazófülkében. A segítséget nyújtó személy nem lehet a választási iroda tagja, sem képviselőjelölt, sem választási megfigyelő.¹⁰⁹²

2.6. Balkán államok a volt szocialista országok kivételével

A doktori munka e részében Görögország és Törökország jogi szabályozása kerül bemutatásra.

2.6.1. Görögország

Görögország 2012. május 31-én ratifikálta a CRPD-t. A Görög Alkotmány 51. cikke értelmében „a parlament tagjait közvetlen, általános és titkos választással választják azon állampolgárok, akik a törvény értelmében választójoggal rendelkeznek. Törvény nem korlátozhatja a választójogot kivéve alsó korhatár felállításával vagy cselekvőképtelenség esetén, avagy bizonyos bűncselekményekkel összefüggésben meghozott jogerős bírósági határozat alapján.”¹⁰⁹³ Ezen alkotmányi szabályozással megegyezően a 96/2007. sz. elnöki rendelet 5. cikke

¹⁰⁸⁸ Uo. 38. cikk 2. bekezdés.

¹⁰⁸⁹ Moldova 1997. november 21-i 1381-XIII. törvénye a Választási Törvénykönyvről (Közzétéve 1997. december 8-án Moldova 81/667. sz. Hivatalos Lapjában).

¹⁰⁹⁰ Uo. 13. cikk (1)b és (2)b bekezdés.

¹⁰⁹¹ Office of the High Commissioner for Human Rights: *The System of Guardianship in Practice in the Republic of Moldova: Human Rights and Vulnerability of Persons Declared Incapacitated*. Chisinau, 2013. 21.

¹⁰⁹² Uo. 54. cikk (1) bekezdés.

¹⁰⁹³ Uo. 51. cikk (3) bekezdés.

– amely a görög választójogi szabályozásról rendelkezik – akként foglal állást, hogy azon személyek, akiket a cselekvőképességüktől minden jognyilatkozat tekintetében megfosztottak és gondnokság alá helyeztek, nem rendelkeznek választójoggal.¹⁰⁹⁴ Az Inclusion Europe szervezet kutatása rámutat, hogy a gondnokság alá helyezett intellektuális fogyatékossgal élő személyek automatikusan elveszítik a választójogukat Görögországban.¹⁰⁹⁵

Görögország jogi környezete csak azon fogyatékossgal élő személyek számára teszi lehetővé segítő személy igénybevételét, akik fizikai vagy érzékszervi károsodással élnek, így az intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő személyek nem vehetik igénybe személyi segítő támogatását a választások során.¹⁰⁹⁶

2.6.2. Törökország

Törökország 2009. szeptember 28-án ratifikálta a CRPD-t. A Török Köztársaság Alkotmányának¹⁰⁹⁷ 67. cikke értelmében a jogszabályokban meghatározott feltételek figyelembevételével az állampolgárok választójoggal és a választhatóság jogával rendelkeznek az általánosság, szabadság, egyenlőség, titkosság és közvetlenség alapelveinek figyelembevételével. Minden 18 életévét betöltött török állampolgár választójoggal rendelkezik a választásokon és a népszavazásokon. Az Alkotmány azonban hozzáteszi, hogy ezen jogok gyakorlását törvényben kell szabályozni.¹⁰⁹⁸

Mindemellett az Alkotmány 76. cikke a képviselőválasztással összefüggésben arról rendelkezik, hogy – bár minden 25. életévét betöltött török személy képviselőnek megválasztható – azon személyek, akiket cselekvőképességüktől

¹⁰⁹⁴ Andreas DIMOPOULOS: *FRA Country thematic report on the fundamental rights of persons with intellectual disabilities and persons with mental health problems – Greece*. November 2009. 30. bekezdés.

¹⁰⁹⁵ Inclusion Europe: Deprivation of the Right to Vote affects People with Intellectual Disabilities across Europe. *E-Include*. 2010. szeptember 24.

¹⁰⁹⁶ FRA (2014) i. m. 51.

¹⁰⁹⁷ Az Alkotmányt 1982. október 18-án fogadta el az Alkotmányozó Gyűlés, majd a népszavazást követően 1982. október 20-i dátummal lett közzétéve a Hivatalos Lapban (no. 17844.). 1982. november 9-én újra közzé lett téve a Hivatalos Lapban (no. 17863.) az 1982. november 7-i népszavazásra bocsátást követően.

¹⁰⁹⁸ A 67. cikk 2001. október 17-i módosításának figyelembevételével.

megfosztottak,¹⁰⁹⁹ nem választhatóak meg képviselőnek.¹¹⁰⁰ Ezen alkotmányos rendelkezésre épül a parlamenti választásokról szóló törvény¹¹⁰¹ 11. cikkében foglalt korlátozás, melynek értelmében nem indulhatnak képviselőjelöltként azok a személyek, akiket gondnokság alá helyeztek.¹¹⁰²

Az aktív választójog tekintetében további korlátozás található az átmeneti rendelkezések között szereplő 9. cikkben, mely az első parlamenti választásokra vonatkozóan tartalmazott rendelkezést, és amelynek értelmében nem választhatott az a személy, aki gondnokság alatt állt még akkor se, ha a neve szerepelt a választási névjegyzékben.¹¹⁰³ Ehhez hasonló és egyben nagyobb relevanciával bíró rendelkezést tartalmaz a választások és a választói névjegyzék alapvető rendelkezéseiről szóló törvény¹¹⁰⁴ 8. cikke, melynek értelmében nem szavazhatnak azok a személyek, akiket gondnokság alá helyeztek.¹¹⁰⁵

Mindezek alapján a gondnokság alá helyezett személyek a Török Köztársaságban nem rendelkeznek sem aktív, sem passzív választójoggal. A szavazat leadásakor nyújtható segítség tekintetében a választások és a választói névjegyzék alapvető rendelkezéseiről szóló törvény azon fogyatékossgal élő személyek részére, akik jól látható fogyatékossgal rendelkeznek, úgy, mint vakság, agyvérzés, paralízis vagy hasonló fizikai 'defektusok' lehetővé teszi, hogy egy rokonuk vagy annak hiányában bármely más szavazópolgár elkísérje őket ugyanabból a választási körzetből, és segítséget nyújtson a szavazat leadásakor. Korlátozóként a törvény kiemeli, hogy egy választópolgár csak egy fogyatékossgal élő személynek nyújthat segítséget.¹¹⁰⁶

¹⁰⁹⁹ További kizáró ok például, ha valaki nem fejezte be az általános iskolai tanulmányait, nem teljesítette a kötelező katonai szolgálatot, vagy akiket legalább egy évi börtönbüntetésre ítélték a gondatlanságból elkövetett bűncselekmények kivételével etc.

¹¹⁰⁰ A 76. cikk 2006. október 13-i módosításának figyelembevételével.

¹¹⁰¹ A parlamenti választásokról szóló 1983. évi 2839. törvény. (Elfogadva 1983. június 10-én, a Hivatalos Lapban (no. 18076.) közzétételre került 1983. június 13-án.)

¹¹⁰² Uo. 11. cikk b) bekezdés.

¹¹⁰³ Uo. Átmeneti 9. cikk a) bekezdés. (Továbbra is hatályban)

¹¹⁰⁴ A választások és a választói névjegyzék alapvető rendelkezéseiről szóló 1961. évi 298. törvény. [Elfogadva: 1961. április 26-án, a Hivatalos lapban (no. 10796.) közzétételre került 1961. május 2-án.]

¹¹⁰⁵ Uo. 8. cikk 1. bekezdés.

¹¹⁰⁶ Uo. 93. cikk.

3. Az angolszász és a kontinentális jogrendszer által befolyásolt államok

Az angolszász és a kontinentális jogrendszer által is erősen befolyásolt államok között Andorrát és San Marinot mutatjuk be.

3.1. Andorra

Andorra 2014. március 11-én ratifikálta a CRPD-t. Az Andorrai Hercegség Alkotmánya¹¹⁰⁷ deklarálja minden andorrai állampolgár számára politikai jogaik teljes élvezetét és a jogot a szavazáshoz és a választhatósághoz.¹¹⁰⁸

A választási rendszerről és a népszavazásról szóló törvény¹¹⁰⁹ az Alkotmány rendelkezését kiegészítve hangsúlyozza, hogy nem rendelkeznek választójoggal azok, akiknek cselekvőképességét jogerős bírói ítélettel megvonták, amennyiben a bírói döntés explicite tartalmazza a választójog gyakorlására való képtelenség megállapítását.¹¹¹⁰ Ez tehát azt jelenti, hogy a választójog megvonására – gondnoksági per keretei között – egyéni bírói mérlegelés alapján – és nem automatikusan – kerülhet sor.

3.2. San Marino

San Marino 2008. február 22-én ratifikálta a CRPD-t. San Marino Köztársaság választási törvénye¹¹¹¹ megvonja mind az aktív, mind pedig a passzív választójogot azoktól az állampolgároktól, akiket cselekvőképtelennek nyilvánítottak.¹¹¹²

¹¹⁰⁷ Az Andorrai Hercegség 1993. évi Alkotmánya. Elfogadva 1993. február 2-án és megerősítve népszavazás által 1993. március 14-én. Andorra Hivatalos Lapjában közzétéve és hatályba lépett 1993. április 28-án.

¹¹⁰⁸ Uo. 51. cikk 3. bekezdés.

¹¹⁰⁹ A választási rendszerről és a népszavazásról szóló minősített törvényt módosító 2007. november 22-i 28. minősített törvény.

¹¹¹⁰ Uo. 1. cikk 3.b) bekezdés.

¹¹¹¹ San Marino Köztársaság 1958. december 23-i választási törvénye. Utolsó módosítás: 2008. augusztus 5.

¹¹¹² Nem rendelkeznek továbbá választójoggal a pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek (pszichiátriai betegek).

4. Összehasonlító elemzés

Az összehasonlító elemzés az alábbi területeken tár fel eredményeket:

- A CRPD ratifikációjának, illetve a ratifikáció hiányának szerepe a gondnokság alá helyezett személyek választójogi szabályozása tekintetében;
- A CRPD-vel kapcsolatosan tett értelmező nyilatkozatok és fenntartás jelentősége a gondnokság alá helyezett személyek választójogi szabályozása tekintetében;
- A gondnokság alatt álló fogyatékossgal élő személyek választójogi szabályozásának típusjegyei;
- A gondnokság alatt álló fogyatékossgal élő személyek választójogi szabályozását érintő poszt-CRPD jogreformok; valamint
- Támogatás és segítségnyújtás a szavazatleadás helyszínén.

4.1. Ratifikáció és annak hiánya

Annak eldöntése, hogy az államok mely nemzetközi szerződésnek, mikor, és esetlegesen milyen fenntartások mellett válnak részeseivé, az államok szuverén joga.¹¹¹³ Az angolszász jogrendszer államai Írország kivételével ratifikálták a CRPD-t. A kontinentális jogrendszer alá sorolt országok közül 5 nem ratifikálta az Egyezményt, ezek között az Európai Unió 2 tagállamát is ott találjuk. A kontinentális jogrendszer 2 olyan alcsoporttal rendelkezik, melyek minden egyes tagja ratifikálta a CRPD-t, ezek a volt szocialista országok, valamint a külön csoportot képező Görögország és Törökország. A latin országok, a német jogrendszer jellegű országok, a latin és német jogrendszer által befolyásolt országok és a skandináv országok között is találunk 1-1, az utóbbi csoport esetében 2 olyan államot, amely még nem élt a ratifikáció lehetőségével. Ezek Monaco, Liechtenstein, Hollandia, Finnország és Izland. A harmadik nagy csoportot képező, az angolszász és a kontinentális jogrendszer által is befolyásolt Andorra és San Marino már ratifikálták a CRPD-t.

Az Európa Tanács 47 tagállama közül tehát 41 ratifikálta a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezményt.¹¹¹⁴ 6 tagállam nem ratifikálta

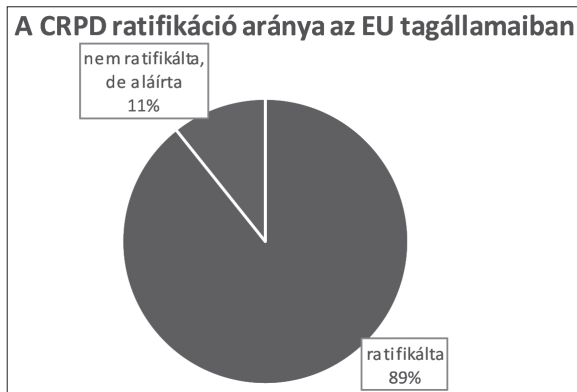
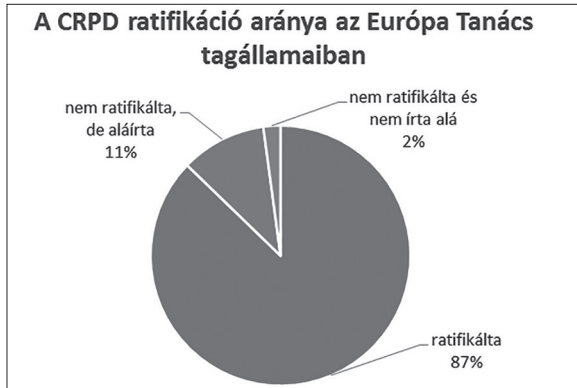
¹¹¹³ BOKORNÉ SZEGŐ Hanna: Az emberi jogok nemzetközi védelme és a belső jog. In: *Acta Humana*. 1990. no. 1. 5.

¹¹¹⁴ 2016. február 29-ig.

azt: Finnország, Hollandia, Izland, Írország, Monaco és Liechtenstein. A vizsgált 47 ország közül egy állam, Liechtenstein alá sem írta az Egyezményt. Azon 5 tagállam, amely már aláírta a CRPD-t, ezzel az aktussal jelezte, hogy az Egyezmény tárgyának és céljának megghiúsításától tartózkodni fog.¹¹¹⁵

Az Európai Unió 28 tagállama közül 25 ratifikálta az Egyezményt és 3 tagállam, Finnország, Hollandia és Írország nem ratifikálta azt, de aláírta.¹¹¹⁶

Ha megvizsgáljuk, hogy van-e összefüggés, és ha van, milyen a ratifikáció hiánya és a gondnokság alá helyezett személyek választójogának biztosítása, illetve megvonhatósága között, azt a megállapítást tehetjük, hogy azon 3 EU-tagállam közül, melyek még nem ratifikálták a CRPD-t, 2-ben – Hollandiában és Írországban – nincs a cselekvőképességükben korlátozott személyek választójogának kizárását előíró vagy azt lehetővé tevő jogi szabályozás. Finnország ezzel szemben már alkotmányi szinten deklarálja, hogy a gondnokság alá helyezett személyek nem indulhatnak a parlamenti választásokon.



¹¹¹⁵ A szerződések jogáról szóló 1969. évi Bécsi Szerződés 18. cikk a) bekezdése értelmében: „Az állam tartózkodni köteles azoktól a cselekményektől, amelyek megghiúsítanák a szerződés tárgyát és célját, midőn a) megerősítés, elfogadás vagy jóváhagyás fenntartásával írta alá a szerződést vagy cserélte ki a szerződést létrehozó okiratokat, mindaddig, amíg nem válik nyilvánvalóvá az a szándéka, hogy a szerződésnek nem válik részesévé (...)” Magyarországon kihirdette az 1987. évi 12. törvényerejű rendelet a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről. Kihirdetve: 1987. szeptember 15.

¹¹¹⁶ Mindhárom tagállam jelezte, hogy a ratifikáció előtt biztosítani kívánják belső joguk és a CRPD közötti összhangot. Lásd European Union Agency for Fundamental Rights (FRA): *Fundamental rights: challenges and achievements in 2012*, Annual Report 2012, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2013. 140.

Az Európa Tanács nem EU tagállamai tekintetében Izland, Monaco és Liechtenstein esetében már árnyaltabb a helyzet, hiszen Monacóban törvényi szintű szabályozás alapján a gondnokság alá helyezett fogyatékossgal élő személyek automatikusan elveszítik választójogukat. Liechtensteinben egyéni bírói döntés alapján vonható meg a gondnokság alá helyezett személyek választójoga, míg Izlandon nincs a cselekvőképességükben korlátozott személyek választójogának kizárását előíró vagy azt lehetővé tevő jogi szabályozás.

Mindezek alapján, arra a következtetésre juthatunk, hogy a CRPD ratifikációjának hiánya az Európa Tanács 6 tagállama tekintetében

- 3 tagállamban nem eredményezi a gondnokság alá helyezett személyek választójogának megvonhatóságát;
- 2 tagállamban a gondnokság alá helyezett személyek választójogának automatikus megvonását eredményezi; és
- 1 tagállamban a gondnokság alá helyezett személyek választójogának egyéni bírói döntés alapján történő megvonhatóságát eredményezi.

A CRPD ratifikációjának hiánya és a gondnokság alá helyezett személyek választójogának megvonhatósága között tehát nem állapíthatunk meg szignifikáns relációt.¹¹¹⁷

4.2. Releváns értelmező nyilatkozatok és egy fenntartás

A CRPD 29. cikkével összefüggésben tett értelmező nyilatkozatok és fenntartások kardinális szerepet töltenek be, hiszen ezek olyan egyoldalú nyilatkozatok, melyekkel az adott állam kifejezésre juttatja, hogy az Egyezmény „bizonyos rendelkezéseinek jogi hatályát a reá való alkalmazásban kizárni vagy módosítani óhajtja.”¹¹¹⁸ Mivel, ahogy azt az értekezésben több helyen is hangsúlyoztuk, a CRPD 12. cikke és a 29. cikke között szoros összefüggés van, ezért a 12. cikk vonatkozásában tett értelmező nyilatkozatok és fenntartások is relevanciával bírnak.

A 12. cikkre vonatkozóan, így a választójogra irányulóan is, 4 Európa Tanács tagállam – melyből 2 EU-tagállam – tett értelmező nyilatkozatot: Észtország,

¹¹¹⁷ A CRPD ratifikációja által generált, a gondnokság alá helyezett személyek választójogának megvonhatóságát érintő jogreformok vizsgálatával kapcsolatosan lásd az értekezés III. részének 4.4. fejezetét.

¹¹¹⁸ A szerződések jogáról szóló 1969. évi Bécsi Szerződés i. m. 2. cikk 1.d) bekezdés. Vö. 21. cikk 1. bekezdés.

Grúzia, Lengyelország és Norvégia. Észre kell vennünk, hogy a 4 ország közül 3 a volt szocialista országok közé tartozik, vagyis azon csoportba, melynek minden tagja ratifikálta a CRPD-t. Felétehető, hogy a volt szocialista országok között erősebb az a tendencia, hogy bár elköteleződtek a CRPD mellett a ratifikáció tényével, mégis meggyengítik az egyezményben foglalt egyes jogok erejét bizonyos korlátozások deklarálásával. A 29. cikkre irányulóan 2 Európa Tanács tagállam – egyben EU-tagállamok is – tett fenntartást, illetve értelmező nyilatkozatot. Ezek az országok Málta és Franciaország. Az országcsoportok közül tehát mind az angolszász jogrendszer, mind pedig a kontinentális jogrendszer alá sorolt államok között találunk olyat, amelyik a kutatás szempontjából releváns fenntartást vagy értelmező nyilatkozatot tett. A harmadik nagy csoportot képező, az angolszász és a kontinentális jogrendszer által is befolyásolt Andorra és San Marino nem tett sem fenntartást, sem értelmező nyilatkozatot.

A 28 EU-tagállamból tehát 4 ország élt annak lehetőségével, hogy a doktori munka kutatási területét érintő fenntartást, illetve értelmező nyilatkozatot tegyen. A 47 Európa Tanács tagállam közül¹¹¹⁹ összesen 6 ország tett a cselekvőképességet érintő gondnokság alá helyezett személyek választójogával összefüggésben lévő fenntartást, illetve értelmező nyilatkozatot.

Málta mind a CRPD aláírásakor, mind pedig a ratifikációkor azonos tartalmú fenntartást tett a 29. cikk (a) (i) és (iii) pontjával összefüggésben és ezáltal igazolta – többek között – a cselekvőképességüktől megfosztott fogyatékossgal élő személyek választójogból való kizárására vonatkozó jogi szabályozásának és gyakorlatának fenntartását. A 29. cikkel összefüggésben *Franciaország* tett még explicit értelmező nyilatkozatot, melynek értelmében, Franciaországban automatikusan nem veszíti el egyetlen fogyatékossgal élő személy sem a választójogát, azonban egyéni bírói döntés rendelkezhet a választójog gyakorlásának megvonásáról.

Észtország a CRPD 12. cikkével kapcsolatosan értelmező nyilatkozatot tett, melyben deklarálta, hogy a cselekvőképesség korlátozása az Észt Köztársaság értelmezésében nem Egyezményellenes, és a cselekvőképességében korlátozott személy jogainak korlátozását illetően az Észt Köztársaság joga az irányadó. Ez alapul szolgál a hatályos észti szabályozás fenntartásához, mely megengedi a gondnokság alá helyezett személyek választójogának megvonását egyéni bírói eljárás keretei között. *Grúzia* és *Lengyelország* a CRPD 12. cikkével kapcsolatosan olyan értelmező nyilatkozatot tett, amely a 29. cikk vonatkozásában

¹¹¹⁹ Pontosabban 46, hiszen Liechtenstein alá sem írta a CRPD-t, így lehetősége sem volt arra, hogy az Egyezmény bármely cikke tekintetében fenntartást vagy nyilatkozatot tegyen.

argumentumul szolgál és lehetőséget nyújt a választójog automatikus megvonásához.

Norvégia a CRPD ratifikálásakor értelmező nyilatkozatot tett többek között a 12. cikk tekintetében, és jelezte, hogy a cselekvőképesség megvonását és a kötelező gondnokság intézményét ‘ultima ratio’ esetekben az Egyezményrel összhangban lévőnek véli. Habár ez a nyilatkozat lehetőséget nyújtott volna Norvégia számára a választójognak a cselekvőképességgel összefüggésben történő vizsgálatára és megvonására, Norvégiában mégis minden fogyatékossgal élő személy, ideértve azokat is, akik gondnokság alatt állnak, választójoggal rendelkeznek.

Mindezek alapján, arra a következtetésre juthatunk, hogy a CRPD 12. és a 29. cikke vonatkozásában tett értelmező nyilatkozatok és fenntartások az Európa Tanács 6 tagállama tekintetében

- 3 tagállamban támasztják alá a gondnokság alá helyezett személyek választójogának automatikus megvonását;
- 2 tagállamban támasztják alá a gondnokság alá helyezett személyek választójogának egyéni bírói döntés alapján történő megvonhatóságát;
- 1 tagállamban nem eredményezik a gondnokság alá helyezett személyek választójogának megvonhatóságát.

A CRPD 12. és a 29. cikkét érintő értelmező nyilatkozatok és fenntartások tehát egyértelműen hatással vannak a gondnokság alá helyezett személyek választójogának megvonhatósága tekintetében.

4.3. A gondnokság alatt álló fogyatékossgal élő személyek választójogi szabályozása

Az ezen fejezetpontban található adatok és elemzések arra engednek következtetni, hogy a cselekvőképesség és a választójog gyakorolhatósága az intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő személyek esetében szorosan összefügg. Azon országoknál, ahol a cselekvőképességüket elvesztő fogyatékossgal élő személyek automatikusan elveszítik választójogukat, ott ez az összefonódás megkérdőjelezhetetlen.¹¹²⁰ Azokban az esetekben, amikor a választójog megvonására egyéni bírói döntés alapján kerül

¹¹²⁰ Erre rámutat többek között: FRA (2014) i. m. 39–41.

sor, a bírósági döntést megelőzi a választási képesség vizsgálata. A választási képesség vizsgálatát pedig – magától értetődően – azért folytatja le a bíróság, mivel az érintett fogyatékossgal élő személy cselekvőképessége megkérdőjeleződött. Egyértelmű tehát itt is a cselekvőképesség és a választójog közötti kapcsolat. Végezetül, ha a választójog a gondnokság alá helyezett személyek cselekvőképességi státuszára való tekintet nélkül gyakorolható, akkor ez a megközelítés felveti a gondnokság alá helyezett fogyatékossgal élő személyek tekintetében más alapjogok korlátozások nélküli biztosításának lehetőségét is.

4.3.1. Választójog gyakorlásának biztosítása

Az angolszász jogrendszer államaiban Málta kivételével minden intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő személy számára biztosított a választójog szabad gyakorlása. A kontinentális jogrendszer országai között leginkább a Skandináv országok esetében – így Izlandon, Norvégiában és Svédországban – biztosított minden fogyatékossgal élő személy számára a választójog gyakorolhatósága. A latin országok közül Olaszországban, a német jogrendszer jellegű országok esetében Ausztriában, a latin és a német jogrendszer által befolyásolt államok közül Hollandiában élhetnek szabadon választójogukkal a fogyatékossgal élő személyek attól függetlenül, hogy gondnokság hatálya alatt állnak-e vagy sem. A volt szocialista országok tekintetében a Baltikumhoz tartozó Lettországban és a Jugoszláv utódállamokhoz tartozó Horvátországban rendelkezik választójoggal minden fogyatékossgal élő személy. E két ország esetében azonban rá kell mutatni arra, hogy az új, progresszív szabályozás a CRPD hatására lépett hatályba, Horvátországban 2012. december 29-én, Lettországban pedig 2013. január 1-jén. A visegrádi országok egyikében sem biztosított a választójog szabad gyakorlása minden intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő személy számára. A hatályos szabályozás a harmadik nagy csoportot képező, az angolszász és a kontinentális jogrendszer által is befolyásolt Andorra és San Marino esetében sem teszi lehetővé minden fogyatékossgal élő személy számára a választójog gyakorlását a cselekvőképességi státuszuktól függetlenül.

Más szempontból közelítve, az EU-tagállamok több mint egynegyede, 8+1 ország biztosítja a választójogot – jogszabályi szinten – minden intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő választópolgára számára, így azok számára is, akik gondnokság alatt állnak és teljes

cselekvőképességüket megvonták.¹¹²¹ Ez a 8+1 tagállam: Ausztria, Ciprus, Egyesült Királyság, Hollandia, Horvátország, Lettország, Írország, Olaszország és Svédország. Lettország esete abból a szempontból különleges, hogy az új cselekvőképességi szabályozás hatálybalépését követően, a gyakorlatban minden gondnokság alá helyezett személy szabadon élhet választójogával, annak ellenére, hogy a hatályos jogi szabályozás e tekintetben ellentmondásos. Kutatások alapján, Cipruson is szabadon gyakorolhatják választójogukat a gondnokság alá helyezett fogyatékossgal élő személyek annak ellenére, hogy azok, akiket 'mentálisan képtelennek' nyilvánítottak, a jogi szabályozás értelmében nem szavazhatnak.

Az Európa Tanács tagállamait tekintve, a 47 tagállam közül 11 biztosítja a választójogot minden intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő választópolgára számára. A 11 tagállam magában foglalja az imént említett 8+1 Európai Unió tagállamot, valamint Izlandot és Norvégiát.

4.3.2. *Automatikus választójog-megvonás*

A doktori kutatás eredményeképpen arra a megállapításra jutottunk, hogy egyetlen olyan országcsoport sincs, ahol legalább egy ország ne alkalmazná a cselekvőképesség korlátozásához, kizárásához kötődő automatikus választójog-megvonást. Míg az angolszász jogrendszer országai és a kontinentális jogrendszer legtöbb alsocsoportjának államai között országcsoportként egy-két esetben találjuk meg ezt a megoldást, addig a volt szocialista országok nagy többsége ilyen irányú szabályozást alkalmaz: a 22 idesorolt ország közül 17-ben van hatályban automatikus választójog-megvonás. A harmadik nagy csoportot képező, az angolszász és a kontinentális jogrendszer által is befolyásolt Andorra és San Marino közül az utóbbi alkalmazza ezt a megközelítést.

Az EU és az Európa Tanács oldaláról vizsgálva a kérdést, a 28 EU-tagállam közül 13+1-ben automatikusan megvonják a gondnokság alá helyezett személyek választójogát. Ezen országok: Belgium, Bulgária, Cseh Köztársaság, Dánia, Finnország, Görögország, Lengyelország, Litvánia, Luxembourg, Málta, Portugália, Románia és a Szlovák Köztársaság. Bizonyos esetben

¹¹²¹ Egy 2014-ben megjelent – és az értekezés II. rész 2.5. fejezete alatt elemzett – FRA dokumentum, tévesen 7 tagállamról állítja, hogy biztosítja a választójogot minden intellektuális fogyatékossgal, pszicho-szociális fogyatékossgal és autizmussal élő választópolgára számára, Írországot nem sorolva ide. Ld. FRA (2014) i. m. 40.

Németországban is érvényesül automatikus választójog-megvonás. Erre akkor kerülhet sor, ha a szövetségi választási törvény 13. cikkének (2) bekezdése értelmében egy fogyatékossgal élő személy részére jogerős határozat alapján, minden ügye intézésére segítőt rendelnek ki. Meg kell továbbá említenünk, hogy automatikusan elveszítik választójogukat Cipruson azok a személyek, akiket ‘mentálisan képtelennek’ nyilvánítottak, azonban kutatások rámutatnak, hogy ezen az alapon választójogi jogfosztásra a gyakorlatban nem kerül sor.

Az itt említett 13+1 (Németország) EU-tagállamból a cselekvőképesség elvesztése miatti választójog megvonást 8 országban az Alkotmány írja elő. Ezek az országok: Dánia, Finnország, Lengyelország, Litvánia, Luxembourg Málta, Portugália és Románia. Görögországban az Alkotmány nem írja elő, de explicite lehetőséget nyújt a választójognak a cselekvőképességtől való megfosztás alapján történő megvonására törvényi szabályozás alapján, és törvény elő is írja az automatikus választójog-megvonást. Görögországgal együtt tehát

– a 13+1 EU-tagállamból – 6 EU-tagállamban törvényi (és nem alkotmányi) szinten kerül sor a választójognak a cselekvőképesség megvonásával automatikusan együtt járó elvonására. Ezek a tagállamok Görögország mellett: Belgium, Bulgária, Cseh Köztársaság és a Szlovák Köztársaság, valamint Németország.



Az Európa Tanács tagállamai közül a fent említett 13+1 európai uniós tagállam mellett, további 15 nem EU-s Európa Tanács tagállamban kerül sor a cselekvőképességüktől megfosztott fogyatékossgal élő személyek választójogának automatikus megvonására. Ezek a tagállamok: Albánia, Azerbajdzsán, Bosznia-Hercegovina, Grúzia, Macedónia, Moldova, Monaco, Montenegró, Oroszország, Örményország, San Marino, Svájc, Szerbia, Törökország, Ukrajna. Összességében tehát a 47 Európa Tanács tagállam közül 29-ben rendelkezik úgy jogszabály, hogy a gondnokság alá helyezett személyeket a cselekvőképességüktől való megfosztottság okán meg kell fosztani választójoguktól is.

Azon 15 Európa Tanács tagállam közül, melyek nem EU-tagállamok, a cselekvőképességüktől megfosztott fogyatékossgal élő személyek választójogának automatikus megvonását 10 országban az Alkotmány írja elő. Ezek az orszá-

gok: Albánia, Azerbajdzsán, Grúzia, Macedónia, Oroszország, Örményország, Svájc, Szerbia, Törökország és Ukrajna. Rá kell azonban mutatnunk, hogy Törökország esetében az Alkotmány csak a passzív választójogot vonja meg automatikusan a cselekvőképességüktől megfosztott személyektől, és törvényi szinten kerül sor – a passzív választójog alkotmányos rendelkezésén alapuló megvonásán túl – az aktív választójog megvonására. A 15-ből 5 Európa Tanács tagállamban törvényi (és nem alkotmányi) szinten kerül sor a választójognak a cselekvőképesség megvonásával automatikusan együtt járó elvonására. Ezek a tagállamok Bosznia-Hercegovina, Moldova, Monaco, Montenegró és San Marino.

Amint arra rámutattunk, a 47 Európa Tanács tagállamból 29-ben kerül sor a cselekvőképességüktől megfosztott fogyatékossgal élő személyek választójogának automatikus megvonására. Ezen 29 tagállamból 18-ban elsősorban Alkotmány írja elő a cselekvőképesség elvesztése miatti választójog-megvonást, míg 11-ben ez a jogkorlátozás alkotmányi szinten nem jelenik meg, de törvényi szinten igen. Mindennek azért van jelentősége, mert a törvényi rendelkezések módosítása jelentősen egyszerűbb módon megvalósítható, mint az alkotmány-módosítás.¹¹²²



4.3.3. Egyéni bírői eljárás alapján történő választójog-megvonás

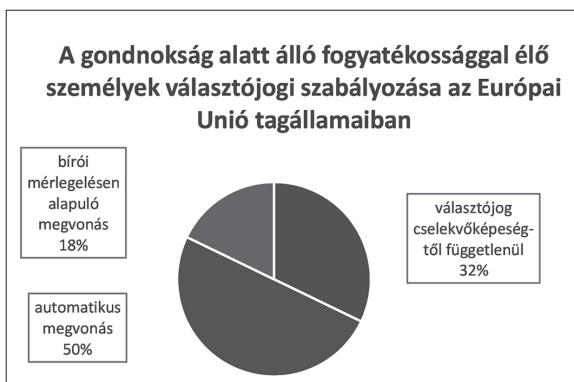
A választójog szabad gyakorlásának minden fogyatékossgal élő személy számára történő biztosítása és a cselekvőképesség megvonásával járó automatikus megvonása mellett kidolgozásra került azon harmadik opció is, mely az ún.

¹¹²² Ilyen jellegű alkotmánymódosításra került azonban sor Hollandiában és például Magyarországon. Ezzel kapcsolatos elemzést lásd az értekezés III. rész 2.3.2. és 2.5.1.3. fejezetei alatt.

választó(jogi) képességet a cselekvőképesség vizsgálatával összefüggésben engedni vizsgálni és a választójog megvonását egyéni bírói megfontolás és döntés tárgyává teszi. Ezt a megoldást követi az Európai Unió 28 tagállamából 5 ország: Észtország, Franciaország, Magyarország, Szlovénia és Spanyolország. Mindezek alapján ez a típusú megoldás elsősorban a kontinentális jogrendszer egyes országaiban jelent meg és Andorrában, amely mind a kontinentális, mind pedig az angolszász jogrendszer befolyása alatt áll. A tisztán angolszász jogrendszer keretei között a választójog egyéni bírói döntés alapján történő korlátozása nem jelent meg.

Jelenleg ilyen irányú reformlépések láthatóak a Cseh Köztársaságban. A horvátországi választójogi reform is ilyen irányban indult el a Kiss kontra Magyarország-ügyben hozott EJEB-döntés alapján, végül a CRPD implementációra is tekintettel a horvát jogalkotó a választójogi korlátozás megszüntetése mellett döntött.

Az Európa Tanács tagállamai közül a fenti 5 Európai Unió tagállam mellett Andorra és Liechtenstein alkalmazza még az egyéni bírói döntés alapján történő választójog-megvonás gyakorlatát a fogyatékossgal élő személyek cselekvőképesség-vizsgálatával összefüggésben. Ez azt jelenti, hogy az Európa Tanács 47 tagállamából 7 ország jogi szabályozása és gyakorlata épül erre a megközelítésre.



4.4. A gondnokság alatt álló fogyatékossgal élő személyek választójogi szabályozását érintő poszt-CRPD jogreformok

A CRPD hatálybalépését követően¹¹²³ számos Európa Tanács és EU-tagállamban indult el a választójogi szabályozást is érintő jogreform. Cselekvőképességgel és/vagy a gondnokság alá helyezett személyek választójogával kapcsolatos jogreformok vannak folyamatban, illetve ilyen irányú kezdeményezések indultak el több európai országban, így Belgiumban, Bulgáriában, Csehországban, Dániában, Litvániában, Moldovában és Szlovákiában. Jelenleg ezekben az országokban az automatikus választójog-megvonás érvényesül a gondnokság alá helyezett fogyatékossgal élő személyek esetében.

A doktori munka keretében lefolytatott kutatás során arra az eredményre jutottunk, hogy a jelenlegi EU-tagállamok közül, a CRPD hatálybalépését követően, 6 országban zajlott le az értekezés témáját érintően jogreform. Az intellektuális és/vagy pszichoszociális fogyatékossgon és gondnokság alá helyezésen alapuló automatikus választójog-megvonást váltotta fel új szabályozás az Egyesült Királyságban 2008-ban,¹¹²⁴ Franciaországban 2009-ben,¹¹²⁵ Hollandiában 2009-ben,¹¹²⁶ Horvátországban 2012-ben,¹¹²⁷ Magyarországon 2012-ben,¹¹²⁸ Lettországon 2013-ban.¹¹²⁹ A horvátországi jogreformra Horvátország EU csatlakozását megelőzően került sor.¹¹³⁰ Mindezek mellett, a

¹¹²³ 2008. május 3.

¹¹²⁴ A 2006. évi választásigazgatási törvény elfogadva 2006. július 11-én. A releváns 73. szakasz teljes egészében hatályba lépett 2008. július 1-jén. Részletes elemzést lásd az értekezés III. rész 1.1. fejezete alatt.

¹¹²⁵ A Választási törvény (Code électoral) L5. cikkét módosította a 2007. március 5-i 308. törvény. Hatályban 2009. január 1-jétől. Részletes elemzést lásd az értekezés III. rész 2.1.1. fejezete alatt.

¹¹²⁶ A holland alkotmány 2008-as módosítása, mely az intellektuális fogyatékossgal, valamint pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek számára biztosította, hogy szabadon élhessenek választójogukkal, oly módon lépett hatályba, hogy a 2009. június 4-i európai parlamenti választások alkalmával már alkalmazandó volt. Részletes elemzést lásd az értekezés III. rész 2.3.2. fejezete alatt.

¹¹²⁷ 2012. december 14-én fogadta el a horvát parlament a választó névjegyzékről szóló törvényt. Az új jogi szabályozás 2012. december 29-én lépett hatályba. Részletes elemzést lásd az értekezés III. rész 2.5.3.2. fejezete alatt.

¹¹²⁸ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) Záró és egyes rendelkezéseinek 1. pontja értelmében: „Magyarország Alaptörvénye 2012. január 1-jén lép hatályba.” Részletes elemzést lásd az értekezés III. rész 2.5.1.3. fejezete alatt.

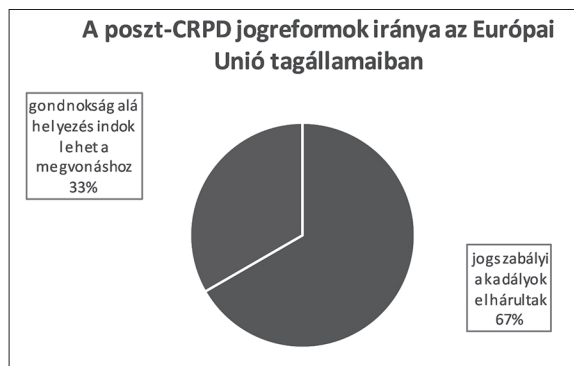
¹¹²⁹ 2012. november 29-én a lett parlament új cselekvőképességi szabályozást fogadott el. Az új szabályozás 2013. január 1-jén lépett hatályba. MDAC (2013) i. m. 61. Részletes elemzést lásd az értekezés III. rész 2.5.2.2. fejezete alatt.

¹¹³⁰ Horvátország 2013. július 1-jétől EU-tagállam.

CRPD hatálybalépését megelőzően is történtek fontos jogreformok ezen a területen, így Norvégiában 2003-ban, Szlovéniában 2006-ban vagy jóval korábban Olaszországban 1978-ban.¹¹³¹

A jogreform következtében az Egyesült Királyságban, Hollandiában, Horvátországban és Lettországban minden intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő nagykorú személy – ideértve a gondnokság típusú intézmények alá helyezett személyeket is – szabadon gyakorolhatja a választójogát. Ilyen hatása volt a korábban Olaszországban és Norvégiában lezajlott jogreformoknak is. Franciaországban és Magyarországon a teljes korlátozást az egyéni bírói mérlegelés alapján megvonható választójogi szabályozás váltotta fel. Ezt a sort a szlovéniai jogreform nyitotta meg 2006-ban.

Az Európai Unió 6 tagállamában végbement poszt-CRPD jogreform iránya tekintetében tehát azt a megállapítást tehetjük, hogy 4 esetben mindenféle jogszabályi akadály elhárult az intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő nagykorú személyek elől – a gondnokság alá helyezett személyeket is ideértve – a választójoguk gyakorlását illetően,¹¹³² 2 országban azonban a cselekvőképesség fogyatékossgal alapján történő megkérdőjelezése és a gondnokság alá helyezés indokul szolgálhat a választójog egyéni bírói döntésen alapuló megvonásához.



¹¹³¹ Részletes elemzést lásd az értekezés III. rész 2.1.2. (Olaszország), 2.5.3.6. (Szlovénia) és 2.4.4. (Norvégia) fejezete alatt.

¹¹³² Ez a megállapítás Lettország esetében nem teljesen igaz, hiszen, amint az értekezés III. rész 2.5.2.2. fejezetben található elemzésben rámutattunk, jogi kollízió áll fenn a szabályozás tekintetében, azonban a joggyakorlat ezt a helyzetet igen egyértelmű módon kezelte. Ezért sorolható Lettország az itt említett 4 tagállam közé.

A jogreformok során kardinális szerepet játszottak a civil szervezetek,¹¹³³ az ombudsman intézmények,¹¹³⁴ az alkotmánybíróságok,¹¹³⁵ és természetesen a parlamenti képviselők,¹¹³⁶ valamint a jogszabály-előkészítő szervek.¹¹³⁷

4.5. Támogatás, segítségnyújtás a szavazatleadás helyszínén

A CRPD 29. cikk a) bekezdése előírja, hogy „[a] részes államok másokkal azonos alapon garantálják a fogyatékosággal élő személyek számára politikai jogaik élvezetét, és vállalják, hogy

¹¹³³ Például Horvátországban, Magyarországon és Lettországon. Horvátországban az 'Association for Social Affirmation of People with Psychosocial Disabilities (Shine)' nevű szervezet beadvánnyal fordult a horvát alkotmánybírósághoz 2012 májusában, melyben a cselekvőképességükben korlátozott és attól megvont személyek aktív és passzív választójogára vonatkozó szabályozás alkotmányossági vizsgálatát kérte. Ehhez a beadványhoz további hét civil szervezet és a Horvátországi Fogyatékosügyi Ombudsman is csatlakozott. A horvát kormány által kidolgozott törvénytervezetet, amely egyéni bírói mérlegelés tárgyává tette volna az aktív választójog megvonásának kérdését a gondnokság alá helyezett személyek tekintetében, több civil szervezet és a Horvátországi Fogyatékosügyi Ombudsman is éles kritikával illette. Magyarországon fontos szerepet játszott például a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ), a Mental Disability Advocacy Center (MDAC) és az Értelmi Fogyatékosággal Élők és Segítőik Országos Érdekvédelmi Egyesülete (ÉFOÉSZ). Ld. pl. Társaság a Szabadságjogokért: *Választójogot minden fogyatékos állampolgárnak!* 2011. november 11.; Mental Disability Advocacy Center: *Az ENSZ bírálja a diszkriminatív magyar választási törvényt.* 2013. október 8. Lettországon a Resource Centre for Persons With Mental Disability „ZELDA” játszott fontos szerepet a jogreformban.

¹¹³⁴ Például Horvátországban és Magyarországon. Horvátország tekintetében lásd az értekezés III. rész 2.5.3.2. fejezetét; Magyarország vonatkozásában lásd: OBH 2405/2009. sz. jelentést és az ezzel kapcsolatos elemzéseket: FOGARASSY Edit – GURBAI Sándor: A fogyatékosággal élő és a fogvatartott emberek választójogának vizsgálata. In: „*Méltóképpen másképp*” Fogyatékosügyi projekt. *ÁJOB Projektfüzetek*, 2010/2. (szerk. BORZA Beáta – LUX Ágnes) Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 2010. 75–93.; GURBAI (2010) i. m. 33–41.; FOGARASSY Edit – GURBAI Sándor – LUX Ágnes: Választójog – egyenlő eséllyel? *Fogyatékoság és Társadalom*, 2009/3–4. 332–348.

¹¹³⁵ Például Csehország, Szlovénia és Szlovákia esetében. A Cseh Köztársaság Alkotmánybíróságának IV.ÚS 3102/08 sz. határozata és az I.ÚS 557/09. sz. határozata. A Szlovén Köztársaság Alkotmánybíróságának U-I-346/02 – 13. sz. határozata. A Szlovák Alkotmánybíróság az I. ÚS 313/2012-52. számú ügyben hozott határozata. Részletes elemzést lásd az értekezés III. rész 2.5.1.1. (Cseh Köztársaság), 2.5.1.4. (Szlovák Köztársaság) és 2.5.3.6. (Szlovénia) fejezete alatt.

¹¹³⁶ Magyarországgal kapcsolatosan lásd pl. Központ a Fogyatékos Emberek Jogaiért Alapítvány és Társaság a Szabadságjogokért: *Választójog és Fogyatékoság.* 2011. 5:54 perctől.

¹¹³⁷ Hollandiával összefüggésben például: Az 'Államtanács Közigazgatási Jogalkalmazási Főosztálya' fontos szerepet játszott, hiszen 2003-ban akként foglalt állást, hogy az akkor hatályos Alkotmánynak a cselekvőképességüktől megfosztott személyek választójogának általános kizárására irányuló rendelkezése sérti a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát. Részletes elemzést lásd az értekezés III. rész 2.3.2. fejezete alatt.

- a) biztosítják, hogy a fogyatékossgal élő személyek másokkal azonos alapon, hatékonyan és teljes körűen vehessenek részt a politikai életben és a közéletben, közvetlenül vagy szabadon választott képviselőkön keresztül, beleértve a fogyatékossgal élő személyek jogát és lehetőségét a szavazásra és választhatóságra, többek között:
- (i) annak biztosítása révén, hogy a szavazási eljárások, létesítmények és anyagok megfelelőek, hozzáférhetők és könnyen érthetők,
 - (ii) azáltal, hogy védik a fogyatékossgal élő személyeknek azon jogát, hogy a választásokon és népszavazásokon megfélemlítés nélkül, titkosan szavazhassanak, és hogy szabadon megválaszthatók legyenek, hogy ténylegesen tisztséget, kormány szintű közhivatalt viselhessenek, és hogy szükség esetén lehetővé teszik a segítő és új technológiák igénybevételét,
 - (iii) azáltal, hogy garantálják a fogyatékossgal élő személyek, mint választók, szabad akaratnyilvánítását, továbbá e célból szükség esetén – saját kérésükre – lehetővé teszik, hogy a szavazás során egy általuk választott személy legyen segítségükre.”

Habár egyértelmű, hogy a szavazatleadás alternatív módjai jelentősen segíthetik a fogyatékossgal élő személyeket a választások során,¹¹³⁸ a doktori munka keretében végzett kutatás a CRPD 29. cikk a) (iii) pontjának implementációját vizsgálta annak okán, hogy a fogyatékossgal élő személy által választott személyi segítő igénybevétele rendkívüli fontossággal bírhat az intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő személyek választójogának gyakorlása terén.

Az Európai Unió tagállamai közül 20 lehetővé teszi fizikai fogyatékossgal élő személyek, vakok és gyengénlátók, valamint intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő személyek számára is segítő személy igénybevételét. Ezek az országok: Ausztria, Horvátország, Ciprus, Csehország, Dánia, Finnország, Franciaország, Németország, Magyarország, Málta, Írország, Lengyelország, Luxembourg, Olaszország, Portugália, Románia, Szlovákia, Szlovénia, Svédország és az Egyesült Királyság.

¹¹³⁸ Ld. FRA (2014) i. m. 42–43.

Az Európa Tanács tagállamai közül 3 tagállam tekintetében nincs releváns elérhető adat, ezek Andorra, Monaco és San Marino. Az Európa Tanács 47 tagállamából 31 lehetővé teszi fizikai fogyatékossgal élő személyek, vakok és gyengénlátók, valamint intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő személyek számára is segítő személy igénybevételét. Azon Európa Tanács tagállamok, melyek nem EU-tagállamok és ezt lehetővé teszik: Azerbajdzsán, Bosznia-Hercegovina, Grúzia, Macedónia, Moldova, Montenegró, Norvégia, Oroszország, Örményország, Svájc és Szerbia.

Ezen országok legtöbbszében a segítő igénybevételének alapja az, ha az illető személy nem tud egyedül olvasni vagy írni. Fontos azonban rámutatni arra, hogy ez a rendelkezés számos olyan írni és olvasni tudó intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő személyt zár ki a választási folyamatokból, akiknek más jellegű segítségre van szükségük a szavazófülkében, például az olvasott szöveg megértésében. Mindemellett, mivel számos országban az írni vagy olvasni tudás hiánya jelent alapot a segítő személy igénybevételére, azzal a feltevéssel élünk, hogy ezekben az országokban a választójogukkal élő intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő személyek igénybe vehetik segítő személy támogatását.

A vizsgált EU-tagállamoknak másik csoportjába 8 tagállam tartozik: Belgium, Bulgária, Észtország, Görögország, Lettország, Litvánia, Hollandia és Spanyolország. Ezekben az országokban ez a támogatás csak azon fogyatékossgal élő személyek számára elérhető, akik fizikai vagy érzékszervi károsodással élnek, így az intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő személyek nem vehetik igénybe személyi segítő támogatását a választások során. Hollandiában a kormány és a Választási Tanács aggodalmát fejezte ki a segítségnyújtásnak az intellektuális fogyatékossgal élő személyekre vonatkozó kiterjesztésével kapcsolatosan, melynek okaként azt jelölték meg, hogy az intellektuális fogyatékossgal élő választópolgárokat megfélemlíthetik vagy befolyásolhatják a számukra segítséget nyújtó támogatóik. Fogyatékossgal élő személyek érdekérvényesítő szervezetei élesen kritizálták ezt az álláspontot, és arra hívták fel a kormányt, hogy ezen kockázati tényezők kiküszöbölésére olyan megoldást keressenek, amely nem akadályozza meg az intellektuális fogyatékossgal élő személyeket választójoguk gyakorlásában.

Az Európa Tanács 47 tagállamából 13 ország kizárólag fizikai és érzékszervi fogyatékossgal élő személyek számára teszi lehetővé segítő személy igénybevételét. Azon Európa Tanács tagállamok, melyek nem EU-tagállamok, és

csak fizikai és érzékszervi fogyatékossgal élő személyek számára teszik ezt lehetővé: Albánia, Izland, Liechtenstein, Törökország és Ukrajna.

Azokban az országokban, ahol a jogszabályok lehetővé teszik a fogyatékossgal élő személyek számára, hogy segítséget vegyenek igénybe a választások során, ott általában a fogyatékossgal élő személyek szabadon megválaszthatják a nekik segítséget nyújtó támogató személyt. Ez alól kivétel például Málta, ahol ilyen jellegű segítséget csak választási tisztviselők nyújthatnak, és ehhez alapul szolgál a Málta által a CRPD 29. cikkével összefüggésben tett fenntartás. A máltai rendelkezéssel ellentétes szabályozás érvényesül Horvátországban, Lettországban, Litvániában, Lengyelországban, Romániában és Szlovákiában, ahol jogszabály kifejezetten megtiltja, hogy választási tisztviselő segítséget nyújtson. Az Európa Tanács nem EU-s tagállamai közül ezt a tilalmat számos ország jogi szabályozása tartalmazza, így: Albánia, Azerbajdzsán, Bosznia-Hercegovina, Grúzia, Macedónia, Moldova, Montenegró, Oroszország, Örményország és Ukrajna.

Dánia esete egyedülálló az egész Európa Tanácsban és ennél fogva az Európai Unióban is azzal a szabályozással, hogy amennyiben a fogyatékossgal élő személy nem a két szavazatszámú bizottsági tag vagy választási tisztviselő segítségét veszi igénybe, hanem egy saját maga által választott személy segítségét, akkor erre egy szavazatszámú bizottsági tag vagy választási tisztviselő felügyelete mellett kerülhet sor.

- Mindezek alapján, arra a következtetésre juthatunk, hogy mind az EU-tagállamok, mind pedig az Európa Tanács tagállamok többségében biztosított az intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő személyek számára a segítő személy igénybevétele abban az esetben, ha az illető személyt nem fosztották meg a választójogától. Azokban az országokban azonban, ahol
- nem minden fogyatékossgal élő személy választhatja meg szabadon, hogy igénybe veszi-e támogató személy segítségét; és
- a fogyatékossgal élő személy nem választhatja meg szabadon, hogy ki nyújtson számára segítséget a szavazatleadás során,

jogreform szükséges annak érdekében, hogy a nemzeti szabályozások megfeleljenek a CRPD rendelkezéseinek.

5. Összegzés

Az intellektuális fogyatékosággal, pszichoszociális fogyatékosággal és autizmussal élő és gondnokság alá helyezett személyekre vonatkozó választójogi szabályozás vizsgálata során az Európai Unió és az Európa Tanács tagállamainak vizsgálata elengedhetetlennek bizonyult annak érdekében, hogy feltérképezhessük a szabályozások közötti hasonlóságokat és különbségeket, az anomáliákat és a fejlődési trendeket. Az értekezés III. részének főbb megállapításai az alábbiakban foglalhatók össze:

- a CRPD ratifikációjának hiánya és a gondnokság alá helyezett személyek választójogának megvonhatósága között nem állapíthatunk meg szignifikáns relációt sem az Európai Unió tagállamai, sem pedig az Európa Tanács tagállamai körében;
- a CRPD 12. és a 29. cikkét érintő értelmző nyilatkozatok és fenntartások egyértelműen hatással vannak a gondnokság alá helyezett személyek választójogának megvonhatósága tekintetében;
- mind az Európai Unió, mind pedig az Európa Tanács tagállamai tekintetében érvényesül az a megállapítás, hogy a legtöbb tagállam a gondnokság alá helyezéssel automatikusan együtt járó választójog-megvonást alkalmazza, míg és a legkevésbé használt megoldás mind az Európai Unió, mind pedig az Európa Tanács tagállamai vonatkozásában a gondnokság alá helyezéshez kapcsolódó, egyéni bírói mérlegelésen alapuló választójog-megvonás. A tagállamok harmadik csoportja minden fogyatékosággal élő személy számára biztosítja a választójogot a cselekvőképességi státusztól függetlenül;
- a gondnokság alá helyezéssel automatikusan együtt járó választójog-megvonást alkalmazó európai uniós és Európa Tanács tagállamokban a jogmegvonást jellemzően az Alkotmány írja elő, és ezáltal ezen korlátozások módosítása, illetve eltörlése komoly akadályokba ütközik szemben azon tagállami rendelkezésekkel, ahol ezt az automatikus választójog-megvonást törvényi szabályozás tartalmazza;
- az Európai Unió tagállamaiban végbement poszt-CRPD jogreformok következtében az intellektuális és/vagy pszichoszociális fogyatékoságon, autizmuson és gondnokság alá helyezésen alapuló automatikus választójog-megvonást jellemzően olyan szabályozás váltotta fel, amely alapján minden intellektuális fogyatékosággal, pszichoszociális fogyatékosággal és autizmussal élő nagykorú személy – ideértve a gondnokság alá helyezett személyeket is –

szabadon gyakorolhatja a választójogát. A jogreformok mindössze az esetek 1/3-ában eredményezték a gondnoksággal összefüggő automatikus választójog-megvonástól az egyéni bírói mérlegelésen alapuló megvonásra való áttérést;

- mind az EU-tagállamok, mind pedig az Európa Tanács tagállamainak többségében az intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő személyek igénybe vehetik segítő személy támogatását amennyiben az intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő választópolgárt nem fosztották meg a választójogától.

IV. RÉSZ

A GONDNOKSÁG ALÁ HELYEZETT SZEMÉLYEKRE VONATKOZÓVÁLASZTÓJOGISZABÁLYOZÁSPOTEN- CIÁLIS IRÁNYAINAK ELEMZÉSE *DE LEGE LATA* ÉS *DE LEGE FERENDA*

„Habár valóban kívánatos, hogy a szavazók képesek legyenek intelligensen és racionálisan értékelni a jelölteket és a kérdéseket, ebből nem szükségszerűen következik az, hogy meg kellene konstruálni a választópolgárok képességének jogi szabályozás által meghatározott küszöbértékét.”¹¹³⁹

Nina A. Kohn

Az értekezés ezen részében olyan kérdésekre keressük a választ, amely kérdések komprehenzív módon történő megválaszolása az előző fejezetek tükrében elengedhetetlennek tűnik. A fejezetcímek azon opciókat tükrözik, melyekre a kutatás során – a kormányzati, nem-kormányzati és akadémiai dokumentumokban – felmerült és relevanciával bíró kijelentésekre, felvetésekre, kétségekre tekintettel egy rövid, ám lényegre törő reflexiót tartunk szükségesnek. A különböző opciókra adható válaszok szintézise, minden, a fogyatékossgal élő gondnokság alá helyezett személyek választójogát érintő jogreform és annak implementációja során diszkusszió tárgyát képezheti.

¹¹³⁹ Nina A. KOHN: Cognitive Impairment and the Right to Vote: Rethinking the Meaning of Accessible Elections. *Canadian Journal of Elder Law*, vol. 1:1. Fall 2008. 46. [a továbbiakban: KOHN (2008)]

1. Az intellektuális fogyatékkal, pszichoszociális fogyatékkal és autizmussal élő (és gondnokság alá helyezett) személyek választójogtól való megfosztására vonatkozó törvényes célokról

Egy 2001-es tanulmány, mely 63 demokratikus berendezkedésű ország választójog-korlátozását tette vizsgálat tárgyává, rámutatott, hogy mindössze két olyan korlátozás mutatható ki, amelyek tekintetében jelentős a konszenzus, ezek pedig a következők:

- a választási korhatár a betöltött 18. életév; és
- a mentális fogyatékkal élő emberekre jellemző korlátozás.¹¹⁴⁰

Mielőtt az egyéni bírói döntés alapján történő választójog-megvonás lehetősége felmerült, illetve elfogadott lett volna, az volt a társadalom meggyőződése, pontosabban kifejezve prekoncepciója – mutat rá Nicholas F. Brescia –, hogy az intellektuális fogyatékkal, pszichoszociális fogyatékkal és autizmussal élő személyektől meg kell vonni a választójogot, mert

- fogyatékságuk megakadályozza őket abban, hogy a társadalom teljes jogú tagjai legyenek;
- mentális képességeik hiánya megakadályozza őket a politikai részvételben;
- gondnokuk úgyis megfelelő módon képviseli érdekeiket.¹¹⁴¹

A legutóbbi pont kapcsán, Martha Nussbaum azt az álláspontot képviseli egy 2009-ben publikált írásában, hogy azon kognitív fogyatékkal élő személyek, akik politikai ügyek kapcsán nem képesek a véleményformálásra és döntéseiket nem tudják kommunikálni, úgy részesíthetők méltóságuk egyenlő tiszteletben tartásában, hogy gondnokaik számára lehetővé kell tenni a nevükben történő választójog-gyakorlást.¹¹⁴² Ez a megoldás olyan kompromisszum felvázolására törekszik, amely el is vonná az érintett gondnokság alá helyezett személy választójogát és egyben meg is tartaná azt. Mindemellet ez

¹¹⁴⁰ André BLAIS – Louis MASSICOTTE – Antoine YOSHINAKA: Deciding who has the right to vote: a comparative analysis of election laws. *Electoral Studies*, vol. 20., no. 1., 2001. 41–62. [a továbbiakban: BLAIS–MASSICOTTE–YOSHINAKA (2001)]

¹¹⁴¹ Vö. Nicholas F. BRESCIA: Modernizing State Voting laws that Disenfranchise the Mentally Disabled with the Aid of Past Suffrage Movements. *Saint Louis University Law Journal*, vol. 54:943. 2010. 956–957. [a továbbiakban: BRESCIA (2010)]

¹¹⁴² Martha C. NUSSBAUM: The Capabilities of People with Cognitive Disabilities. *Metaphilosophy*, vol. 40. 2009. 331–351. [a továbbiakban: NUSSBAUM (2009)]

a felvetés a helyettes döntéshozatalt részesíti előnyben a támogatott döntéshozattal szemben, mellyel kapcsolatosan a CRPD Bizottság konzekvensen azt álláspontot képviseli, hogy a helyettes-döntéshozatali rendszereket fel kell váltani a támogatott döntéshozatalon alapuló rendszerekkel.¹¹⁴³ Amita Dhanda is rámutat, hogy „a támogatott döntés paradigmája előnyösebb a helyettes döntésénél, mivel lehetővé teszi a fogyatékossgal élő személy képességeinek fejlődését. [...] A támogatott modell félresöpri a helyettes döntéshozatal modelljét, mert az utóbbi teljesen kirekeszti a fogyatékossgal élő személyt a társadalmi diskurzusból.”¹¹⁴⁴ Ez utóbbi megállapítást akkor is igaznak gondolhatjuk, ha a gondnok alá helyezett személy *látszólag* a társadalmi diskurzus alanya marad a gondnok által gyakorolt választójog okán. A gondnok általi jognyilatkozattételek elfogadhatósága egyértelműen megkérdőjeleződik akkor, ha a kérdéshez a relációs autonómia, az interdependencia és a fogyatékossgal szociális és emberi jogi modelljei felől közelítünk.¹¹⁴⁵

Továbbá, a választójog tipikusan azon legszemélyesebb jognyilatkozatok közé tartozik, amellyel kapcsolatosan a jog gyakorlásának átruházása egy másik személyre egyértelműen kritika tárgyát képezheti.¹¹⁴⁶ Ezekon túlmenően, az elemzett nemzeti szintű jogi szabályozások alapján azt a megállapítást tehetjük, hogy a választójog megvonásának esetére szóló, a gondnok általi választójoggyakorlás egyáltalán nem jellemzi az európai országok jogi szabályozását és gyakorlatát.¹¹⁴⁷

¹¹⁴³ Ld. például. CRPD Bizottság (2014b) i. m. 3. bekezdés.

¹¹⁴⁴ DHANDA (2009) i. m. 262–263. Hasonló állásponttal kapcsolatosan: Elionóir FLYNN – Anna ARSTEIN-KERSLAKE: The Support Model of Legal Capacity: Fact, Fiction, or Fantasy? *Berkeley Journal of International Law*, 32(1), 2014. 124–143.

¹¹⁴⁵ GURBAI (2014) i. m.

¹¹⁴⁶ A magánjog területén is találunk olyan jognyilatkozatokat, amelyeket a gondnok semmilyen körülmények között nem tehet meg a gondnokoltja helyett. Ilyen jognyilatkozat például a házasságkötés. A közjog területén a választójog gyakorlása tűnhet olyan területnek, ahol a jog gyakorlásának átruházása ilyen ’átruházhatatlan’ kategóriát képez. Ezzel kapcsolatosan lásd pl. Joshua A. DOUGLAS: Is the Right to Vote Really Fundamental? *Cornell Journal of Law and Public Policy*, vol. 18:143., 2008. 176–178.

¹¹⁴⁷ Rá kell azonban mutatni arra, hogy a gyermekek választójogának a törvényes képviselőjük általi gyakorolhatósága felmerült például Magyarországon is az Alaptörvény megszövegezése kapcsán. Magyarország Alkotmánya/Alaptörvénye (2011. április 25.) (tervezet) XXI. cikk (2) bekezdés: „A jövő nemzedékek érdekében nem tekinthető az egyenlő választójog sérelmének, ha sarkalatos törvény azokban a családokban, ahol van kiskorú gyermek, az anyának – illetőleg helyette törvényben meghatározott esetben más személynek – további egy szavazati jogot biztosít.” Korábban, 1996-ban Mécs Imre is felszólalt Magyarország Parlamentjében a választójog hasonló irányú kiterjesztése mellett. A gyermekek választójoga kérdésként merült fel Németországban is. Ld. Harry de QUETTEVILLE: Germany plans to give vote to babies. Dozens of German politicians have tabled a new law to extend voting rights to babies,

Az értekezésben egyértelműen rámutattunk arra, hogy a nemzeti és nemzetközi jogi eszközök szabályozása, valamint a jogreformok iránya elmozdult az explicite fogyatékoságon alapuló választójog-megvonástól. A fenti érvek azonban, mint preconcepciók még manapság is jelen vannak a közgondolkodásban a mentális fogyatékosághoz tapadt előítéletek miatt,¹¹⁴⁸ és hatást gyakorolnak a választójog korlátozását alátámasztó törvényes célok elfogadottságára.

Hangsúlyoztuk, hogy az EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének a szabad választásokhoz való jogot deklaráló 3. cikke nem tartalmaz a korlátozásokra irányuló rendelkezéseket, vagyis az EJEE többi rendelkezésétől eltérően ez nem határozza meg és nem is szűkíti azokat a célokat, amelyeket a korlátozásnak szolgálnia kell, így számos cél összeegyeztethető lehet az Első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkével.¹¹⁴⁹ Erre mutatott rá az Emberi Jogok Európai Bírósága a *Mathieu-Mohin és Clerfayt kontra Belgium*-ügyben hozott ítéletében, amikor hangsúlyozta, hogy az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikke által biztosított jogok nem abszolútak, és az Államok mérlegelési jogköre a korlátozások területén széles.¹¹⁵⁰

A *Kiss Alajos kontra Magyarország*-ügyben a Bíróság a mérlegelési jogkör tekintetében hangsúlyozta, hogy abban az esetben, ha nemcsak a választójog, de bármely más alapvető jog korlátozása a társadalomnak egy olyan csoportját érinti, amely

- különösen sérülékeny és
- a múltban jelentős hátrányos megkülönböztetést szenvedett,

toddlers, children and teenagers. The Telegraph, 09 July 2008. A gyermekek választójogának a törvényes képviselőkre történő átruházásával kapcsolatosan Ld. a 'Demeny voting' elméletet, melyet Demény Pálról, magyar származású demográfusról neveztek el.

¹¹⁴⁸ Ld. Paul S. APPELBAUM: „I Vote. I Count”: Mental Disability and the Right to Vote. *Psychiatric Services*, vol. 51., no 7. July 2000. 850. [a továbbiakban: APPELBAUM (2000)] „Valószínűnek tűnik, hogy a mentális fogyatékosággal élő személyek irányában tanúsított népszerű attitűdök – melyek alapján úgy tekintünk rájuk, mint akik egyértelműen irracionálisak és képtelenek részt venni a polgári feladatok ellátásában – fontos szerepet játszanak.”

¹¹⁴⁹ Az Egyezmény egyéb cikkeiben explicite megnevezett jogkorlátozási okok az alábbi kategóriákra terjednek ki: nemzetbiztonság, területi integritás, bűnmegelőzés, közegészség, közérkölcös, az ország gazdasági jóléte, közrend, közbiztonság, kiskorúak védelme, magánélet védelme, jó hírnév védelme, valamint mások jogainak és szabadságainak védelme. Ezzel kapcsolatos elemzés pl. Yutaka ARAI: The System of Restrictions. In: Pieter van DIJK – Fried van HOOF – Arjen van RIJN – Leo ZWAAK (eds.): *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Fourth Edition, Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2006. 333–350.

¹¹⁵⁰ *Mathieu-Mohin és Clerfayt kontra Belgium*-ügy. no. 9267/81. Ítélet: 1987. március 2. 52. bekezdés. Részletes elemzést lásd az értekezés II. rész 1.1.1. fejezete alatt.

akkor az állam mérlegelési jogköre lényegesen szűkebb. Az intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek pedig a Bíróság állásfoglalása szerint ebbe a csoportba tartoznak. Ilyen esetekben – mutat rá a Bíróság – „nagyon súlyos indokoknak kell fennállniuk a szóban forgó korlátozások alátámasztására.”¹¹⁵¹

Ebben az ügyben a magyar kormány azt az álláspontot képviselte, hogy a választójog korlátozásának törvényes célja annak biztosítása, hogy csak azok a választópolgárok vehessenek részt a közügyek intézésében, akik döntéseik következményeit képesek mérlegelni, és tudatos, megfontolt döntést képesek hozni.¹¹⁵² Másképpen fogalmazva, a magyar kormány azt a törvényes célt használta a korlátozás alátámasztására, melyről Pamela S. Karlan megállapította, hogy azok az államok, melyek a fogyatékossgal élő személyek választójogi korlátozása mellett döntöttek, ezt azon az alapon tették, hogy védelemben részesítsék demokratikus folyamataik törvényességét.¹¹⁵³

A Bíróság – elfogadva a magyar kormány érvelését – egyetértett azzal, hogy a választási rendszer integritásának, valamint a választások tisztaságának megőrzésére irányuló védelmi intézkedés kiterjedhet a választójog korlátozására abban az esetben, ha a választásokból kizárt személy nem képes döntéseit mérlegelni, valamint tudatos és megfontolt döntést hozni.¹¹⁵⁴ Másképpen fogalmazva, azon választójogi korlátozás, mely a cselekvőképesség korlátozásán, illetve egyéni bírói mérlegelésen alapul, gyakran arra az érvre vezethető vissza, hogy ezáltal az államok ‘irracionális,’ ‘inkompetens’ és ‘manipulált’ szavazat leadását előzik meg.¹¹⁵⁵

Az intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő személyeket olyan embereknek tartjuk, akik az életük majd minden területén ‘irracionális’ döntéseket hoznak. Miért lenne ez másképp a szavazófülkében? – kérdezhetjük.¹¹⁵⁶ A racionalitás és az intelligencia viszonyával számos kutatás és publikáció foglalkozik, Stanovich például arra

¹¹⁵¹ *Kiss Alajos kontra Magyarország-ügy* 42. bekezdés. Részletes elemzést lásd az értekezés II. rész 1.1.2. fejezete alatt.

¹¹⁵² Uo. 25. és 26. bekezdés.

¹¹⁵³ Pamela S. KARLAN: Framing the Voting Rights Claims of Cognitively Impaired Individuals. *McGeorge Law Review*, 38. 2007. 924–925.

¹¹⁵⁴ *Kiss Alajos kontra Magyarország-ügy* 38. bekezdés.

¹¹⁵⁵ Erről részletesen lásd: MDAC (2010) i. m. 39–46. bekezdés.

¹¹⁵⁶ Sándor GURBAI: Le droit de vote des personnes déficientes intellectuelles ou ayant des troubles d'origine psychosociale. In: Ève GARDIEN (ed.): *Des innovations sociales par et pour les personnes en situation de handicap*. Érès, Toulouse, 2012. 71–87. [a továbbiakban: GURBAI (2012c)]

a következtetésre jut, hogy a racionalitás egy átfogóbb konstrukció, mint az intelligencia.¹¹⁵⁷ A *Dunn v. Blumstein*-ügyben az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága pedig az ‘intelligens szavazattal’ összefüggésben hangsúlyozta, hogy annak kritériuma nehezen meghatározható és könnyen visszaélés tárgya lehet.¹¹⁵⁸ Stanovich, West, és Toplak az intelligenciával kapcsolatosan rámutatott, hogy az elég gyengén kapcsolódik a racionális gondolkodás több-kevesebb aspektusához.¹¹⁵⁹

Miután megállapítottuk tehát, hogy a racionális, illetve irracionális gondolkodás kevésbé függ az illető személy intelligenciájától, rá kell mutatnunk arra is, hogy a racionális gondolkodást több jelentős aspektus határozza meg, így például a ‘megerősítési torzítás’, melynek azonban az intelligenciához semmi köze nincs.¹¹⁶⁰ „A megerősítési torzítás az embereknek azon hajlandósága, hogy azokat az információkat részesítik előnyben, amelyek igazolják saját preconcepciójukat vagy hipotézisüket, tekintet nélkül az információ igaz vagy nem igaz voltára. Ennek eredményeképpen, az emberek szelektíven gyűjtenek bizonyítékokat, és hívják elő emlékeiket a memóriából, nemkülönben torzított módon interpretálják az információkat. A torzítások különösen az emocionálisan jelentős kérdéseknél jelennek meg, és a már megerősödött, igaznak tartott kognitív tartalmak esetén.”¹¹⁶¹

Itt fontos rámutatni a döntéselméletek közül a Herbert A. Simon által bevezetett korlátozott racionalitás elvére,¹¹⁶² mellyel összefüggésben Simon kritika tárgyává teszi az objektív racionalitást, vagyis az optimális döntések elméletét, azt állítva, hogy

- a döntéshozó nem rendelkezik minden információval döntéseinek meghozatalához;
- a döntéshozó nem ismer minden cselekvési lehetőséget;
- a döntéshozó nem ismeri döntéseinek lehetséges eredményeit;

¹¹⁵⁷ Keith E. STANOVICH: *What intelligence tests miss: The psychology of rational thought*. New Haven, CT: Yale University Press, 2009.

¹¹⁵⁸ *Dunn v Blumstein*, 405 US 330 (1972). Idézi: APPELBAUM (2000) i. m. 850.

¹¹⁵⁹ Keith E. STANOVICH – Richard F. WEST – Maggie E. TOPLAK: *Myside Bias, Rational Thinking, and Intelligence*. *Current Directions in Psychological Science* 22(4), 2013. 259–264. DOI: 10.1177/0963721413480174.

¹¹⁶⁰ Uo. 263.

¹¹⁶¹ Wikipédia: *Megerősítési torzítás*.

¹¹⁶² ‘principle of bounded rationality.’

- a döntéshozó nem tudja biztosan és következetesen rangsorolni a preferenciáit, céljait.¹¹⁶³

Más szavakkal, Simon elveti

- az optimális informáltság és
- a maximálizált megoldás lehetőségeit.

Simon tehát úgy látja, hogy „[m]ég ha ismeri is a döntéshozó az optimális cselekvési lehetőséget, akkor sem biztos, hogy azt fogja cselekdni, mert egyéb szubjektív tényezők is befolyásolják döntését,”¹¹⁶⁴ és olyan – pusztán – *kielégítő* megoldásokra törekszik, amelyek nem tökéletesek, azonban elegendően jók.¹¹⁶⁵ Ezen álláspont kiindulópontja az, hogy az emberi elme kapacitása igen korlátozott.¹¹⁶⁶

A racionális szavazatok tehát nem pusztán jól átgondolt döntések eredményeként születnek meg, hanem azt többek között mások véleménye, preconcepcióink, emócióink és a már megerősödött, igaznak tartott kognitív tartalmak is befolyásolják. Megalapozhatja tehát a racionális szavazatot az a tény például, hogy az 1992. évi elnökválasztási kampány alatt az amerikaiak 86%-a volt tisztában azzal, hogy George Bush kutyáját Millie-nek hívják, míg mindössze 15% tudott arról, hogy Bill Clinton támogatta a halálbüntetést.¹¹⁶⁷

Jason Brennan felhívja a figyelmet a választás két olyan aspektusára, melyet gyakran nem veszünk figyelembe, ezek pedig:

- a választáshoz való jog (right to vote); és
- a választás helyessége (rightness of voting).

Írásában Brennan mellett érvel, hogy bizonyos állampolgároknak nem kellene választaniuk, ami azonban nem jelenti azt, hogy nem kellene választójoggal rendelkezniük. Ezt az állítását arra építi, hogy:

- azt állítani, hogy jogod van valamit megtenni, de nem kellene megtenned, tökéletesen következetes állítás;

¹¹⁶³ Herbert A. SIMON: *Administrative behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organization*. 1st ed., New York: The Macmillan Company. 1947. 80–81.

¹¹⁶⁴ HORVÁTH Jenőné: *A racionalitás problémája és a játékelmélet legújabb eredményei*. Szakmai Füzetek. Budapest gazdasági Főiskola Külkereskedelmi Főiskolai Kar. 9. 2001. 98.

¹¹⁶⁵ Herbert A. SIMON: *Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*. New York: John Wiley and Sons. 1957. 204–205.

¹¹⁶⁶ Uo. 198.

¹¹⁶⁷ APPELBAUM (2000) i. m. 850.

- a választójog és a választás helyessége két különböző dolog.

Brennan tehát annak ellenére nem amellett érvel, hogy bárkit is meg kellene fosztani a választójogtól, úgy gondolja, hogy sokan rosszul teszik, hogy választanak.¹¹⁶⁸

Brennan azzal közelít ehhez az állításához, hogy felhívja a figyelmünket: Gyakran feltételezzük, hogy amennyiben morálisan rossz X dolgot tenni, akkor morálisan megengedett, hogy megakadályozzunk embereket abban, hogy X dolgot tegyék. Itt pedig az irracionális szavazók is helyet kapnak a gondolatmenetben, hiszen Brennan az alábbi érvelést tárja elének a rossz szavazók választójogtól való megfosztásának igazolására:

- i) Helytelen, hogy a politikát illetően tudatlan és irracionális személyek szavazzanak.
- ii) Ha helytelen, hogy az emberek X-et tegyék, akkor jogi eszközökkel meg kell őket akadályozni, hogy X-et tegyék.
- iii) Ebből következően, azokat a személyeket, akik a politikát illetően tudatlanok és irracionálisak, meg kell fosztani a választójoguktól.

Ez az érvelés nem helyes, állítja Brennan, mert a 2. premissza hamis, majd kifejti, hogy néha helytelen, hogy megtegyünk valamit, de a jognak és a társadalom többi tagjának mégis meg kell engednie, hogy megtegyük, vagyis: Néha jogunk van megtenni olyat is, ami morálisan rossz. Ugyanakkor, ha jogunk van valamit megtenni, akkor az nem jelenti azt, hogy morálisan helyes is, hogy megtegyük.¹¹⁶⁹

Brennannak több bírálója is akadt,¹¹⁷⁰ és az is igaz, hogy nem csupán a moralitás lehet oka a választójog megvonásának,¹¹⁷¹ azonban érvelése segít megvilágítani, hogy a legtöbb leadott szavazat racionális és irracionális elemekből tevődik össze és lehetetlen lenne – meg sem említve, hogy megengedhetetlen is –, hogy a választók elméjében olvassunk és vizsgáljuk, hogy a szavazatok részben vagy egészben épültek-e irracionális alapokra.¹¹⁷²

¹¹⁶⁸ Jason BRENNAN: *The Ethics of Voting*. Princeton – New Jersey, Princeton University Press. 2011. 5.

¹¹⁶⁹ Uo. 5–6.

¹¹⁷⁰ Például Bryan CAPLAN: *Thoughts on Jason Brennan's The Ethics of Voting*. *Reason Papers*, vol. 35., no. 1. July 2013. 11–16. Caplan úgy látja, hogy Brennan nem megy elég messzire, amikor megkérdőjelezi a helytelen választás moralitását, azonban nem kérdőjelezi meg magát a jogot, hogy valaki helytelenül válasszon (p.15).

¹¹⁷¹ Ld. 1149. lábjegyzet.

¹¹⁷² MDAC (2010) i. m. 40. bekezdés.

A gondnokság alá helyezett személyek választójogi korlátozása mellett felhozott érv, hogy a demokratikus folyamatokat ‘kompetens’ döntésekre kívánjuk építeni, azonban az intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő személyekkel összefüggésben az a közhiedelem él, hogy nemcsak például munkaszerződés megkötésére vagy házasságkötésre képtelenek, de arra is, hogy választójogukkal éljenek. Általánosságban véve az a feltételezés él bennünk, hogy a gondnokság alá helyezett személyek csökkent döntéshozatali képességgel bírnak.

A kompetencia kérdéskörénél maradvra észre kell vennünk, hogy kutatások – bár igen kevés ismeretes ezen a területen – arra mutattak rá, hogy a fogyatékossgal élő személyek és az ‘átlag választópolgárok’ között nincs lényeges eltérés, és valószínűtlen, hogy a választójog kiterjesztése a mentális fogyatékossgal élő személyekre eltérést eredményezne a választások többsége tekintetében.¹¹⁷³ Az egyik ilyen kutatást a hatvanas években végezték az Egyesült Államokban, ahol egy New York állambeli kórház elmeosztályának betegeit arra kérték, hogy vegyenek részt egy szimulált polgármester-választáson. Az eredmény értelmében a ‘mentális betegek’, vagyis pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek szavazatai igen hasonlóak voltak a kórház vonzáskörzetének szavazati mintáihoz, ahol hasonló szimulációt végeztek.¹¹⁷⁴ Ezen kutatáshoz hasonlóan, három Maryland állambeli pszichiátriai kórházban is kutatásokat folytattak, azonban ez esetben elnökválasztással összefüggésben. A kutatás eredményeként megállapították, hogy a kórházi betegek és a környező városok lakosságának – ahonnan a kórházi betegek is származtak – eredményei igen közel álltak egymáshoz.¹¹⁷⁵

Raad, Karlawish, és Appelbaum egy 2009-es tanulmányukban arra a következtetésre jutottak, hogy a kutatásuk alapján a súlyosan mentálisan beteg személyek, azaz súlyos pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek más egyénekhez képest nem mutatnak jelentős eltérést a választási képesség tekintetében. Ez – véleményük szerint – számos alkotmányos és törvényi szintű rendelkezést megkérdőjelez.¹¹⁷⁶

¹¹⁷³ Vö. APPELBAUM (2000) i. m. 850.

¹¹⁷⁴ MORRIS M. KLEIN – SAUL A. GROSSMAN: Voting pattern of mental patients in a community state hospital. *Community Mental Health Journal*, vol. 3., Issue 2. 1967. 149–152.

¹¹⁷⁵ A. M. WELLNER – L. S. GAINES: Patients’ right to vote. *Hospital and Community Psychiatry*, vol. 21., 1970. 163–164. Idézi: APPELBAUM (2000) i. m. 850.

¹¹⁷⁶ RAYMOND RAAD – JASON KARLAWISH – PAUL S. APPELBAUM: The capacity to vote of persons with serious mental illness. *Psychiatric Services*, vol. 60., no. 5., 2009. 624–628. [a továbbiakban: RAAD–KARLAWISH–APPELBAUM (2009)]

A fogyatékossgal élő személyekkel és elsősorban az intellektuális fogyatékossgal élő emberekkel kapcsolatosan gyakran úgy gondoljuk, hogy mások által könnyen ‘manipulálhatóak.’ Megkérdőjelezhetetlen azonban, hogy mindannyiunkra hatással vannak mások, és szükségünk van mások segítségére, tanácsaira annak érdekében, hogy döntéseinket meghozzuk.¹¹⁷⁷ A kérdés tehát az, hogy hol kell meghúzni a vonalat a megengedett befolyásolás és az indokolatlan befolyásolás között.

A választással kapcsolatos döntéseinket többféle forrásból származó információ, befolyásolás alapján hozzuk meg, így például:

- politikai ígéreték és programok alapján,
- a család tradicionális politikai hovatartozása alapján,
- családtagok, barátok vagy más személyek tanácsai alapján,
- a jelölt valamely tulajdonsága alapján vagy
- a választási hirdetés művészi minősége alapján.

Ezek a források mind a megengedett befolyásolások kategóriájába tartoznak, melyet az állam nem tud kontrollálni és nem is kell kontrollálnia, hiszen bármely olyan erőfeszítés, amely a befolyásolás ezen formáit ellenőrzés alá vonná, az információs szabadsághoz való jog sérelmét jelentené.¹¹⁷⁸

Habár a jog felállíthat védelmi intézkedéseket annak érdekében, hogy az indokolatlan befolyástól védelmet nyújtson, azonban a szavazatokat mindig befolyásolják az egyéni, kulturális, tradicionális etc. tényezők.¹¹⁷⁹ Mindezekon túl, a fogyatékossgal élő személyek ellen irányuló választási manipulációval vagy ehhez szorosan kapcsolódó választási csalással kapcsolatosan elenyésző bizonyíték létezik, és ezek is inkább idős emberek számára fenntartott otthonokból származnak és többségükben ‘anekdotákba’ illőek.¹¹⁸⁰ Nina A. Kohn megjegyzi, hogy az ilyen jellegű tanulmányok hiánya egyáltalán nem meglepő, hiszen egészen kicsi statisztikai bizonyíték van általánosságban is

¹¹⁷⁷ Ez a megközelítés az autonómiát a ‘relational autonomy’ (relációs autonómia) felfogása felől közelíti meg, amely azt javasolja, hogy az önrendelkező személy definíciója reflektáljon a személyek közötti kapcsolatokra és a más személyektől való kölcsönös függőségre. Vö. GURBAI (2014) i. m. 232–233.

¹¹⁷⁸ JÁNOS FIALA-BUTORA – MICHAEL ASHLEY STEIN – JANET E. LORD: The Democratic Life of the Union: Toward Equal Voting Participation for Europeans with Disabilities. *Harvard International Law Journal*, vol. 55., Number 1., Winter 2014. 87. [a továbbiakban: FIALA-BUTORA–STEIN–LORD (2014)]

¹¹⁷⁹ MDAC (2010) i. m. 46. bekezdés.

¹¹⁸⁰ NINA A. KOHN: Preserving Voting Rights in Long-Term Care Institutions: Facilitating Resident Voting While Maintaining Election Integrity. *McGeorge Law Review*, 38. 2007. 1076.

a választási csalásokkal összefüggésben.¹¹⁸¹ Tokaji és Colker ezzel összefüggésben megjegyzi, hogy az elérhető bizonyítékok alapján a levélben történő szavazás a leggyakoribb forrása a választási csalásnak.¹¹⁸² Fiala-Butora és társai arra hívják fel a figyelmet, hogy semmilyen empirikus bizonyíték nincs arra, hogy a fogyatékossgal élő személyek általánosságban véve fogékonyabbak vagy relatíve hajlamosabbak arra, hogy csalás áldozataivá váljanak, ezért úgy foglalnak állást, hogy a feltételezett kapcsolat a fogyatékossgal élő szavazók és a csalásalapú választás között előítéletesen és stigmán alapul.¹¹⁸³

Mindamellett tehát, hogy a nemzetközi jogi és a regionális jogi eszközök kettős mércével mérik a választójognak a fogyatékossgon/cselekvőképességi státuszon alapuló választási képességmérés által alátámasztott korlátozását, és a poszt-CRPD jogreformok irányai inkább azt erősítik meg, hogy sem a fogyatékossg, sem a cselekvőképességi státusz nem lehet alapja a választójog korlátozásának, de még a választási képesség mérésének sem, észre kell vennünk, hogy az intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő emberekkel kapcsolatos sztereotípiáink, hiedelmeink és elgondolásaink attitűdformálóak, és alapját képezik előítéleteinknek. Az általánosan alacsonyabb intelligenciaszint és a pszichiátriai diagnózisok igen különböző stigmák megjelenését eredményezik, mint például személyes, jogi és társadalmi megbélyegzéseket.¹¹⁸⁴

Összegzésképpen megállapítható, hogy az intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő és gondnokság alá helyezett személyek választójogtól való megfosztását és megfoszthatóságát alátámasztó *legitim célok hivatkozhatósága még mindig elterjedt, azonban a nemzetközi jogi és az európai regionális jogi instrumentumokban és a legújabb szakirodalomban egyre inkább helyet kap az ezek létjogosultságát megkérdőjelező tendencia.*¹¹⁸⁵

¹¹⁸¹ Uo. 1077.

¹¹⁸² Daniel P. TOKAJI – Ruth COLKER: Absentee Voting by People with Disabilities: Promoting Access and Integrity. *McGeorge Law Review*, 38. 2007. 1025.

¹¹⁸³ FIALA-BUTORA–STEIN–LORD (2014) i. m. 86.

¹¹⁸⁴ David L. ROSENHAN: On Being Sane in Insane Places. *Science*, New Series, vol. 179., no. 4070. Jan. 19. 1973. 250–258.

¹¹⁸⁵ Ezzel kapcsolatosan lásd pl. CRPD Bizottság (2011c) i. m. 9.6. bekezdés; Kovács (2012) i. m. 69–70.

2. A választójog minden intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő személytől való megvonásáról

A doktori munka III. részében elemzett adatok arra engednek következtetni, hogy Európában a hatályos jogi szabályozások nem vonják meg a választójogot az intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő személyektől a fogyatékossguk okán. Sőt mi több, akár alkotmányos, akár törvényi szinten, akár expliciten, akár – egy nem taxatív felsorolásból eredően – impliciten a fogyatékossg olyan védett tulajdonságként jelenik meg, amely alapján nem lehet hátrányosan megkülönböztetni az egyéneket.

Mindemellett rá kell mutatnunk, hogy például Cipruson, Máltán és Spanyolországban a pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek, bizonyos esetekben akkor is megfoszthatóak a választójoguktól, ha cselekvőképességüket nem korlátozták. Cipruson például a ciprusi állampolgárság megszerzésének egyik módjából ki vannak zárva azok a ciprusi eredettel rendelkező felnőttek, akik nem ‘épelméjűek’ és akik ‘a mentális képességeiket teljes mértékben nem birtokolják.’ Azon pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek tehát, akik fogyatékossguk miatt nem kaphatják meg a ciprusi állampolgárságot, a választójogukat sem gyakorolhatják, mivel az ciprusi állampolgársághoz kötött.

További korlátozást jelent Cipruson az, hogy a pszichiátriai intézménybe utalt személyek esetében a kezelést folytató pszichiáter dönt arról, hogy a beteg alkalmas-e választójogának gyakorlására vagy sem. A választójog megvonása tehát nem automatikus, de lehetőség nyílik ezen jog megvonásra a pszichoszociális fogyatékossg alapján. Hasonló szabályozás van hatályban Spanyolországban is azzal a különbséggel, hogy bírósági döntést kell hozni a nem-önkéntes pszichiátriai elhelyezéssel kapcsolatos eljárás során a választójogi cselekvőképtelenséget illetően.

Málta Alkotmánya nemcsak a cselekvőképtelennek nyilvánított személyeket zárja ki a parlamenti választásokból, de minden olyan személyt is, akiket ‘elmebetegnek’ nyilvánítottak. Az Alkotmány továbbá kizárja ezeket a személyeket a választhatóság jogából is. Erre való hivatkozással a Választási Bizottság visszautasíthatja a Választási Névjegyzékbe való felvételt az egészségügyi bizottság által megállapított mentális betegség okán. Ez a szabályozás érvényesül az Európai parlamenti választások tekintetében is.

Összességében tehát azt láthatjuk, hogy a kifejezetten fogyatékossg alapján történő megvonása a választójognak csak elvétve fordul elő az európai országok

jogi szabályozásában, és ekkor is inkább a pszichiátriai intézetben történő elhelyezés adhat okot a választójog megkérdőjelezésére.

Jason H. Karlawish és Richard J. Bonnie egy 2007-es tanulmányában¹¹⁸⁶ két korábbi publikációra hivatkozva¹¹⁸⁷ arra mutatott rá, hogy szinte minden ország expliciten kizárja a mentálisan képtelen személyeket (people with mental incapacity) a választói névjegyzékbe való felvételből és a választásból. A hivatkozott két tanulmány egyikében, amely 2004-ben került publikálásra, Louis Massicotte és társai azt állítják, hogy a kutatásukban vizsgált 62 demokratikus berendezkedésű ország 94%-ában a választójogi szabályozás ismeri a mentálisan képtelen személyek kizárását a választójogból és erre tipikusan két esetben kerül sor:

- a gondnokság alá helyezéssel összefüggésben és
- bentlakásos pszichiátriai kórházi ellátással összefüggésben.¹¹⁸⁸

Ezzel összefüggésben Karlawish és Bonnie rámutat, hogy

- az intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgot (mental disability) tradicionálisan úgy tekintették, mint amely inkompatibilis a tájékozódáson alapuló és racionális választási döntés meghozatalára irányuló képességgel; Egyértelmű azonban, hogy
- ezekre a tradicionális kizárásokra mára (2007) széles körben úgy tekintenek, mint amelyek túl távan kerültek meghatározásra és méltánytalanul diszkriminatívak az intellektuális és pszichoszociális fogyatékossggal élő személyekkel szemben; Ehelyett
- egyre inkább felismerik és elismerik, hogy az intellektuális és pszichoszociális fogyatékossggal élő személyek kizárása a választásokból speciálisan a választási képesség elvesztésén kell, hogy alapuljon.¹¹⁸⁹

¹¹⁸⁶ Jason H. KARLAWISH – Richard J. BONNIE: Voting by Elderly Persons with Cognitive Impairment: Lessons from Other Democratic Nations. *McGeorge Law Review*, 38. 2007. 879. [a továbbiakban: KARLAWISH–BONNIE (2007)]

¹¹⁸⁷ Louis MASSICOTTE – André BLAIS – Antoine YOSHINAKA: *Establishing the Rules of the Game: Election Laws in Democracies*. Toronto-Buffalo-London, University of Toronto Press, 2004. 34–37. [a továbbiakban: MASSICOTTE–BLAIS–YOSHINAKA (2004)]; BLAIS–MASSICOTTE–YOSHINAKA (2001) i. m. 41–62.

¹¹⁸⁸ MASSICOTTE–BLAIS–YOSHINAKA (2004) i. m. 26–27. tbl. 1.2. Idézi: KARLAWISH–BONNIE (2007) i. m. 884.

¹¹⁸⁹ KARLAWISH–BONNIE (2007) i. m. 884.

A szakirodalom azt a megoldást, hogy *minden intellektuális fogyatékos-sággal, pszichoszociális fogyatékos-sággal és autizmussal élő személyt meg kellene fosztani a választójogától, meghaladott felvetésnek véli*, és ezt a nézetet erősítik meg a nemzetközi jogi¹¹⁹⁰ és az európai regionális jogi¹¹⁹¹ instrumentumok, valamint a releváns jogreformok irányai is.¹¹⁹²

Miként viszonyuljunk azonban azokhoz az intellektuális fogyatékos-sággal, pszichoszociális fogyatékos-sággal vagy autizmussal élő személyekhez, akiket gyakran a ‘súlyosan, halmozottan fogyatékos’ szavakkal identifkálunk? Nem lenne helyénvaló, hogy ők – akár gondnokság alá helyezték őket, akár nem – ne rendelkezzenek választójoggal? Vagy nem lenne megfelelő megoldás, hogy legalább az ő esetükben a Nussbaum által felvetett, azon megoldást alkalmazzunk, miszerint a gondnokok gyakorolhatnák a választójogot az ilyen személyek helyett és nevében?¹¹⁹³ Hasonló kérdés merül fel a ‘súlyosan, halmozottan fogyatékos’ személyek bármely jognyilatkozatával összefüggésben.¹¹⁹⁴ Habár felhozhatnánk érveként, hogy az ‘ilyen súlyos fogyatékos-sággal élő emberek’ nem képesek sem racionális véleményformálásra, sem véleményük kinyilvánítására, meglátásunk szerint mégsem helyénvaló a választójog megvonása egyetlen fogyatékos-sággal élő személytől sem, amennyiben erre a fogyatékos-ságukkal összefüggésben kerül sor. Amellett, hogy a CRPD Bizottság állásfoglalása egyértelműen ezt erősíti meg,¹¹⁹⁵ további érveként hozható fel, hogy a választójog gyakorlásával még a legsúlyosabb fogyatékos-sággal élő személy sem okozhat kárt, legfeljebb olyan döntést hoz a szavazófülkében, amelyet később esetleg megbán.¹¹⁹⁶ Ha pedig bármely fogyatékos-sággal élő személy nem kíván élni a választójogával, akkor ez semmi esetre sem jelentheti azt, hogy az illető személyt meg kell fosztani a választójogától.

Fontos végezetül hangsúlyozni, hogy a *politikusok, döntéshozók és jogalkotók könnyen figyelmen kívül hagyhatják* választási programjaik megalkotásakor és végrehajtásakor, valamint a jogszabályok megalkotásakor és végrehajtásakor *az intellektuális és pszicho-szociális fogyatékos-sággal vagy autizmussal élő személyeket – különösen, ha gondnokság alatt állnak –*, mivel szavazataikra nem számíthatnak. A választójog minden fogyatékos-sággal élő személy számára

¹¹⁹⁰ Ezzel kapcsolatos elemzést lásd az értekezés I. részében.

¹¹⁹¹ Ezzel kapcsolatos elemzést lásd az értekezés II. részében.

¹¹⁹² Ezzel kapcsolatos elemzést lásd az értekezés III. rész 4.4. fejezete alatt.

¹¹⁹³ NUSSBAUM (2009) i. m.

¹¹⁹⁴ GURBAI (2014) i. m. 233., 236.

¹¹⁹⁵ Ezzel kapcsolatos elemzést lásd az értekezés I. rész 3. fejezete alatt.

¹¹⁹⁶ VERDES (2010) i. m. 101.

történő biztosítása viszont a politikusok, döntéshozók és jogalkotók figyelmét minden bizonnyal jobban ráirányítaná a fogyatékossgal élő személyek jogaira, érdekeire és szükségleteire.¹¹⁹⁷

3. A gondnokság alá helyezett személyek választójogtól való automatikus megfosztásáról

Amint az értekezés III. részében rámutattunk, a gondnokság alá helyezett személyek választójogtól való automatikus megfosztása a 28 EU-tagállam közül 13-at egyértelműen érint. Véleményünk szerint ide kell sorolnunk Németországot is, hiszen ha egy fogyatékossgal élő személy részére jogerős határozat alapján, minden ügye intézésére segítő (Betreuer) rendelnek ki, ez automatikusan azt eredményezi, hogy az illető személy elveszíti a választójogát. Összességében tehát az EU-tagállamok felében eredményezi a gondnokság alá helyezés az intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő személyek automatikus választójog-megvonását. Az Európa Tanácsnak az Európai Unióhoz nem tartozó 19 tagállama közül 15-ben kerül sor a cselekvőképességüktől megfosztott fogyatékossgal élő személyek választójogának automatikus megvonására. Mindent egybe vetve ez tehát azt jelenti, hogy az Európa Tanács 47 tagállamából 29 országban érvényesül a választójog automatikus megvonása a cselekvőképesség korlátozásával összefüggésben.

A kérdés tehát az, hogy az a megoldás, melyet ilyen széles körben alkalmaznak Európa államai, elegendő alapot biztosít-e a gondnokság alá helyezett fogyatékossgal élő személyek választójogtól való automatikus megfosztásának legitimációjához.

A gondnokság alá helyezett fogyatékossgal élő személyek választójogtól való automatikus megfosztását az ezredforduló utáni szakirodalom egyértelműen elítéli,¹¹⁹⁸ és nincs ez másképpen a nemzetközi jogi és az európai regionális

¹¹⁹⁷ Ezen álláspont alapja az a tény, miszerint 2007-ben a választójog korhatárát 16 évre csökkentették Ausztriában, melynek következtében a fiatalok a politikusok és politikai pártok célcsoportjává váltak, és érdekeik jobban megjelentek a politikai döntéshozatalban. Ld. pl. Austrian National Youth Council: Fact Sheet – Lowering the Voting Age.

¹¹⁹⁸ Lásd pl. KARLAWISH–BONNIE (2007) i. m. 879.; APPELBAUM (2000) i. m.; Paul S. APPELBAUM – Richard J. BONNIE – Jason H. KARLAWISH: The capacity to vote of persons with Alzheimer's disease. *American Journal of Psychiatry*, vol. 162., no. 11. 2005. 2094–2100. [a továbbiakban: APPELBAUM–BONNIE–KARLAWISH (2005)]; KOHN (2008) i. m.; GURBAI (2010) i. m.; FIALA (2010) i. m.; VERDES (2010) i. m.; HADI (2013) i. m.; BODNÁR (2011) i. m.

jogi instrumentumokkal sem.¹¹⁹⁹ Mindemellett, az automatikus jogmegvonás kritikája érhető nyomon a jogreformok irányának vizsgálata terén is.¹²⁰⁰

4. A gondnokság alá helyezett személyek választójogtól való egyéni bírói döntésen alapuló megfosztásáról és az ennek megalapozásául szolgáló választási képesség méréséről

Amint a doktori munka III. részében rámutattunk, a választó(jogi) képességnek a cselekvőképesség vizsgálatával összefüggésben történő, egyéni bírói döntésen alapuló vizsgálata jelenleg az Európai Unió 28 tagállamából 5-ben valósul meg. Összehasonlítva ezt az adatot a cselekvőképesség korlátozásával/megvonásával automatikusan együtt járó korlátozás praxisával, melyre 13+1 tagállamban kerül sor, és az ilyen jellegű korlátozás teljes hiányának gyakorlatával, mely 9 tagállamot jellemez, azt láthatjuk, hogy 2014-ben *a cselekvőképességgel összefüggésben egyéni bírói döntésen alapuló választójog-megvonás a legkevésbé alkalmazott megoldás az Európai Unióban*. Az Európa Tanács azon tagállamai közül, melyek nem tagjai az Európai Uniónak, mindössze 2 tagállam alkalmazza az egyéni bírói döntés alapján történő választójog-megvonás gyakorlatát a fogyatékossgal élő személyek cselekvőképesség-vizsgálatával összefüggésben.

Paul S. Appelbaum egy 2000-ben született tanulmányában arra hívta fel a figyelmet, hogy

„még a cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság alatt lévő személyeket sem kellene megfosztani a választójoguktól, mivel ezek alkalmazására gyakran a funkcionális központi károsodások miatt kerül sor – mint például a pénzügyek kezelésére való képtelenség –, melyek nem állnak összefüggésben a választóképességgel.”¹²⁰¹

Néhány évvel később, 2005-ben Appelbaum már a *Doe* választóképesség standard alapján történő választóképesség mérését javasolta. Ez a standard

¹¹⁹⁹ Ezzel kapcsolatos elemzést lásd az értekezés I–II. részeiben.

¹²⁰⁰ Ezzel kapcsolatos elemzést lásd az értekezés III. rész 4.4. fejezete alatt.

¹²⁰¹ APPELBAUM (2000) i. m. 849.

az egyéni választóképeség-mérés kritériumrendszerét állította fel,¹²⁰² és az Amerikai Egyesült Államok Maine állam bíróságának a *Doe kontra Rowe*¹²⁰³-ügyben meghozott ítéletén alapult. Ez a döntés alkotmányellenesnek mondta ki azt a szabályozást, amely automatikusan kizárta az intellektuális és/vagy pszichoszociális fogyatékossgal élő és ezért gondnokság alá helyezett személyeket a választójogból. A döntés értelmében a 'mentális fogyatékossgon alapuló gondnokság alá helyezés' nem elég pontosan megkonstruált oka a választójog korlátozásának.¹²⁰⁴ A bíróság kimondta, hogy egy személy csak abban az esetben tekinthető választásra képtelennek, ha olyan mértékben hiányzik az a képessége, hogy megértse a választások természetét és következményeit, hogy emiatt nem tud egyéni döntést hozni.¹²⁰⁵

Ryan Kelley hangsúlyozza, hogy az államok bizonyos döntési jogkörrel bírnak annak tekintetében, hogy kizárják a választójogból azokat, akik mentálisan képtelenek, azonban egyértelmű és méltányos standardokat kell ennek érdekében felállítaniuk. Ezen standardok kidolgozása terén, *a választások természetének és hatásának megértésére*¹²⁰⁶ irányuló képességek figyelembevételével összefüggésben, *alacsony küszöbértéknél szükséges meghúzni a vonalat*. A szerző hozzáteszi, hogy ezeket *a standardokat a bíróságoknak kell alkalmazniuk annak érdekében, hogy biztosítva legyen a tisztességes eljárás és a törvény előtti egyenlő védelem*.¹²⁰⁷

Egy, az 1980-as években megjelent publikáció arról tudósít, hogy az Amerikai Ügyvédek Egyesülete¹²⁰⁸ kifejlesztett egy, a választási képesség mérését segítő standardot, melyben azt javasolták, hogy minden olyan személy élhet a választójogával, aki akár írásban, akár szóban, illetve tolmács vagy tolmácseszköz segítségével, vagy egyéb módon választ tud adni olyan kérdésre, amely ésszerűen megkövetelhető minden olyan személytől, aki a választásra felvételét kéri. Az

¹²⁰² APPELBAUM–BONNIE–KARLAWISH (2005) i. m. 2094–2100.

¹²⁰³ Doe v. Rowe, 156 F.Supp. 2d 35 (2001). United States District Court, D. Maine. August 9, 2001.

¹²⁰⁴ 'Narrow tailoring' doctrine.

¹²⁰⁵ Ezzel a megfogalmazással a bíróság olyan álláspontra helyezkedett, amely már elfogadott volt például Washington államban: Revised Code of Washington. § 11.88.010(5).

¹²⁰⁶ Ezek a 'Doe kritériumok.'

¹²⁰⁷ Ryan KELLEY: Toward an Unconditional Right to Vote for Persons with Mental Disabilities: Reconciling State Law with Constitutional Guarantees, *B.C. Third World L.J.*, vol. 30., Issue 2. 2010. 393.

¹²⁰⁸ American Bar Association (ABA).

ABA szerint a minimális adatkövetelmény magában foglalhatja a nevet, címet és az állampolgárság bizonyítását.¹²⁰⁹

2007-ben megjelent a 'McGeorge Law Review'-ban egy, a fogyatékoság és választójog területét körbejáró tematikus szám,¹²¹⁰ melynek első cikke az idősödő emberek választójogának gyakorlását elősegítő, valamint a kognitív károsodás hatásait vizsgáló szimpózium bevezető előadásának nyomtatott változata volt.¹²¹¹ Ebben a szerzők rámutattak, hogy a választóképesség körüli kérdésekkel foglalkozó munkacsoport tagjai egyetértettek abban, hogy:

- bíró ne vonhassa meg a választójogot olyan általánosan alkalmazandó definíció alapján, mely a személyes döntések meghozatalára vagy a vagyoni ügyek vitelére való képtelenségen alapul;
- sem a gondnokolti státusz, sem intézményi elhelyezési státusz, sem bármely orvosi diagnózis önmagában nem indokolhatja egy személy választójogának megvonását;
- a választójog csak abban az esetben vonható meg, ha megvonható egyáltalán, ha speciálisan megállapításra kerül a választásra való képtelenség (incapacity to vote). Itt elsősorban a kognitív képesség vizsgálatának szükségességére mutattak rá, elismerve, hogy a valós világban ez komoly nehézségekkel jár;
- a bírák ne hozzanak döntést a választási képesség meglétéről vagy nemlétéről minden egyes gondnoksági ügyben, hanem csakis akkor, ha erre irányul a kereseti kérelem;
- a választási képesség megkérdőjelezésére csakis bírósági tárgyalás keretében kerülhessen sor egyértelmű és meggyőző bizonyítékok alapján, és ne történhessen ez meg választási tisztviselő vagy bentlakásos intézményi munkavállaló általi vagy bármely más nem bírósági kontextusban történő döntés keretében.¹²¹²

Ezt követően, ugyanez a munkacsoport felvetette a kérdést, hogy a kognitív attribútumok vizsgálata helyett *ne legyen-e a jog által megkívánt követelmény*

¹²⁰⁹ BD SALES – DM POWELL – R Van DUIZEND et al.: *Disabled Persons and the Law: State Legislative Issues*. New York, Plenum, 1982. Idézi: APPELBAUM (2000) i. m. 850.

¹²¹⁰ University of Pacific, McGeorge School of Law – *McGeorge Law Review*, 38. 2007.

¹²¹¹ Ezzel a szimpóziummal összefüggésben készült az ABA 2007-es állásfoglalása. Ld. 1215. lábjegyzet.

¹²¹² Charles P. SABATINO – Edward D. SPURGEON: Introduction to the Symposium on facilitating voting as people age: Implications of Cognitive impairment. *McGeorge Law Review*, 38. 2007. 852. [a továbbiakban: SABATINO–SPURGEON (2007)]

egyszerűen az, hogy a személy kifejezésre juttatja, hogy választani akar. Ez – vélik a munkacsoport tagjai – a legalacsonyabb küszöbértéket meghúzó és egyben a leginkluzívabb megoldás lenne azzal a céllal, hogy elkerüljünk bármiféle eltérő bánásmódot bármely vélt károsodás vagy bármely más személyes tulajdonság alapján. Aggodalomra az adott okot, hogy *miként lehet meggyőződni arról, hogy egy személy ‘igen’ válasza mögött ott van a választási folyamatra irányuló megértés.* Implicite tehát a ‘Doe standardban’ megfogalmazottakkal összefüggésben merült fel aggály. Egy ilyen semmitmondó ‘igen’ – vélik a munkacsoport tagjai – megnyithatja az utat a manipuláció előtt. Felmerült tehát az az opció, hogy ilyen esetekben szükség lehet egy második kérdésre, melynek az intencionális döntési képességre kellene irányulnia. Végül a munkacsoport tagjai arra a konszenzusos megoldásra jutottak, hogy *bármely kizárás a választójogból azon kell hogy alapuljon, hogy az illető személy sem a megfelelő alkalmazkodással,¹²¹³ sem anélkül nem tudja kifejezésre hozni speciálisan arra irányuló kívánságát,¹²¹⁴ hogy a választási folyamatban részt kíván venni.*

Az ABA ezen megoldási javaslat figyelembevételével, 2007-ben közétett egy ajánlást a választójog és a fogyatékoság területét érintően, melyben úgy foglaltak állást, hogy minden mentális fogyatékosággal élő személy, ideértve a gondnokság alá helyezett személyeket is, választójoggal rendelkezik mindaddig, amíg bírói döntés ezt meg nem vonja tőlük az alábbi kritériumrendszer alapján:

- a kizárásról egy kompetens bírósági döntésnek kell rendelkeznie;
- a megfelelő tisztességes eljárás által nyújtott védelmet biztosítani kell;
- a bíróságnak meg kell állapítania, hogy a személy sem a megfelelő alkalmazkodással, sem anélkül nem tudja kifejezésre hozni speciálisan arra irányuló szándékát, hogy a választási folyamatban részt kíván venni; és
- ezeket a megállapításokat egyértelmű és meggyőző bizonyítékokkal kell alátámasztani.¹²¹⁵

Ehhez a kritériumrendszerhez az ABA azt a kommentárt fűzte, hogy ebben az esetben egy alacsony küszöbérték kerül meghatározásra, mely – véleményük szerint – a leginkluzívabb és egyben a választójogot is a leginkább védi. Az

¹²¹³ ‘Accommodation.’

¹²¹⁴ ‘Specific desire.’

¹²¹⁵ American Bar Association Recommendation and Report, from Symposium: Facilitating Voting as People Age: Implications of Cognitive Impairment. Approved by the ABA House of Delegates on August 13, 2007. 1.

ABA célja ezzel a kritériumrendszerrel az volt, hogy a választójog tekintetében senki se részesüljön különböző bánásmódban bármely vélt károsodás vagy bármely más személyes tulajdonság alapján.¹²¹⁶

Összevetve a 2007-es ABA-állásfoglalást a korábbival, azt a megállapítást tehetjük, hogy a korábbi állásfoglaláshoz képest a 2007-es dokumentum:

- *Bírósági döntést kíván meg* a korlátozáshoz. Ilyen bírósági eljárást és döntést a korábbi iránymutatás nem követelt meg.
- Bár a kommentár úgy fogalmaz, hogy a választójog tekintetében senkit sem lehet diszkriminatívan kezelni vélt károsodás vagy bármely más személyes tulajdonság alapján, maga az ajánlás rész a bírósági eljárást nyilvánvalóan nem gondolja alkalmazni minden választópolgár esetében, hanem *kizárólag mentális fogyatékos és gondnoksági eljárás esetén*. A korábbi ABA-iránymutatás minden személy tekintetében kívánta alkalmazni a releváns tesztet.
- Mindemellett a 2007-es dokumentum a *Doe standardhoz* képest enyhébb követelményrendszert állít fel, hiszen *elegendő arra irányuló kívánságának kommunikálása, hogy a választási folyamatban részt kíván venni* és nem kell, hogy az illető személy tisztában legyen a választás természetével és következményeivel.

Nicholas F. Brescia az ABA 2007-es állásfoglalását üdvözlendőnek véli, és jelentős előrelépésnek gondolja az intellektuális és pszichoszociális fogyatékos-sággal élő személyek választójogi szabályozása terén, bár aggodalomra okot adóan jegyzi meg, hogy értelmezési nehézségek és eltérések származhatnak abból, hogy miként kerül interpretálásra a ‘specific desire’¹²¹⁷ kifejezés.¹²¹⁸

A gondnokság és választójog kérdéskörében történt fejlemények következményeként pszichiáterek kifejlesztettek egy, a választási képesség mérésére irányuló eszközt, a ‘Competence Assessment Tool for Voting (CAT-V)’ teszt-

¹²¹⁶ Uo. 4–5.

¹²¹⁷ ‘Speciális kívánság.’ A kontextus (a releváns ABA-állásfoglalás 3. pontja) eredeti nyelven, angolul: “The court finds that the person cannot communicate, with or without accommodations, a *specific desire* to participate in the voting process.” (Kiemelés tőlem: G. S.)

¹²¹⁸ BRESCIA (2010) i. m. 962–965.

tet,¹²¹⁹ amely kérdéseket tartalmaz a potenciális szavazó következő képességét érintően:

- a választások természetének és következményeinek megértése;
- választási szituáció elképzelése;
- döntéshozatal a választásra vonatkozóan;
- érvelési képesség a meghozott döntésre vonatkozóan.¹²²⁰

A CAT-V teszt a Doe-kritériumok alapján készült, azonban annál szélesebb körben vizsgálódik, hiszen a Doe-kritériumok nem követelik meg a választási szituáció elképzelését, sem az érvelési képesség vizsgálatát a meghozott döntésre vonatkozóan, sem pedig arra irányuló kérdés feltételét, hogy a vizsgált személy kíván-e élni választójogával a következő választáson és miért.

A CAT-V teszt egy rövid felvezetést tartalmaz, melyben a képességmérést végző egyén informálja a fogyatékossgal élő személyt arról, hogy a teszt körülbelül 5 percet fog igénybe venni és hogy a kérdések megválaszolására irányuló válaszokat vár. Ha a fogyatékossgal élő személy nem érti, amit a kérdező mond vagy kérdez, jeleznie kell és a tesztet végző személy megismétli a nem értett szöveget. Miután megkérdezi a tesztet végző személy, hogy van-e kérdés az eddigiekkel összefüggésben, arra kéri a fogyatékossgal élő személyt, hogy *képzelve el*, hogy két személy indul a mai kormányzóválasztáson abban az államban, ahol lakik.

Ezt követően a következő kérdést teszi fel: 'Mit fognak tenni ma az emberek ebben az államban, hogy kiválasszák az új Kormányzót?' A válasszal kapcsolatosan a CAT-V instrukciókat ad a válasz értékeléséhez az alábbi módon:

- 2 pont: Teljesen helyes válasz, például: 'A választóhelyiségekbe mennek és választanak.' 'Mindenki szavaz valakire.'
- 1 pont: Kétértelmű vagy részben helyes válasz, például: 'Ezért van a Választás Napja.' 'Elmennek az állam fővárosába és választanak.'
- 0 pont: Helytelen vagy irreleváns válasz, például: 'Semmit sem tehetsz; a TV-s fickó dönt.'

¹²¹⁹ A CAT-V tesztnek több változata is ismeretes, azonban azoknak felépítése nem igazán tér el egymástól. A CAT-V teszt elérhető: http://ps.psychiatryonline.org/data/Journals/PSS/3878/pss_60_05_624_02.pdf A tesztnek egy olasz változata elérhető angol nyelven: Pietro TIRABOSCHI–Erica CHITÒ–Leonardo SACCO–Marta SALA–Stefano STEFANINI–Carlo Alberto DEFANTI: Evaluating Voting Competence in Persons with Alzheimer Disease. *International Journal of Alzheimer's Disease*, Volume 2011, Article ID 983895. Published online Jul 14. 2011. 5–6. [a továbbiakban: TIRABOSCHI–CHITÒ–SACCO–SALA–STEFANINI–DEFANTI (2011)]

¹²²⁰ APPELBAUM–BONNIE–KARLAWISH (2005) i. m. 2099–2100.

Mindezzel a CAT-V teszt a *választás természetének megértését* vizsgálta.

Ezek után a kérdező azzal kapcsolatosan próbál információhoz jutni, hogy a vizsgált személy *tisztában van-e a választás következményeivel*. A CAT-V teszt erre irányuló kérdése: ‘Amikor véget ér a kormányzóválasztás, hogyan döntenek arról, hogy ki a nyertes?’ Csakúgy, mint az előző kérdésnél, itt is segítséget nyújt a teszt a válasz értékeléséhez az alábbiak szerint:

- 2 pont: Teljesen helyes válasz, például: ‘A szavazatokat megszámo-
lják, és aki többet kapott, az nyer.’
- 1 pont: Kétértelmű vagy részben helyes válasz, például: ‘A számok
által.’
- 0 pont: Helytelen vagy irreleváns válasz, például: ‘Ez attól függ,
hogyan milyen csillagjegy alatt születtek.’

Ezután a kérdező megkéri a vizsgált személyt, hogy *képzelsen el* két képviselőjelöltet, akik közül az egyik, ‘A’ azt képviseli, hogy az államnak többet kell tennie azért, hogy azok az emberek is rendelkezzenek egészségbiztosítással, akik nem rendelkeznek, és több pénzt kellene költeni iskolákra. Azért, hogy ezt megtehesse, a kormányzójelölt (férfi) emelni akarja az adókat. A másik kormányzójelölt, ‘B’ azt mondja, hogy az államnak nem kell egészségbiztosításról gondoskodnia, azonban könnyebbé kell tennie a munkaadók számára, hogy ezt felajánlják a munkavállalóknak. Ez a kormányzójelölt (férfi) úgy gondolja, hogy az iskoláknak már van elég pénzüik, azonban az iskolák szorosabb ellenőrzése szükséges annak érdekében, hogy biztosan helyes módon használják fel a pénzüket. Ez a kormányzójelölt az adóemelések ellen van. Ezt követően a tesztet végző személy megkérdezi a vizsgált személyt, hogy az alapján, amit elmondott, melyik kormányzójelöltre szavazna inkább. ‘A’-ra vagy ‘B’-re?

A CAT-V ebben az esetben is ad instrukciókat a kérdezőnek: ‘Ha a megkérdezett személy nem tudja melyik jelöltet válassza, vagy hezitál, kérdezze meg: Ha az Ön által ismert információk alapján kell *dönteni*, kire szavazna?’ A pontozás alapja pedig az alábbiak szerint alakulhat:

- 2 pont: Egyértelmű döntés.
- 1 pont: Kétértelmű döntés vagy vacillál, például: ‘Azt hiszem, arra
szavaznék, aki nem szereti az adókat, de nem vagyok benne biztos,
mert az iskolák is fontosak.’ Vagy ‘„A” jelölt nem, “B” jelölt nem, “A”.
Nem tudom eldönteni.’
- 0 pont: Nincs döntés, például: ‘Nem tudom. Soha sem tudok dön-
teni.’

Miután a CAT-V alapján a tesztet végző egyén megvizsgálta az érintett személynek a *választásra vonatkozó döntéshozatalát*, a meghozott döntésre vonatkozó érvelési képességét analizálja azzal, hogy megkérdezi: ‘Miért jobb [vizsgált személy döntése] –ra/re szavazni, mint [a másik jelölt] –ra/re?’ A teszt instrukciója arra az esetre, ha a vizsgált személy nem hozott döntést, az, hogy meg kell kérdezni: ‘Miként lenne jobb vagy rosszabb ‘A’ jelöltre szavazni, mint ‘B’ jelöltre? A válaszokra adandó pontszámok tekintetében az alábbi segítséget nyújtja a CAT-V:

- 2 pont: Legalább egy jellegzetességet kiemel a két jelölt nézeteivel összefüggésben, például: ‘Jobb kormányzó lenne, akinek tényleges fontos az egészségügy.’
- 1 pont: Kétértelmű válasz, például: ‘Egészségügy.’
- 0 pont: Nem tud megnevezni egyetlen jellegzetességet sem a jelöltek tekintetében, például: ‘Én úgy gondolom, hogy ő jó’ vagy ‘Nem látok köztük különbséget.’

A tesztet végző személy ezek után azzal kapcsolatosan tesz fel kérdést, hogy miként lenne hatással a vizsgált személy életére, ha az általa választott (ennek hiányában ‘A’) személy lenne a kormányzó, majd végezetül megkérdezi, hogy akar-e szavazni a következő kormányzótválasztáson és miért.

A CAT-V teszt és annak adaptált formáinak alkalmazásával kapcsolatosan több kutatási eredményt is publikáltak. A fogyatékoság kategóriájába tartozóan kutatások történtek a demenciával diagnosztizált és idős emberek körében is.¹²²¹ Tiraboschi és társai arra mutattak rá, hogy a kutatásban résztvevő azon 38 személy közül, akiket Alzheimer betegséggel diagnosztizáltak, mindössze hárman értek el maximum eredményt a CAT-V teszt összes része tekintetében. A legtöbb résztvevő (90%) annak ellenére, hogy a megértés és az érvelés részekkel összefüggésben gyengén teljesített, a választás résszel összefüggésben maximum pontot ért el. Tiraboschi és társai rámutatnak, hogy amennyiben egy, a Doe standardnál liberálisabb kritériumrendszert alkalmaztak volna, mely a választóképességet az alapján vizsgálná, hogy az érintett személy tud-e döntést hozni a választással kapcsolatosan a megértés követelményétől függetlenül,

¹²²¹ Lásd pl. Luis Javier IRASTORZA – Pablo CORUJO – Pilar BAÑUELOS: Capacity to Vote in Persons with Dementia and the Elderly. *International Journal of Alzheimer's Disease*, vol. 2011., Article ID 941041. doi:10.4061/2011/941041. [atovábbiakban: IRASTORZA – CORUJO – BAÑUELOS (2011)]; TIRABOSCHI – CHITÒ – SACCO – SALA – STEFANINI – DEFANTI (2011) i. m.; Harald DeCAUWER: Are Cognitively Impaired Older Adults Able to Vote? *Geriatrics*, 60(3):13–4. 2005.

akkor az Alzheimer betegséggel diagnosztizált személyek nagy többsége átment volna a választóképességi teszten.¹²²²

Luis Javier Irastorza és társai rámutatnak, hogy annak ellenére, hogy a CAT-V teszttel kapcsolatosan több tanulmányban is született reflexió,¹²²³ még mindig kétségek merülnek fel azzal összefüggésben, hogy

- A CAT-V tesztnek mely részét/részeit kellene alkalmazni és mely személyek tekintetében?
- Hol kellene meghúzni a határt a választójog gyakorolhatóságához, illetve annak megvonásához?
- A CAT-V teszt egyes részeit jobban figyelembe kell-e venni?¹²²⁴

A kérdések a teszt alkalmazása nyomán merültek fel, azonban a miértekre nem kérdeznék rá:

- Miért azokat a bizonyos részeket kellene alkalmazni és miért a meghatározott személyek tekintetében?
- Miért ott kell meghúzni a határt, ahol azt kijelölik?
- Miért kell az egyes részeket jobban figyelembe venni, és miért pont ezeket a részeket kell előnyben részesíteni?

A megválaszolendő kérdések minden bizonnyal nem merülnek ki az itt felsoroltakban.

Luis Javier Irastorza és társai 68 demenciával diagnosztizált beteget és 25, pszichiátriai betegséggel nem diagnosztizált, idős személyt vontak be a kutatásba. A demenciával diagnosztizált személyek közül 27-et (39,7%) súlyos demenciával, 33-at (48,5%) közepes demenciával, míg 8-at (11,8%) enyhe demenciával diagnosztizáltak. A kutatás során arra a megállapításra jutottak, hogy a demenciával diagnosztizált személyek közel fele érti a választások természetét (53%) és következményeit (44%); a választás meghozatala terén azonban 75% nem ment át a teszten. A demenciával diagnosztizált személyek 40%-a 0 pontot ért el a Doe-kritériumok alapján. A kutatás szintén negatív eredményre vezetett az érvelés tekintetében, különösen is azon résznél, ahol a jelölteket kellett összehasonlítaniuk, itt a demenciával diagnosztizáltak 82%-a

¹²²² TIRABOSCHI–CHITÒ–SACCO–SALA–STEFANINI–DEFANTI (2011) i. m.

¹²²³ APPELBAUM–BONNIE–KARLAWISH (2005) i. m. 2094–2100.; Luis Javier IRASTORZA – Pablo CORUJO – Pilar BAÑUELOS: The competence to vote in patients with dementia. *Revista de Neurologia*, vol. 44., no. 6., 2007. 321–325.; RAAD–KARLAWISH–APPELBAUM (2009) i. m. 624–628.

¹²²⁴ IRASTORZA–CORUJO–BAÑUELOS (2011) i. m. 1.

kapott 0 pontot. Annak tekintetében viszont, hogy a következő választáson akarnak-e szavazni és miért, 65% jó eredményt ért el.¹²²⁵

A kutatási eredmények összehasonlítása terén maguk a szerzők is rámutatnak,¹²²⁶ hogy a Doe-kritériumok pontszámai alacsonyabbak az Appelbaum-kutatásban,¹²²⁷ mint a jelen kutatás eredménye tekintetében. Továbbá, a szerzők hangsúlyozzák, hogy nem sikerült megbízható és egyértelmű válaszokat találni a fentebb feltett kérdésekre, azonban hangsúlyozzák, hogy ez más publikációk, így a Karlawish,¹²²⁸ valamint Blais és társai¹²²⁹ publikációk esetében is hasonló módon történt.¹²³⁰

Raymond Raad és társai 52 pszichoszociális fogyatékossgal élő személyt vizsgáltak a CAT-V teszttel.¹²³¹ A vizsgált személyeket az alábbiak szerint diagnosztizálták:

- 24 főt Schizophreniával (46%)
- 16 főt Paranoid schizophreniával (31%)
- 8 főt más schizophreniával (15%)
- 7 főt szkizoaffektív rendellenességgel (13%)
- 7 főt más pszichózissal (13%)
- 6 főt Bipoláris rendellenességgel (12%)
- 4 főt jelentős depresszív rendellenességgel (8%)
- 4 főt más vagy nem ismert diagnózissal (8%)

A kutatás során arra a megállapításra jutottak, hogy a vizsgált személyek 90%-a érti a választások természetét.¹²³² Meg kell jegyeznünk, hogy a 90% azt jelzi, hogy ennyien kaptak 2 pontot, azonban 1 pontot kapott további 6%, ami azt jelenti, hogy mindössze 2 személy kapott 0 pontot a választások természetének megértése tekintetében. A választások következményeinek értése tekintetében ugyanezen pontokat kapták a pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek. A döntés, illetve választás meghozatala tekintetében még ennél is jobb lett az eredmény, hiszen 0 pontot senki sem kapott, és 49 fő kapott 2 pontot, ami a ku-

¹²²⁵ Uo. 2–4.

¹²²⁶ Uo. 5.

¹²²⁷ APPELBAUM–BONNIE–KARLAWISH (2005) i. m. 2094–2100.

¹²²⁸ JASON H. KARLAWISH: Voting by older adults with cognitive impairments. *LDI Issue Brief*, vol. 13., no. 4., 2008. 1–4.

¹²²⁹ BLAIS–MASSICOTTE–YOSHINAKA (2001) i. m. 41–62.

¹²³⁰ IRASTORZA–CORUJO–BAÑUELOS (2011) i. m. 5.

¹²³¹ RAAD–KARLAWISH–APPELBAUM (2009) i. m. 624–628.

¹²³² Uo. 627.

tatók értelmezésében azt jelenti, hogy 94% ment volna át a teszt ezen részén. Rá kell azonban mutatni, hogy más kutatók az 1 pontos eredményt is úgy értékelik, mint olyan teljesítményt, amely a teszt sikeres elvégzését jelenti.¹²³³ Az érvelés és annak tekintetében, hogy a következő választáson akarnak-e szavazni és miért, szintén magas pontszámot értek el a vizsgált személyek: 80–90%-ban 2 pontot kaptak az erre irányuló kérdések megválaszolásáért.¹²³⁴

A CAT-V és bármely egyéb más teszt kaput nyitnak az ilyen jellegű tesztek használatával kapcsolatos kritikai kérdéseknek.¹²³⁵ Sabatino és Spurgeon rámutatnak, hogy a CAT-V vagy más képességmérő eszközök hasznosak lehetnek a gondnoksági eljárások során, mivel ezek jelentős bizonyítékkal szolgálhatnak a bírósági döntések meghozatalához. Meglátásuk szerint a választások helyszínén vagy bentlakásos intézményekben már problematikusabb az ilyen jellegű eszközök használata, és különös figyelmet érdemel, hogy ki folytatja le a vizsgálatot, ki végzi a kiértékelést, miként használják ezeket az eredményeket, és nem utolsósorban, hogy egyáltalán megfelelő-e ilyen jellegű teszt lefolytatása.¹²³⁶

Appelbaum, egy 2007-es tanulmányában, melyet Hurme-mal közösen publikált,¹²³⁷ két fontos megállapítást hangsúlyoz:

- a képesség kritériumainak meghatározása nem tudományos, hanem stratégiai gyakorlat;
- a személyek képességei a legtöbb feladat tekintetében széles skálán mozognak, a kevésbé professzionális szinttől a nagyobb szintű jártasságig. Nincs olyan tudományosan meghatározható pont ezen a spektrumon, amely alapján azt lehetne mondani, hogy a személy elegendő képességet mutat a feladat elvégzéséhez. Az, hogy mit gondolunk, hogy milyen mértékű képesség szükséges egy adott feladat ellátásához, kifejezi, hogy
 - mennyire fontos számunkra annak lehetővé tétele, hogy az egyének a feladatot elvégezhesék, még akkor is, ha valamilyen mértékű károsodással élnek; összevetve azzal, hogy
 - mennyire fontosak számunkra azok az aggályok, melyek az esetlegesen károsodott képességekkel rendelkező személy által

¹²³³ Lásd IRASTORZA–CORUJO–BAÑUELOS (2011) i. m. 1. Ezen adatok reflektálnak a Doe-kritériumokra.

¹²³⁴ RAAD–KARLAWISH–APPELBAUM (2009) i. m. 627.

¹²³⁵ SABATINO–SPURGEON (2007) i. m. 851.

¹²³⁶ Uo.

¹²³⁷ Sally BALCH HURME – Paul S. APPELBAUM: Defining and Assessing Capacity to Vote: The Effect of Mental Impairment on the Rights of Voters, *McGeorge Law Review*, 38., 2007. 931.

elvégzett feladatból származó, lehetséges kedvezőtlen eredményekkel függnek össze.

Voltaképpen – mutatnak rá a szerzők – ez egy arra irányuló megállapítás, hogy *miként osztjuk el a hibák kockázatát*.¹²³⁸

Míg ezek az észrevételek rendkívül jelentősek és lényegre törően mutatnak rá a választójog-megvonás problematikájára, ismételten rá szeretnénk mutatni Paul S. Appelbaum azon tanulmányára, melyet már idéztünk korábban, és amelyben a szerző rámutatott, hogy „még a cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság alatt lévő személyeket sem kellene megfosztani a választójoguktól, mivel ezek alkalmazására gyakran a funkcionális központi károsodások miatt kerül sor – mint például a pénzügyek kezelésére való képtelenség –, melyek nem állnak összefüggésben a választóképeséssel.”¹²³⁹

Egy másik publikáció arra a kérdésre keresi a választ, hogy miként határozható meg a kapcsolat egy személy intellektuális fogyatékosága vagy diagnosztizált mentális betegsége és a választójog gyakorolhatósága között. Marcus Redley és társai rámutatnak, hogy a legkönnyebb megoldást a *státuszalapú megközelítés* jelentené, amely alapján elegendő lenne a károsodás ténye ahhoz, hogy valakit a választójogtól megfosszanak. *A funkcionális megközelítés, mely minden állampolgárra egyaránt kiterjesztené a választási képesség mérését, igazságos lenne, azonban adminisztrációs rémálom lenne a következménye*.¹²⁴⁰

Nina A. Kohn szintén a jog oldalát vizsgálja, és a releváns kanadai modell bemutatásán és elemzésén, majd az USA releváns jogi szabályozásával történő komparatív elemzésén keresztül arra a következtetésre jut, hogy

„[h]abár valóban kívánatos, hogy a szavazók képesek legyenek intelligensen és racionálisan értékelni a jelölteket és a kérdéseket, ebből nem szükségszerűen következik az, hogy meg kellene konstruálni a választópolgárok képességének jogi szabályozás által meghatározott küszöbértékét. Ilyen jellegű képesség-követelmények számtalan problémához vezethetnek, a szelektív végrehajtással kapcsolatos problémáktól kezdve egészen az olyan személyek potenciális választójog-megvonásáig, akik

¹²³⁸ Uo. 962.

¹²³⁹ APPELBAUM (2000) i. m. 849.

¹²⁴⁰ Marcus REDLEY – Julian C. HUGHES – Anthony HOLLAND: Voting and mental capacity. *BMJ* 2010; 341:c4085.

tisztában vannak a választások természetével és következményeivel.”¹²⁴¹

Kohn javaslata az, hogy a különböző országok, amikor felülvizsgálják a választójogot, a fogyatékossgal vagy cselekvőképességgel összefüggésben korlátozó szabályozásaikat, tanulmányozzák a kanadai példát, amely szövetségi szinten nem ismeri sem a fogyatékossgal, sem pedig a cselekvőképesség megállapított hiányával összefüggő választójog-korlátozást. Mindezen túl, Kanadának mindössze egyetlen provinciájában ismeretes a mentális képességen alapuló választójog-megvonás, a többi tartomány a föderális szabályozást követi.¹²⁴²

János Fiala-Butora, Michael Ashley Stein és Janet E. Lord mellett foglal állást, hogy a fogyatékossgal figyelembevétele, még ha a lehető legszűkebb módon történik is, mint például azon esetekben, amikor a választójog megvonására a választási képesség egyéni vizsgálata alapján kerül sor, ez ugyanúgy azt eredményezi, hogy bizonyos számú választóképességgel rendelkező személyt indokolatlanul zárnak ki a választójogból. A szerzők álláspontja szerint minden jelenleg elérhető vizsgálati eszköz, illetve teszt torz és aránytalan eredményekhez vezet és ez a nemzetközi jog sérelmét idézi elő. Ezek alapján tehát az államok nem vonhatják meg jogszerűen a választójogot senkitől fogyatékossgal, gondnokság alá helyezetsége, illetve egyéni képességvizsgálat vagy bármely más ezekhez hasonló jellemző alapján.¹²⁴³

Az intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő személyek egyéni bírói mérlegelésen alapuló választójogtól való megfosztása azt az üzenetet hordozza magában, hogy ők még mindig a ‘*personae non gratae*’ kategória alanyai a politikai és közélet területén.¹²⁴⁴ Annak érdekében, hogy ezt a stigmát megkérdőjelezzék, több kampány is született Európa szerte. 2009-ben indult el az Inclusion Europe ‘Accommodating Diversity for Active Participation in European Elections’ (ADAP) projektje azzal a céllal, hogy akadálymentesebbé tegye a választásokat az intellektuális fogyatékossgal élő személyek számára.¹²⁴⁵ A ‘My Opinion, My Vote’ project abban segítette

¹²⁴¹ KOHN (2008) i. m. 38., 46. (Kiemelés tőlem G. S.)

¹²⁴² Uo.

¹²⁴³ FIALA-BUTORA–STEIN–LORD (2014) i. m. 80.

¹²⁴⁴ GURBAI (2012c) i. m. 86.

¹²⁴⁵ ADAP project. http://inclusion-europe.org/images/stories/documents/Project_ADAP/index.html

az intellektuális fogyatékossgal élő személyeket, hogy jobban tudatában legyenek politikai jogaiknak. A project célkitűzése volt, hogy jobb lehetőségeket biztosítson az intellektuális fogyatékossgal élő személyek számára választójoguk gyakorlása érdekében.¹²⁴⁶ A Mental Disability Advocacy Center (MDAC) 2011-ben indította el ‘Save the Vote’ projektjét és kampányát, sürgetve a Velencei Bizottságot, hogy olyan dokumentumot fogadjon el, mely megfelel az ENSZ Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló Egyezménynek.¹²⁴⁷

Az itt vázolt elemzések arra kívántak rámutatni, hogy a választóképeség vizsgálatának lehetősége, illetve tilalma olyan kérdés, amely nemcsak a jogász társadalmat osztja meg, de a másik kompetensnek ítélt szakember csoportot, a pszichiátereket is. A megosztottságot erősíti, hogy mind az ENSZ, mind pedig az európai regionális jogi eszközök tekintetében kettős mércéről beszélhetünk: Más standardok alapján jár el az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága és az ENSZ Fogyatékossgal élő személyek jogainak Bizottsága; más követelményeket támaszt az Európa Tanács struktúrájában a Velencei Bizottság és az Emberi Jogok Európai Bírósága szemben az Európa Tanács Emberi Jogi Bizottsával és az Európa Tanács Miniszteri Bizottságával, valamint a Parlamenti Közgyűléssel; más irányt képvisel az Európai Bizottság és az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége. Ezen túlmenően nem egyértelmű a fejlődési irány a jogreformok alapján sem, hiszen a poszt-CRPD jogreformok közül Franciaországban és Magyarországon az egyéni bírói döntésen alapuló választójog-megvonás irányában mozdult el a jogi szabályozás és a joggyakorlat.

Az itt vázolt kettős mércékkel összefüggésben azonban rá kívánunk mutatni, hogy az alábbi módon feloldható lenne a többszintű kollízió:

- Az ENSZ szintjén:

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát az ENSZ Közgyűlése 1966-ban fogadta el, és az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága 30 évvel később, 1996-ban fogadta el a PPJNE-hez fűzött 25. Általános Kommentárt. A CRPD-t az ENSZ Közgyűlése 2006-ban – 40 évvel a PPJNE elfogadása után – fogadta el, és az ENSZ Fogyatékossgal élő személyek jogainak bizottsága 2014-ben fogadta el a CRPD-hez fűzött 1. Általános Kommentárt, amely a CRPD 12. cikkével összefüggésben a választójog tekintetében is egyértelmű iránymutatást nyújt. Tekintettel tehát arra, hogy a CRPD későbbi egyezmény, mint a PPJNE, és a releváns Általános

¹²⁴⁶ My Opinion, my Vote project. <http://www.myopinionmyvote.eu>

¹²⁴⁷ Save the Vote project. <https://www.facebook.com/savethevote>

Kommentárok tekintetében is megállapíthatjuk, hogy a CRPD Bizottság Kommentárja későbbi, mint az Emberi Jogi Bizottság Kommentárja, megoldást jelenthet a *lex posterior derogat legi priori* elv alkalmazása. Követve ezt a gondolatmenetet, a fogyaté-kossággal élő személyek jogai tekintetében a CRPD speciálisabb egyezmény, mint a PPJNE, ezért a fogyaté-kossággal élő személyek választójogi szabályozásával kapcsolatos dilemma feloldása tekintetében segítséget nyújthat a *lex specialis derogat legi generali* elv alkalmazása is.¹²⁴⁸

Mindezen megfontolások mellett, az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának és a CRPD Bizottság álláspontjainak közelítése és esetlegesen egy közös Általános Kommentár megalkotása látszik szükségesnek. Ilyen közös Általános Kommentár létrehozásán való munka, illetve *egy korábbi Általános Kommentár revíziója sem lenne precedens nélküli*, hiszen éppen az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága döntött úgy az 1992-ben elfogadott 20. számú Általános Kommentár elfogadásával, hogy felváltja és egyben továbbfejleszti a 10 évvel korábban elfogadott 7. számú Általános Kommentárját.¹²⁴⁹ Hasonlóan járt el az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a 2000-ben elfogadott, 28. számú Általános Kommentár elfogadásával, hangsúlyozva, hogy 'az elmúlt 20 év munkája során gyűjtött tapasztalatok tükrében'¹²⁵⁰ felváltja, illetve helyesbíti az PPJNE 3. cikkére vonatkozóan 1981-ben elfogadott 4. számú Általános Kommentárját. Így járt el az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a 2004-ben elfogadott 31. számú Általános Kommentár elfogadásával is, mellyel az 1981-ben elfogadott 3. számú Általános Kommentárját írta újra.¹²⁵¹ Továbbá, a CRC Bizottság és a CEDAW Bizottság már több éve dolgozik egy

¹²⁴⁸ Vö. GURBAI (2012c) i. m. 78.

¹²⁴⁹ UN Human Rights Committee: General Comment no. 20: Article 7 (Prohibition of torture, or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment). Adopted at its Forty-fourth session in 1992. Para 1. (HRI/GEN/1/Rev.9 (vol. I.) 200.)

¹²⁵⁰ UN Human Rights Committee: General Comment no. 28: Article 3 (The equality of rights between men and women). Adopted by the Committee at its 1834th meeting (sixty-eighth session), on 29 March 2000. I. bekezdés. HRI/GEN/1/Rev.9 (vol. I.) 228.

¹²⁵¹ UN Human Rights Committee: General Comment no. 31: The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant. Adopted on 29 March 2004 at its 2187th meeting. 1. bekezdés. HRI/GEN/1/Rev.9 (vol. I.) 243.

közös *Általános Kommentáron* az ártalmas gyakorlatok (harmful practices) területén.¹²⁵²

- Az Európa Tanács szintjén
A *Kiss Alajos kontra Magyarország*-ügyben az EJEB 2010. május 20-án hozta meg a döntését, melynek során figyelembe vette többek között a CRPD 12. és 29. cikkét is, azonban ekkor az EJEB még nem támaszkodhatott a CRPD Bizottság értelmezést segítő Záró észrevételeire és *Általános Kommentárjaira*, hiszen az első *Általános Kommentárt* 2014. április 11-én fogadta el a CRPD Bizottság, míg az interpretációt segítő első Záró észrevételt 2011. április 15-én fogadta el és 2011. május 13-án tette közzé. Az első, a választójoggal kapcsolatos döntését – a Bujdosó és mások kontra Magyarország – a CRPD Bizottság 2013. október 16-án hozta nyilvánosságra. Itt kell megjegyeznünk, hogy ez azért is rendkívül fontos, mivel a CRPD interpretációja tekintetében nem az EJEB, hanem a CRPD Bizottság bír relevanciával.¹²⁵³

Mindezek alapján feltételezhető, hogy amennyiben olyan ügy kerülne az EJEB elé, mely a fogyatékossgal élő személyek egyéni bírói döntésen alapuló választójog-megvonásra irányuló jogi szabályozást, illetve erre épülő joggyakorlatot kérdőjelezné meg, akkor az EJEB – véleményünk szerint – eltérne a *Kiss Alajos-ügyben* tett korábbi megállapításaitól, és tekintettel a CRPD Bizottság interpretációjára és esetjogára, akként foglalna állást, hogy az ilyen jellegű választójog-megvonás ellentétes az EJEB Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 3. cikkével. Ezt a feltételezésünket az EJEB azon észrevételére építjük, melyet a *Ferrazzini kontra Olaszország*¹²⁵⁴-ügyben akként fogalmazott meg, hogy „[a]z Egyezmény egy élő eszköz, amelyet a jelenkor körülményei között kell értelmezni [...]”¹²⁵⁵

¹²⁵² CEDAW Committee & CRC Committee: *Call for submissions. Joint CEDAW-CRC General Recommendation / Comment on Harmful Practices*. 2011.

¹²⁵³ A 'Treaty body-k' interpretációs szerepével összefüggésben lásd: Kerstin MECHELEM: Treaty Bodies and the Interpretation of Human Rights. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 42:905. 2009.

¹²⁵⁴ *Ferrazzini kontra Olaszország-ügy*. 44759/98. sz. kérelem, 2001. július 12-i döntés.

¹²⁵⁵ Uo. 26. bekezdés.

A Velencei Bizottság értelmezési álláspontjával összefüggésben úgy véljük, hogy az az EJEK esetjogát követi, ezért egy esetleges új irányú döntés az EJEK-től, egyértelműen hatással lenne a Velencei Bizottság álláspontjára is. Ezen feltételezésünk alapja az, hogy az Értelmező nyilatkozat a választási ügyekkel kapcsolatos jó gyakorlatok kódexéhez a fogyatékossgal élő emberek választásokban való részvételével összefüggésben dokumentum a II.1.2. pontban expliciten ezt fogalmazza meg.¹²⁵⁶

- Az EBESZ szintjén
Az EBESZ az EJEK esetjogát és a Velencei Bizottság iránymutatásait követi, ezért egy esetleges elmozdulás az EJEK esetjogában és a Velencei Bizottság dokumentumaiban minden bizonnyal az EBESZ-dokumentumok értelmezési irányán is változtatna.
- Az Európai Unió szintjén
Annak ellenére, hogy az Európai Unió formálisan megerősítette a CRPD-t, annak az EU általi implementációja az EU kompetenciájának függvénye. Ennél fogva, míg az EU *felhatalmazással bír* a fogyatékossgon alapuló hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem területén, valamint arra vonatkozóan, hogy ezzel összefüggésben lépéseket tegyen hatáskörének kereteiben belül, addig a CRPD vonatkozó rendelkezéseiből fakadóan ez a fellépés *szükségesnek* látszik a fogyatékossgal élő – ideértve a gondnokság alá helyezett – személyek választójogával összefüggésben a helyhatósági választások és az európai parlamenti választások területét érintően. Ennek a fellépésnek meglátásunk szerint feltétlenül ki kell terjednie az uniós polgársággal járó aktív és passzív választójog gyakorlásának biztosítására.

Ismételten rá kívánunk mutatni, hogy az Európai Unió 28 tagállama közül 9 tagállam biztosítja a választójogot minden fogyatékossgal élő személy számára a cselekvőképességi státusztól függetlenül. Ha ezen 9 tagállam demokratikus választásait nem veszélyezteti ez az inkluzív szabályozás, miért jelentene veszélyt a fennmaradó 19-ben? Összegzőképpen, a választási képesség mérésével kapcsolatosan egyetértünk azon állásponttal, mely szerint egy

¹²⁵⁶ Ezzel kapcsolatosan lásd az értekezés II. rész 1.4.2. fejezetét.

*ilyen jellegű képességmérés csakis fogyatékoság-neutrálisan képzelhető el.*¹²⁵⁷ Ez azt jelenti, hogy sem fogyatékoság, sem cselekvőképességi státusz, sem az intézményi/kórházi elhelyezés nem lehet alapja a választási teszt alkalmazásának. Ezen opció elemzésére kerül most sor.

5. A választójog gyakorolhatóságának minden intellektuális fogyatékosággal, pszichoszociális fogyatékosággal és autizmussal élő személy számára történő tényleges lehetővé tételéről, függetlenül attól, hogy gondnokság alatt állnak-e, vagy sem

Amint a doktori munka III. részében kifejtettük, az EU-tagállamok több mint egynegyede, 9 ország biztosítja a választójogot minden intellektuális fogyatékosággal, pszichoszociális fogyatékosággal és autizmussal élő választópolgára számára, így azok számára is, akik gondnokság alatt állnak, és akiktől teljes cselekvőképességüket megvonták. Ez az arány az Európa Tanács tagállamait tekintve jóval alacsonyabb, a 47 tagállam közül 11 biztosítja a választójogot minden intellektuális fogyatékosággal, pszichoszociális fogyatékosággal és autizmussal élő választópolgára számára.

Az Európai Unió 6 tagállamában végbement poszt-CRPD jogreform iránya tekintetében azt a megállapítást tehetjük, hogy 4 esetben mindenféle jogszabályi akadály elhárult az intellektuális fogyatékosággal, pszichoszociális fogyatékosággal és autizmussal élő nagykorú személyek elől – a gondnokság alá helyezett személyeket is ideértve – a választójoguk gyakorlását illetően.

A nemzetközi jogi és az európai regionális jogi elemzések során kiemeltük, hogy bár egymásnak ellentmondó standardok léteznek, mégis egyre több releváns entitás, intézmény foglal állást úgy, hogy minden fogyatékosággal élő személy számára biztosítani kell a választójog gyakorlásának lehetőségét.

Amennyiben a gondnokság alá helyezett fogyatékosággal élő személyek választójogi korlátozásával kapcsolatos jogi akadályok felszámolásának lehetséges vagy éppen szükséges voltával összefüggésben helyesen érveltünk, akkor még hangsúlyozni fontos, hogy a CRPD értelmében *szükséges, de nem elégséges* az államok részéről annak elismerése, hogy az intellektuális fogyatékosággal, pszichoszociális fogyatékosággal és autizmussal élő személyek szabadon gya-

¹²⁵⁷ Vö. Open Society Foundations: *Submission to the Office of the High Commissioner for Human Rights for the Thematic Study on Participation of Persons with Disabilities in Political and Public Life*. October, 2011.

korolthassák választójogukat. Az államoknak a következő pontokat magukban foglaló lépéseket kell megtenniük:

- jogalkotási, közigazgatási és egyéb intézkedések meghozatala minden fogyatékossgal élő személy – ideértve a gondnokság alá helyezett személyeket is – választójogának elismerése és gyakorolhatósága érdekében. Ezen intézkedések magukban foglalják a fogyatékossgal élő személyek választójogával kapcsolatos hátrányos megkülönböztetést tartalmazó törvények, rendelkezések, szokások és gyakorlatok módosítását vagy eltörlését is;¹²⁵⁸
- ésszerű alkalmazkodások biztosítása a választójog minden fogyatékossgal élő személy általi, tényleges gyakorolhatósága érdekében;¹²⁵⁹
- a választójog elismerésében és gyakorlásának biztosításában szerepet játszó hatóságok és közintézmények tevékenységének az irányú biztosítása, hogy minden fogyatékossgal élő személy ténylegesen gyakorolhassa a választójogát;¹²⁶⁰
- kutatások és fejlesztés megvalósítása az ‘egyetemes tervezés’, a fogyatékossgal élő személyek számára alkalmas új technológiák – ideértve az információs és kommunikációs technológiákat – elérhetőségének és használatának előmozdítása terén a választójog gyakorolhatóságával összefüggésben;¹²⁶¹
- a választójog gyakorlásával összefüggésben a fizikai környezethez, a közlekedéshez, az információhoz és kommunikációhoz – beleértve az információs és kommunikációs technológiákat és rendszereket – való hozzáférés biztosítása a fogyatékossgal élő személyek számára.¹²⁶² Ez kiterjed annak biztosítására, hogy a fogyatékossgal élő személyek másokkal azonos alapon, az általuk megválasztott kommunikációs formán keresztül gyakorolhassák a szólásszabadság és a véleménynyilvánítás szabadságának jogát, melynek szerves része a választójog gyakorlása is.¹²⁶³ Ez pedig magában foglalja az alábbiakat:

¹²⁵⁸ Vö. CRPD 4. cikk 1a)-b) bekezdés; 5. cikk; 29 (1) cikk.

¹²⁵⁹ Vö. CRPD 5(3) cikk; 2. cikk.

¹²⁶⁰ Vö. CRPD 4. cik 1d) bekezdés.

¹²⁶¹ Vö. CRPD 4. cik 1f)-g) bekezdés.

¹²⁶² Vö. CRPD 9. cikk; 29 a) ii) cikk.

¹²⁶³ Vö. CRPD 21. cikk.

- a lakosság számára készült tájékoztatás időben, hozzáférhető formában és a fogyatékoság különböző fajtáinak megfelelő technológiák segítségével, többletköltség nélkül kerüljön biztosításra a fogyatékosággal élő személyek számára;¹²⁶⁴
- a hivatali érintkezés során legyen elfogadott és támogatott a jelnyelv, a Braille-írás, az alternatív és augmentatív kommunikáció, valamint minden egyéb, a fogyatékosággal élő személyek által választott kommunikációs forma, eszköz és módozat;¹²⁶⁵
- a nyilvánosság számára, akár az interneten keresztül is, szolgáltatást nyújtó magánjogi jogalanyok ösztönzése, hogy az információkat és a szolgáltatásokat a fogyatékosággal élő személyek számára is hozzáférhető és igénybe vehető formában nyújtsák;¹²⁶⁶
- a tömegtájékoztatás – beleértve az információk internetes szolgáltatás útján történő terjesztőt – ösztönzése, hogy szolgáltatásait fogyatékosággal élő személyek számára hozzáférhetővé tegyék;¹²⁶⁷
- a jelnyelvek használatának elismerése és elősegítése;¹²⁶⁸
- a szavazási eljárások, létesítmények és anyagok – ideértve a politikai pártok választási dokumentumait is – megfelelőségének, hozzáférhetőségének és könnyen érthetőségének biztosítása;¹²⁶⁹
- a fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló oktatás és képzés biztosítása minden olyan szakember számára, akik a választójog gyakorlásával összefüggésben szerepet töltenek be;¹²⁷⁰
- a fogyatékosággal élő személyek és képviseleti szervezeteik aktív bevonása azon egyeztetésekbe, melyek a választójog minden fogyatékosággal élő személy számára való tényleges biztosítására irányuló jogalkotás és politikák kidolgozását és végrehajtását, valamint az egyéb ezzel kapcsolatos döntéshozatali eljárásokat célozzák;¹²⁷¹

¹²⁶⁴ Vö. CRPD 21. a) cikk.

¹²⁶⁵ Vö. CRPD 21. b) cikk; 2. cikk.

¹²⁶⁶ Vö. CRPD 21. c) cikk.

¹²⁶⁷ Vö. CRPD 21. d) cikk.

¹²⁶⁸ Vö. CRPD 21. e) cikk.

¹²⁶⁹ Vö. CRPD 29. a) i) cikk.

¹²⁷⁰ Vö. CRPD 4. cik 1 i) bekezdés; Vö. CRPD 8(2) cikk b) és d) bekezdés.

¹²⁷¹ Vö. CRPD 4(3) cikk.

- a civil társadalom – különösen a fogyatékossgal élő személyek és az őket képviselő szervezetek – bevonása és részvételük biztosítása a fogyatékossgal élő személyek választójogának elismerésével és tényleges gyakorolhatóságának biztosításával kapcsolatos ellenőrzési folyamatokba;¹²⁷²
- azonnali, hatékony és megfelelő intézkedések foganatosítása a fogyatékossgal élő személyekkel és képességeikkel kapcsolatos tudatosság társadalmi szinten történő növelése érdekében;¹²⁷³
- azonnali, hatékony és megfelelő intézkedések foganatosítása a fogyatékossgal élő személyekkel kapcsolatos sztereotípiák, előítéletek és ártalmas gyakorlatok ellen az élet minden területét érintően;¹²⁷⁴
- a média ösztönzése arra, hogy a fogyatékossgal élő személyeket a CRPD céljával megegyező módon ábrázolják;¹²⁷⁵
- a fogyatékossgal élő személyeket az élet minden területén, így a választójog területén is, másokkal azonos alapon megillető jog- és cselekvőképesség elismerése;¹²⁷⁶
- minden szükséges intézkedés meghozatala annak érdekében, hogy a fogyatékossgal élő személyek cselekvőképességének gyakorlásához esetlegesen szükséges segítség/támogatás hozzáférhetővé váljon.¹²⁷⁷ Ez magában foglalja annak biztosítását, a fogyatékossgal élő személyek, saját kérésükre, szükség esetén, igénybe vehessék egy általuk választott személy segítségét a szavazás során;¹²⁷⁸
- minden szükséges jogalkotási, közigazgatási, társadalmi, oktatási és más intézkedés megtétele a fogyatékossgal élő személyek védelmére mindenfajta, így a választójog gyakorlásával is összefüggő visszaélés ellen. Ez magában foglalja minden szükséges intézkedés megtételét a visszaélés minden formájának megelőzése céljából, többek között a nemnek és életkornak megfelelő segítségnyújtásnak és támogatásnak a fogyatékossgal élő személyek számára történő

¹²⁷² Vö. CRPD 33(3) cikk

¹²⁷³ Vö. CRPD 8(1) cikk a) és c) bekezdés.

¹²⁷⁴ Vö. CRPD 8(1) cikk b) bekezdés.

¹²⁷⁵ Vö. CRPD 8(2) cikk d) bekezdés.

¹²⁷⁶ Vö. CRPD 12(2) cikk.

¹²⁷⁷ Vö. CRPD 12(3) cikk.

¹²⁷⁸ CRPD 29 a) iii) cikk.

biztosításával, beleértve a tájékoztatás és képzés nyújtását a visszaélés eseteinek megelőzéséről, felismeréséről és bejelentéséről;¹²⁷⁹

- a fogyatékossgal élő személyek azon jogának védelme, hogy a választásokon és népszavazásokon megfélemlítés nélkül, titkosan szavazhassanak, és hogy szabadon megválaszthatók legyenek, hogy ténylegesen tisztséget, kormány szintű közhivatalt viselhessenek;¹²⁸⁰
- a fogyatékossgal élő személyeknek a közösségben való élethez való jogának és a másokkal egyenlő szabad döntéshez való jogának elismerése.¹²⁸¹

Annak érdekében tehát, hogy a fogyatékossgal élő személyek ténylegesen gyakorolhassák választójogukat, minden államnak figyelembe szükéses ven-

¹²⁷⁹ CRPD 16. cikk (1)-(2) bekezdés. Amint arra fentebb már rámutattam, a fogyatékossgal élő személyek ellen irányuló választási manipulációval, vagy ehhez szorosan kapcsolódó választási csalással kapcsolatosan semmilyen empirikus bizonyíték nincs arra nézve, hogy a fogyatékossgal élő személyek általánosságban véve fogékonyabbak vagy relatíve hajlamosabbak arra, hogy csalás áldozataivá váljanak.

A CRPD 16. cikkében található, a visszaélések megelőzésére irányuló előírások, véleményünk szerint, alkalmazandóak a választójog gyakorlásával kapcsolatosan is. A CRPD Bizottság nemcsak azt követeli meg a tagállamoktól, hogy minden fogyatékossgal élő személy számára biztosítsák a választójogot függetlenül a cselekvőképességi státusztól, de azt is, hogy a fogyatékossgal élő személyeket célzó választási visszaéléseket megelőzzék. Az általunk tradicionális alapú megközelítésként felfogott irányvonal akként fogalmazható meg, hogy azon személyektől, akikkel kapcsolatosan megállapítást nyert, hogy nem képesek saját maguk és érdekeik védelmére, meg kell vonni a döntéshozatalra irányuló jogosultságot az élet minden vagy bizonyos területein, ideértve a választójog gyakorolhatóságát is. Erre a cselekvőképesség korlátozásával kerülhet sor, mellyel összefüggésben az állam intenciója az, hogy gondoskodjon az illető személyről és így akadályozza meg a potenciális visszaélések megtörténtét.

Ez a fajta megközelítés amellett, hogy a személyes autonómia sérelméhez és a CRPD 12. és 29. cikkének sérelméhez vezet, nem teszi lehetővé az érintett személy részére képességeinek fejlődését sem, így a személy nem is fogja tudni elsajátítani, hogy miként viselkedjen a választásokkal kapcsolatos potenciális visszaélések vonatkozásában, hiszen ilyen szituációba nem is kerülhet.

A CRPD alapú megközelítés – meglátásunk szerint – tiszteletben tartja az érintett fogyatékossgal élő személy autonómiáját, akaratát és választásait (Ld. GURBAI (2012b) i. m. 249–260.); és a cselekvőképesség megvonása helyett támogatásokat és ésszerű alkalmazkodásokat biztosít a fogyatékossgal élő személy számára. (Ld. Sándor GURBAI: *Alternative skrbništvo u praksi: odlučivanje uz podršku, mreža podrške i zaštitni mehanizmi*. Zagreb 2012. 83–89.)

¹²⁸⁰ CRPD 29 a) ii) cikk.

¹²⁸¹ CRPD 19. cikk. A dolgozat terjedelmi korlátaira tekintettel nem térünk ki az intézményi élet káros hatásaira a választójog tekintetében, azonban rá kívánunk mutatni, hogy az európai országok jogi környezetének elemzése során több olyan szabályozást is találtunk, ahol az intézményi pszichiátriai kórházi elhelyezés a választójog megvonásának alapjául szolgál(hat).

nie és végre szükséges hajtania az itt felsoroltakat. Ez által érheti el a CRPD az 1. cikkben deklarált célját:

„A jelen Egyezmény célja *valamennyi* emberi jog és alapvető szabadság *teljes és egyenlő* gyakorlásának előmozdítása, védelme és biztosítása *valamennyi* fogyatékossgal élő személy számára, és a velük született méltóság tiszteletben tartásának előmozdítása.”¹²⁸²

6. Összegzés

Az intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő és gondnokság alá helyezett személyekre vonatkozó választójogi szabályozás potenciális irányainak elemzése során azokat a szabályozási lehetőségeket vizsgáltuk, melyek a múlt, a jelen és jövő keretei között, mint megoldási irányvonalak merülhetnek fel. Az értekezés IV. részének főbb megállapításai az alábbiakban foglalhatóak össze:

- az intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő emberekkel kapcsolatos sztereotípiáink, hiedelmek és elgondolásaink előítéletekhez vezetnek, és stigmák megjelenését eredményezik, melyek hatással vannak a választójogi szabályozásokra;
- az intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő és gondnokság alá helyezett személyek választójogtól való megfosztását és megfoszthatóságát alátámasztó legitim célok hivatkozhatósága még mindig elterjedt, azonban ezek létjogosultsága egyre inkább megkérdőjeleződik;
- a nemzetközi jogi és az európai regionális jogi instrumentumok, valamint a releváns jogreformok irányai és a szakirodalom is meghaladott felvetésnek véli azt a megoldási lehetőséget, hogy minden intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő személyt meg kellene fosztani a választójogától;
- a gondnokság alá helyezett fogyatékossgal élő személyek választójogtól való automatikus megfosztását a nemzetközi jogi és

¹²⁸² Kiemelés tőlem: G. S.

az európai regionális jogi instrumentumok, valamint a releváns jogreformok irányai és a szakirodalom is egyértelműen elítéli;

- a gondnokság alá helyezett személyek választójogának a *gondnok általi gyakorolhatósága* mind elméleti, mind pedig gyakorlati szempontok alapján *alátámasztható érvekkel*, azonban ez a megoldás a CRPD Bizottság által is kritika tárgyává tett *helyettes döntéshozatali mechanizmusra épít, és figyelmen kívül hagyja a választójognak a legszemélyesebb jognyilatkozatokra vonatkozó karakterét*;
- a gondnokság alá helyezett személyek választójogtól való egyéni bírói döntésen alapuló megfosztásáról és az ennek megalapozásául szolgáló választási képesség méréséről releváns nemzetközi jogi és európai regionális jogi instrumentumok egy része úgy véli, hogy megfelelő megoldást jelent a doktori munkában vázolt problematika feloldására. Mindemellett, ez a megoldás a legkevésbé elterjedt mind az Európai Unió, mind pedig az Európa Tanács tagállamaiban, és a CRPD Bizottság egyértelműen és következetesen azt álláspontot képviseli, hogy ez a megoldás nem egyeztethető össze a CRPD előírásaival;
- a választójog gyakorolhatóságának minden intellektuális fogyatékkal, pszichoszociális fogyatékkal és autizmussal élő személy számára történő tényleges lehetővé tételéről – függetlenül attól, hogy gondnokság alatt állnak-e, vagy sem – megoszlanak mind a nemzetközi jogi, mind az európai regionális jogi instrumentumok fejlődésének tendenciái, mind pedig a szakirodalmi állásfoglalások. Emellett azonban a vizsgált jogreformok irányai leginkább ezt az irányvonalat képviselik;
- amennyiben egy állam a gondnokság alá helyezett fogyatékkal élő személyek választójogi korlátozásával kapcsolatos jogi akadályok felszámolása mellett elkötelezi magát, ez szükséges, de nem elégséges feltétele annak, hogy az intellektuális fogyatékkal, pszichoszociális fogyatékkal és autizmussal élő személyek szabadon gyakorolhassák választójogukat. A CRPD-ben foglalt jogokat és kötelezettségeket teljes egészükben implementálni szükséges.

KONKLÚZIÓ

I.

Az általános választójog nem általános. Korlátozható. A doktori munkában arra kerestük a választ, hogy az intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő és gondnokság alá helyezett személyek vonatkozásában igaznak tekinthető-e Tocqueville azon jövendölése (1835), miszerint

„[h]a egy nép egyszer kikezdi a választói cenzust, előre látható, hogy hosszabb-rövidebb idő múltán nyomtalanul el is tűnteti. [...] az engedmények szüntelenül követik egymást, s addig nincs megállás, míg el nem érünk az általános szavazati joghoz.”

Az értekezés szerkezetileg négy részre tagolódik, melyek közül az első az intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő és gondnokság alá helyezett személyekre vonatkozó választójogi szabályozás fejlődését a nemzetközi jog területén vizsgálta meg. Az első rész elemzése az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatára, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányára, a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezményre és az ezek értelmezését segítő dokumentumokra terjedtek ki, így különösen is az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának a PPJNE-hez fűzött 25. Általános Kommentárjára, a CRPD Bizottság Záró észrevételeire és 1. számú Általános Kommentárjára, valamint a Bujdosó Zsolt és 5 társa kontra Magyarország-ügyben született döntésére, végezetül pedig az ENSZ emberi jogi főbiztosának releváns instrumentumaira.

A doktori munka második részében az elemzéseket az európai regionális jog keretei között végeztük el, ezzel mintegy szűkítve a geográfiai lehatárolást a nemzetközi jog területéről az Európa Tanács, az Európai Unió és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet – Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala dokumentumainak vizsgálata irányában. Az Európa

Tanácsra irányuló elemzések során megvizsgáltuk az Emberi Jogok Európai Egyezményét és az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogát, valamint a Miniszteri Bizottság, a Parlamenti Közgyűlés, a Velencei Bizottság és az Emberi Jogi Biztosok releváns dokumentumait. Az Európai Unióval kapcsolatos vizsgálódások magukban foglalták az EU és a CRPD viszonyának elemzését, a Szerződések és a Charta tanulmányozását, a helyhatósági és európai parlamenti választásokra vonatkozó szabályok analízisét, valamint az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége által készített elemzésekre történő reflexiót. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet – Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala tekintetében az intellektuális fogyatékos-sággal, pszichoszociális fogyatékos-sággal és autizmussal élő és gondnokság alá helyezett személyekre vonatkozó választójogi szabályozást elemző jelentések vizsgálatát végeztük el.

A harmadik rész az Európai Unió és az Európa Tanács tagállamainak jogi szabályozását vizsgálva tárta fel azon nemzeti szintű rendelkezéseket, melyek alapján összehasonlító elemzéseket végezhetünk el az intellektuális fogyatékos-sággal, pszichoszociális fogyatékos-sággal és autizmussal élő és gondnokság alá helyezett személyekre vonatkozó választójogi szabályozást érintő különböző aspektusokat illetően, így azzal összefüggésben, hogy miként hat a CRPD ratifikációja, illetve a ratifikáció hiánya a gondnokság alá helyezett személyek választójogi szabályozása tekintetében; milyen jelentőséggel bírnak a CRPD-vel kapcsolatosan tett értelmező nyilatkozatok és fenntartások a gondnokság alá helyezett személyek választójogi szabályozása tekintetében; melyek a gondnokság alatt álló fogyatékos-sággal élő személyek választójogi szabályozásának típusjegyei; milyen irányban mozdultak el a gondnokság alatt álló fogyatékos-sággal élő személyek választójogi szabályozását érintő poszt-CRPD jogreformok; valamint, hogy miként valósul meg a támogatás és segítségnyújtás a szavazatleadás helyszínén.

Az értekezés negyedik részében az első három fejezetre épülő de lege lata teoretikus elemzéseket végeztünk és de lege ferenda praktikus javaslatokat fogalmaztunk meg, mellyel összefüggésben azokat a szabályozási lehetőségeket vázoltuk fel, melyek opcióként merülhetnek fel az intellektuális fogyatékos-sággal, pszichoszociális fogyatékos-sággal és autizmussal élő és gondnokság alá helyezett személyekre vonatkozó választójogi szabályozás újragondolása kapcsán.

Igaza van Tocqueville-nek? El fogunk érni az általános választójoghoz? Amennyiben igen, akkor ez csakis úgy lehetséges, hogy minden fogyatékos-sággal élő választópolgárnak választójoggal kell rendelkeznie, ideértve a gondnokság alá helyezett személyeket is. Az értekezés elemzései rámutatnak, hogy

ez még nem következett be, azonban *egyértelműen beazonosíthatóak az ilyen irányú elmozdulások és eredmények a nemzetközi jog, az európai regionális jog, és az Európa Tanács, valamint az Európai Unió tagállamainak jogi szabályozása tekintetében. Mindazonáltal, az intellektuális fogyatékosággal, pszichoszociális fogyatékosággal és autizmussal élő személyek választójogát gyakran korlátozzák jogszabályok, és ez az esetek többségében cselekvőképességük teljes vagy részleges elvesztésével, valamint gondnokolti státuszukkal függ össze.*

II.

A doktori munka a *fogyatékosággal élő személyek megélt tapasztalatait*, valamint a *fogyatékoság szociális modelljét* tekintette kiindulópontnak. Az értekezés témájának ilyen irányú megközelítése számos olyan dokumentumot is jellemez, melyek elemzését feladatunknak tekintettünk vizsgálódásaink során. Természetesen olyan jogi instrumentumok analízisét is elvégeztük, melyek nem építenek a fogyatékosággal élő személyek tapasztalatokon és elméleti tudáson alapuló szakértelmére és a fogyatékoság szociális modelljével szemben – sokszor az erre irányuló tudatosságot nélkülözve – a medikális modell teóriájára építenek.

A doktori munka első fejezetében vizsgált két ENSZ-dokumentum, a PPJNE és a CRPD tekintetében azt a megállapítást tettük, hogy a PPJNE 25. cikke és a CRPD 29. cikke, valamint az azokat értelmező ENSZ Bizottságok interpretációja között ellentét feszül. A kollízió gyökere valószínűsíthetőleg abban keresendő, hogy míg a PPJNE szövegtervezeteinek előkészítésében nem vettek részt fogyatékosággal élő személyek és szervezeteik, addig a CRPD megszövegezéséhez a fogyatékosággal élő személyek és szervezeteik aktívan hozzájárultak. Továbbá, míg az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának tagjai között a fogyatékosággal élés, mint tapasztalaton alapuló szakértelem nem kap fontos helyet, addig a CRPD Bizottság tagjai között az ilyen jellegű szakértelem egyértelműen releváns.

A két ENSZ-dokumentum megszövegezésében és a két ENSZ Bizottság munkájában más-más szerep jutott a fogyatékosággal élő személyeknek és szervezeteiknek. Ehhez köthető az az észrevétel, hogy míg a PPJNE és az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága inkább a fogyatékoság medikális megközelítésére épít, addig a CRPD és a CRPD Bizottság a fogyatékoság szociális és emberi jogi modelljét veszi alapul. Az értekezés rámutat, hogy ez a kettősség tovább él mind az Európa Tanács, mind az Európai Unió, mind pedig a nemzeti szintű jogi megoldások keretei között.

A doktori munka elemzései arra az eredményre jutnak, hogy a PPJNE és az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága állásfoglalásai által felállított standardot követi az Európa Tanács entitásai közül az Emberi Jogok Európai Bírósága és a Velencei Bizottság, az Európai Unión belül az Európai Tanács és az Európai Bizottság. Az Európa Tanács tagállamai közül ezt az álláspontot képviseli vagy ennél még kirekesztőbb szabályozással rendelkezik a tagállamok több mint 3/4-e. Továbbá, ilyen szabályozást követ az Európai Unió tagállamainak több mint 2/3-a. Ezzel szemben a CRPD rendelkezéseire és a CRPD Bizottság interpretációjára épülő álláspontot képviselik az Európa Tanács keretein belül a Miniszteri Bizottság, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése és az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosai, az Európai Unió intézményei közül az Európai Parlament és az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége, valamint az Európa Tanács tagállamainak közel 1/4-e és az Európai Unió tagállamainak közel 1/3-a.

Az a *paradigmaváltás* tehát, amely a fogyatékoság medikális modelljétől a szociális és emberi jogi modell felé történő elmozdulásban, a helyettes döntéshozatali rendszereknek – mint például a gondnokság jogintézménye – támogatott döntéshozatali rendszerekkel való felváltásában, valamint – többek között – a választójog másokkal azonos alapon történő és hatékony gyakorolhatóságának biztosításában lenne tetten érhető, még nem következett be, azonban – az értekezés elemzései és megállapításai alapján – egyértelműen folyamatban van. Erről tanúskodik az a horvát fogyatékosággal élő és gondnokság alá helyezett választópolgár is, aki 2012 decemberében nyerte vissza választójogát a horvátországi jogreform következtében:

„65 éves vagyok és örülök, hogy még egyszer szavazhatok.”¹²⁸³

III.

A cselekvőképességétől megfosztott és gondnokság alá helyezett fogyatékosággal élő személy olyan, mint Franz Kafka vidékről jött embere, aki éveken keresztül ül a törvény kapujában várva, hogy beengedje őt a ‘hatalmas’ őr, „hiszen a törvénynek mindig, mindenki számára elérhetőnek kell lennie.” Mindhiába várokozik azonban, mindhiába várja a belépésre az engedélyt, az

¹²⁸³ Egy korábban a választójogától megfosztott horvát fogyatékosággal élő állampolgár. In: Udruga Samozastupanje: *Our Vote – Our Strength*. Közzététel: 2013. július 31. 00:14-től.

őr „mindig azt mondja neki, hogy még nem engedheti be.”¹²⁸⁴ Kafka vidékről jött embere – a doktori munka tekintetében – minden gondnokság alá helyezett, és ennek következményeként választójogától megfosztott intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő személyt megtestesít.

A törvény kapujában várakozó ember „mivel az őt évekig tartó tanulmányozása közben annak prémgallérjában még a bolhákat is felfedezte, még a bolhákat is megkéri, segítsenek neki, és térítsék jobb belátásra az őrt.”¹²⁸⁵ A doktori munkában arra vállalkoztunk, hogy megvizsgáljuk, *jobb belátásra tért-e az őt*, vagyis, hogy az intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő és gondnokság alá helyezett személyek olyan társadalmakban élnek-e, amelyeket az inklúzió, és nem utolsó sorban a fogyatékossgon, illetve cselekvőképességi státuszon alapuló választójogi cenzus eltörlése jellemez. Másképpen fogalmazva, az értekezésben azon kérdésekre kerestem a választ, hogy korlátozható-e a gondnokság alá helyezett személy választójoga? Ha igen, milyen feltételek mentén? Ha nem, van-e az államoknak és a nemzetközi és európai regionális szervezeteknek bármiféle kötelezettsége azon túl, hogy elismerik minden fogyatékossgal élő személy választójogát, tekintet nélkül a cselekvőképességi státuszára? Milyen irányban fejlődik a gondnokság alá helyezett személyekre vonatkozó választójogi szabályozás?

A doktori munka vizsgálódásai során az alábbi megállapításokra és felvetésekre jutottunk:

A) A nemzetközi jog területén történt vizsgálódások tekintetében:

- i) Az EJENY explicite nem nyújt védelmet a fogyatékossgal élő személyeknek a választójog vonatkozásában, azonban mivel az ‘egyéb tulajdonság’ implicite magában foglalja a fogyatékossgot is, ezért már az EJENY interpretációja során megfogalmazódik az a kérdés, amelyre a különböző nemzetközi jogi és európai regionális jogi eszközök különböző választ adnak. A kérdés pedig, hogy *vajon a fogyatékossgon alapuló hátrányos megkülönböztetés elleni védelem kiterjed-e minden fogyatékossgal élő személyre, ideértve a gondnokság alá helyezett embereket is, vagy a fogyatékossgal élő*

¹²⁸⁴ KAFKA (1978) i. m.

¹²⁸⁵ Uo.

személyeknek csak egy meghatározott csoportját illeti meg, melybe a gondnokság alá helyezett személyek összessége, vagy egy részük nem tartozik bele?

- ii) A PPJNE, valamint az Emberi Jogi Bizottság ezt a kérdést úgy válaszolja meg, hogy bár az Emberi Jogi Bizottság gyakorlata alapján a fogyatékoság védett tulajdonság, azonban *ez a védelem a választójog tekintetében nem terjed ki minden fogyatékosággal élő személyre. A választójog gyakorlása megvonható olyan objektív és ésszerű alapokon, melyek törvényben kerülnek szabályozásra. Ilyen objektív és ésszerű ok lehet például a 'megállapított mentális alkalmatlanság', amely a gyakorlatban lefedte és lefedi mind a megállapított intellektuális fogyatékoságot, autizmust, mind pedig a pszichoszociális fogyatékoságot.*
- iii) A PPJNE *nem kívánja biztosítani a választójogot minden fogyatékosággal élő ember számára. Ebből a körből egyértelműen ki engedi zárni az intellektuális fogyatékosággal, autizmussal és a pszichoszociális fogyatékosággal élő embereket. A PPJNE részes államai ezt a felhatalmazást úgy ültették át a gyakorlatba, hogy a választójog megvonása szorosan összekötődik magával a gondnokság alá helyezéssel.*
- iv) A CRPD, valamint a CRPD Bizottság az i. pontban feltett kérdéssel kapcsolatosan úgy foglal állást, hogy *a hátrányos megkülönböztetéstől való védelem minden fogyatékosággal élő személyre, így a gondnokság alatt állókra is kiterjed, és az élet minden területét érinti, ideértve a választójogot is.*
- v) A CRPD Bizottság értelmezésében a fogyatékosággal élő személyek – ideértve a gondnokság alá helyezett személyeket is – választójogával kapcsolatosan a részes államoknak biztosítaniuk kell, hogy
 - a) minden fogyatékosággal élő személy másokkal azonos alapon gyakorolhassa a választójogát;
 - b) semmilyen károsodás – ideértve az intellektuális és a pszichoszociális károsodást is – *nem eredményezheti a választójog korlátozását, megvonását;*
 - c) *a cselekvőképesség korlátozása és kizárása nem eredményezheti a fogyatékosággal élő emberek választójogának korlátozását, megvonását még egyéni bírói döntés alapján sem;*
 - d) a fogyatékosággal élő személyek – ideértve az intellektuális fogyatékosággal, pszichoszociális fogyatékosággal és autiz-

- mussal élő személyeket is – intézményi elhelyezése nem eredményezheti a fogyatékossgal élő emberek választójogának korlátozását, megvonását;
- e) *a részes államoknak biztosítaniuk kell a fogyatékossgal élő személyek igényeihez igazodó támogatások elérhetőségét és az ésszerű alkalmazkodásokat a választójog területén is.*
- vi) *A PPJNE 25. cikke és a CRPD 29. cikke, valamint az azokat értelmező ENSZ Bizottságok interpretációja között ellentét feszül, melynek egyik és egyben igen jelentős oka az lehet, hogy míg a PPJNE szövegtervezeteinek előkészítésében nem vettek részt fogyatékossgal élő személyek és szervezeteik, addig a CRPD megszövegezéséhez a fogyatékossgal élő személyek és szervezeteik aktívan hozzájárultak. Továbbá, míg az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának tagjai között a fogyatékossgal élés, mint tapasztalaton alapuló szakértelem nem kap fontos helyet, addig a CRPD Bizottság tagjai között az ilyen jellegű szakértelem egyértelműen releváns. Mindezek mellett, míg az Emberi Jogi Bizottság még mindig inkább a fogyatékossgal medikális modell szerinti megközelítést veszi alapul, addig a CRPD Bizottság munkája egyértelműen a fogyatékossgal szociális és emberi jogi megközelítésére épül.*
- vii) *A fogyatékossgal és a gondnokolti státusz alapján történő automatikus választójog-megvonást az ENSZ egyetlen entitása sem tartja elfogadhatónak.*
- viii) *A PPJNE 25. cikke és a CRPD 29. cikke, valamint az azokat értelmező ENSZ Bizottságok interpretációja közötti kollízió feloldására tett eddigi próbálkozások nem vezettek eredményre, így jelenleg az ENSZ szintjén kettős mércével mérik a fogyatékossgal élő személyek, ideértve a gondnokság alá helyezett személyek választójogának korlátozására irányuló részes állami szabályozásokat. A megoldást az alábbiak jelenthetik:*
- a) Az Emberi Jogi Bizottság az országjelentések vizsgálatakor eltér eddigi állásfoglalásától és átveszi a CRPD Bizottság standardját;
- b) Az Emberi Jogi Bizottság az egyéni panaszmechanizmus keretében – amennyiben erre irányuló panasz érkezik – foglalkozik ezzel a kérdéssel;
- c) Az Emberi Jogi Bizottság revideálja a 25. Általános Kommentárját, melyet 1996-ban fogadott el;

- d) A CRPD Bizottság revideálja 1. Általános Kommentárját, melyet 2014-ben fogadott el;
- e) A két ENSZ Bizottság közös munkacsoportot állít fel egy közös Általános Kommentár kidolgozására a fogyatékossgal élő személyek, ideértve a gondnokság alá helyezett személyek választójogára vonatkozóan.

Az itt felsorolt opciók közül a *leginkább megvalósíthatatlannak* – a 2014-es elfogadási időpont miatt – *a d) megoldás tűnik*, addig a *leginkább megvalósítandónak az e) megoldást gondolhatjuk*.

B) Az európai regionális jog területén történt vizsgálódások tekintetében:

- i) *Az ENSZ entitásaiban alkalmazott kettős mérce egyértelműen leképeződött az Európai Unió és az Európa Tanács szintjein is. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága által felállított standardot követi az Európa Tanács intézményei közül az Emberi Jogok Európai Bírósága és a Velencei Bizottság. Álláspontjuk szerint a fogyatékossgal élő személyek választójoga megvonható az alábbi feltételek teljesülése esetén:*
 - a) intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmus alapot adhat a választójog megvonására; azonban
 - b) a fogyatékossgal nem eredményezheti a választójog automatikus megvonását; tehát
 - c) a fogyatékossgal csak abban az esetben vezethet a választójog megvonásához, ha arra egyedi bírósági döntés alapján kerül sor.
- ii) *A CRPD Bizottság értelmezését követi az Európa Tanács intézményei közül az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése és az Európa Tanács Emberi Jogi biztosai.*
- iii) *A fogyatékossgal és a gondnokolti státusz alapján történő automatikus választójog-megvonást az Európa Tanács egyetlen entitása sem tartja elfogadhatónak.*
- iv) *Az intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő és gondnokság alá helyezett személyek választójogára vonatkozó szabályozás kérdésköre az Európai Unióban összefonódik az EU és tagállamok közötti kompetenciahatárok területével.*

Az uniós polgárság és az ahhoz szorosan kapcsolódó helyhatósági és európai parlamenti választójog a cselekvőképességet korlátozó és kizáró gondnokság alatt álló fogyatékossgal élő személyek számára az EU-tagállamok többségében nem biztosított, amennyiben a tagállamok joga lehetővé teszi a választójognak a fogyatékossgon és/vagy a gondnokolti státuszon alapuló – akár automatikus, akár egyedi bírósági döntést követő – megvonását.

- v) *Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA) a CRPD Bizottság iránymutatásait követve, progresszív álláspontot képvisel és sürgeti a tagállamokat, hogy töröljenek el minden fogyatékossgon és gondnokolti státuszon alapuló választójogi korlátozást. Ilyen vagy hasonló jellegű felhívást azonban nem címez az EU intézményei felé. A FRA állásponthez hasonló tendencia érhető nyomon az Európai Parlamentben is.*
- vi) *Az EU intézményei közül az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának standardját követi az Európai Tanács és az Európai Bizottság.*
- vii) *Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala (EBESZ/ODIHR) a Velencei Bizottság által képviselt és egyben az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága standardjára épülő álláspontot követi, melynek alapja lehet, hogy a két szervezet sok esetben dolgozik együtt közös dokumentumokon.*
- viii) *Az EU-tagállamok választójogi rendszerének generális harmonizációja az európai parlamenti és a helyhatósági választások tekintetében nem következik szükségszerűen az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) vizsgált rendelkezéseiből. Másképpen fogalmazva, míg az EUMSZ pusztán lehetőséget biztosít a jogalkotásra az EU számára a választójoggal összefüggésben, addig a CRPD ezt kötelezettségként támasztja az EU és minden részes állam irányában a fogyatékossgal élő személyek vonatkozásában.*
- ix) *Az antidiszkriminációs terület felől közelítve, egyfelől az EU felhatalmazással bír a fogyatékossgon alapuló hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem területén, valamint arra vonatkozóan, hogy ezzel összefüggésben lépéseket tegyen hatáskörének kereteiben belül. Másrésztől azonban a CRPD rendelkezéseiből fakadóan szükséges – a fogyatékossgal élő, ideértve a gondnokság alá helyezett személyek választójogával összefüggésben – az alábbi területeken történő jogalkotási lépések megtétele annak érdekében, hogy a gondnokság alá*

helyezett személyek más uniós polgárokkal azonos alapon rendelkezessenek és élhessenek választójogukkal:

- a) helyhatósági választásokra vonatkozó szabályozás módosítása;
 - b) európai parlamenti választásokra vonatkozó szabályozás módosítása;
 - c) fogyatékoságon alapuló hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem kiterjesztése.
- x) Az előző pontban említett *Európai Unió szintű jogreformnak arra kell irányulnia, hogy minden fogyatékosággal élő személy számára, tekintet nélkül cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokolti státuszukra, biztosítani kell az uniós polgársággal járó*
- a) *aktív és passzív választójog gyakorlásának lehetőségét; és*
 - b) *ésszerű alkalmazkodásokat;*
 - c) *a cselekvőképesség gyakorlását segítő támogatásokat;*
 - d) *hozzáférhetőséget.*

C) A komparatív közjog területén történt vizsgálódások tekintetében:

- i) *A CRPD ratifikációjának hiánya és a gondnokság alá helyezett személyek választójogának megvonhatósága között nem állapíthatunk meg szignifikáns relációt sem az Európai Unió tagállamai, sem pedig az Európa Tanács tagállamai körében.*
- ii) *A CRPD 12. és a 29. cikkét érintő értelmező nyilatkozatok és fenn tartások egyértelműen hatással vannak a gondnokság alá helyezett személyek választójogának megvonhatósága tekintetében.*
- iii) *Mind az Európai Unió, mind pedig az Európa Tanács tagállamai tekintetében érvényesül az a megállapítás, hogy a legtöbb tagállam a gondnokság alá helyezéssel automatikusan együtt járó választójog-megvonást alkalmazza, míg és a legkevésbé használt megoldás mind az Európai Unió, mind pedig az Európa Tanács tagállamai vonatkozásában a gondnokság alá helyezéshez kapcsolódó, egyéni bírói mérlegelésen alapuló választójog-megvonás. A tagállamok harmadik csoportja minden fogyatékosággal élő személy számára biztosítja a választójogot a cselekvőképességi státusztól függetlenül.*
- iv) *A gondnokság alá helyezéssel automatikusan együtt járó választójog-megvonást alkalmazó Európai Unió és Európa Tanács tagállamokban*

a jogmegvonást *jellemzően az Alkotmány írja elő*, és ezáltal ezen korlátozások módosítása, illetve eltörlése komoly akadályokba ütközik szemben azon tagállami rendelkezésekkel, ahol ezt az automatikus választójog-megvonást törvényi szabályozás tartalmazza.

- v) *Az Európai Unió tagállamaiban végbement poszt-CRPD jogreformok következtében az intellektuális fogyatékoságon, pszichoszociális fogyatékoságon, autizmuson és gondnokság alá helyezésen alapuló automatikus választójog-megvonást jellemzően olyan szabályozás váltotta fel, amely alapján minden intellektuális fogyatékosággal, pszichoszociális fogyatékosággal és autizmussal élő nagykorú személy – ideértve a gondnokság alá helyezett személyeket is – szabadon gyakorolhatja a választójogát. A jogreformok mindössze az esetek 1/3-ában eredményezték a gondnoksággal összefüggő automatikus választójog-megvonástól az egyéni bírói mérlegelésen alapuló megvonásra való áttérést.*
- vi) *Mind az EU-tagállamok, mind pedig az Európa Tanács tagállamainak többségében az intellektuális fogyatékosággal, pszichoszociális fogyatékosággal és autizmussal élő személyek igénybe vehetik segítő személy támogatását, amennyiben az intellektuális fogyatékosággal, pszichoszociális fogyatékosággal és autizmussal élő választópolgárt nem fosztották meg a választójogától.*

D) **A gondnokság alá helyezett fogyatékosággal élő személyekre vonatkozó választójogi szabályozás potenciális irányainak elemzése tekintetében:**

- i) *Az intellektuális fogyatékosággal, pszichoszociális fogyatékosággal és autizmussal élő emberekkel kapcsolatos sztereotípiáink, hiedelmink és elgondolásaink előítéletekhez vezetnek és stigmák megjelenését eredményezik, melyek hatással vannak a választójogi szabályozásokra.*
- ii) *Az intellektuális fogyatékosággal, pszichoszociális fogyatékosággal és autizmussal élő és gondnokság alá helyezett személyek választójogtól való megfosztását és megfoszthatóságát alátámasztó legitim célok hivatkozhatósága még mindig elterjedt, azonban a nemzetközi jogi és az európai regionális jogi instrumentumokban és a legújabb szakirodalomban egyre inkább helyet kap az ezek létjogosultságát megkérdőjelező tendencia.*

- iii) A nemzetközi jogi és az európai regionális jogi instrumentumok, valamint a releváns jogreformok irányai és a szakirodalom is *meghaladott felvetésnek véli azt a megoldási lehetőséget, hogy minden intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal és autizmussal élő személyt meg kellene fosztani a választójogától.*
- iv) A 'súlyosan, halmozottan fogyatékos' szavakkal identifikált intellektuális fogyatékossgal, pszichoszociális fogyatékossgal vagy autizmussal élő személyek választójogtól való megfosztása/megfoszthatósága mellett számos érv szól, azonban ez a felvetés figyelmen kívül hagyja, hogy
 - a) ez a megoldás nem kompatibilis a CRPD Bizottság állásfoglalásával,
 - b) választójog gyakorlásával még a legsúlyosabb fogyatékossgal élő személy sem okozhat kárt, legfeljebb olyan döntést hoz a szavazófülkében, amelyet később esetleg megbán,
 - c) *a politikusok, döntéshozók és jogalkotók könnyen figyelmen kívül hagyhatják választási programjaik megalkotásakor és végrehajtásakor, valamint a jogszabályok megalkotásakor és végrehajtásakor az intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal vagy autizmussal élő személyeket – különösen, ha gondnokság alatt állnak –, mivel szavazataikra nem számíthatnak. A választójog minden fogyatékossgal élő személy számára történő biztosítása viszont a politikusok, döntéshozók és jogalkotók figyelmét minden bizonnyal jobban ráirányítaná a fogyatékossgal élő személyek jogaira, érdekeire és szükségleteire.*
- v) A gondnokság alá helyezett fogyatékossgal élő személyek választójogtól való *automatikus megfosztását* a nemzetközi jogi és az európai regionális jogi instrumentumok, valamint a releváns jogreformok irányai és a szakirodalom is *egyértelműen elítéli.*
- vi) A gondnokság alá helyezett személyek választójogának a *gondnok általi gyakorolhatósága* mind elméleti, mind pedig gyakorlati szempontok alapján *alátámasztható érvekkel, azonban ez a megoldás a CRPD Bizottság által is kritika tárgyává tett helyettes döntéshozatali mechanizmusra épít, és figyelmen kívül hagyja a választójognak a legszemélyesebb jognyilatkozatokra vonatkozó karakterét.*
- vii) A gondnokság alá helyezett személyek választójogtól való *egyéni bírói döntésen alapuló megfosztásáról és az ennek megalapozásául szolgáló választási képesség méréséről* a releváns nemzetközi jogi

- és európai regionális jogi instrumentumok egy része úgy véli, hogy *megfelelő megoldást jelent* a doktori munkában vázolt problematika feloldására. Mindemellett, ez a megoldás a legkevésbé elterjedt mind az Európai Unió, mind pedig az Európa Tanács tagállamaiban, és a CRPD Bizottság egyértelműen és következetesen azt álláspontot képviseli, hogy ez a megoldás nem kompatibilis a CRPD előírásaival.
- viii) *A választójog gyakorolhatóságának minden intellektuális fogyatékos-sággal, pszichoszociális fogyatékos-sággal és autizmussal élő személy számára történő tényleges lehetővé tételéről, függetlenül attól, hogy gondnokság alatt állnak-e, vagy sem, megoszlanak mind a nemzetközi jogi, mind az európai regionális jogi instrumentumok fejlődésének tendenciái, mind pedig a szakirodalmi állásfoglalások.* Emellett azonban a vizsgált jogreformok irányai leginkább ezt az irányvonalat képviselik.
- ix) *Amennyiben egy állam a gondnokság alá helyezett fogyatékos-sággal élő személyek választójogi korlátozásával kapcsolatos jogi akadályok felszámolása mellett elkötelezi magát ez szükséges, de nem elégséges feltétele annak, hogy az intellektuális fogyatékos-sággal, pszichoszociális fogyatékos-sággal és autizmussal élő személyek szabadon gyakorolhassák választójogukat.* A CRPD-ben foglalt jogokat és kötelezettségeket teljes egészükben implementálni szükséges.

Reményeink szerint az őr végül jobb belátásra tér. Még akkor is, ha Kafkánál ezt nem tette meg. Amennyiben az őr mégsem térne jobb belátásra, az intellektuális fogyatékos-sággal, pszichoszociális fogyatékos-sággal vagy autizmussal élő és gondnokság alá helyezett személyek megmaradnak a társadalom 'lát-hatatlan polgárainak'.¹²⁸⁶ Az értekezés megírásával azonban ahhoz szerettem volna hozzájárulni, hogy ez ne így legyen.

¹²⁸⁶ Az Amszterdami Szerződés előkészítése alatt a fogyatékos-sággal élő személyek és szervezeteik erős figyelemfelhívó kampányba és lobby tevékenységbe kezdtek annak érdekében, hogy az Amszterdami Szerződés szövegébe bekerülhessen egy, a fogyatékos-ságra, mint antidiszkriminációs klauzulára, valamint a fogyatékos-ság főáramba helyezése (mainstreaming) való utalás. A kampány a *Láthatatlan Polgárok* (Invisible Citizens) szlogennel jelezte, hogy a fogyatékos-sággal élő személyek hozzáférése az EK-politikák jótékony hatásához igen korlátozott. In: DEGENER–THERESIA et al.: *Disabled Persons' Status in the European Treaties: Invisible Citizens*, Report of the Third European Day of Disabled Persons, 1995. December 7., European Parliament D/1995/7560/2.

FORRÁSJEGYZÉK*

Összefoglaló munkák, PhD-értekezések

- ASZTALOS Zsófia: *Az uniós polgárság és a diszkrimináció tilalma*. PhD-értekezés. Miskolc, 2009.
- Vincent BERGER: *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának Joggyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC, 1999.
- BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*. Budapest, HVG-ORAC, 2014.
- Jason BRENNAN: *The Ethics of Voting*. Princeton – New Jersey, Princeton University Press, 2011.
- Brunel Egyetem: *A fogyatékoság definíciója Európában. Összehasonlító elemzés*. Budapest, SZMM, 2006.
- Dan GOODLEY: *Disability Studies: An Interdisciplinary Introduction*. London, SAGE, 2011.
- Guy S. GOODWIN-GILL: *Free and Fair Elections: International Law and Practice*. Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2006.
- GRÁD András – WELLER Mónika: *A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve*. Budapest, HVG-ORAC, 2011.
- HADI Nikolett: *A fogyatékosággal élő személyek alapjogai*. PhD-értekezés, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, Kaposvár, 2013.
- David HARRIS – Michael O'BOYLE – Colin WARBRICK et al.: *Law of the European Convention on Human Rights*. Second Edition. Oxford, Oxford University Press, 2009.
- JAKAB Nóra: *A cselekvőképesség elméleti háttere és munkajogi kérdései*. PhD-értekezés, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Miskolc, 2011.
- Mary KEYS: *The enforcement in Ireland of the rights of mentally disordered people under the European Convention on Human Rights*. PhD. February 2006. ProQuest LLC 2013.

* A forrásjegyzék nem tartalmazza az értekezésben hivatkozott nemzeti szintű jogszabályokat. Ezek a szabályozások nemzeti szintű adatbázisokból, valamint a forrásjegyzék 'Adatbázisok, on-line szó- és fogalom magyarázatok' címsor alatt felsorolt adatbázisokból származnak.

- KOVÁCS Kriszta: *Az Egyenlőség felé. A hátrányos megkülönböztetés tilalma és a támogató intézkedések*. Budapest, L'Harmattan, 2012.
- KOVÁCS Péter: *Nemzetközi közjog*. Budapest, Osiris, 2006.
- Manfred NOWAK: *UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*. Kehl am Rhein, Engel, 2005. 2nd revised ed.
- Dianne POTHIER – Richard DEVLIN (eds.): *Critical Disability Theory: Essays in Philosophy, Politics, Policy, and Law (Law and Society Series)*. Vancouver, UBC Press, 2006.
- B. D. SALES – D. M. POWELL – R. Van DUIZEND et al.: *Disabled Persons and the Law: State Legislative Issues*. New York, Plenum, 1982.
- MARIANNE SCHULZE: *Understanding the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Handbook on the Human Rights of Persons with Disabilities*. Handicap International, July 2010.
- Keith E. STANOVICH: *What intelligence tests miss: The psychology of rational thought*. New Haven, CT: Yale University Press, 2009.
- SZEMESI Sándor: *A diszkrimináció tilalma az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában*. Budapest, Complex, 2009.
- TAMÁS András: *Legistica, A jogalkotástan vázлата*. Budapest, SZIT, 2005.
- Alexis de TOCQUEVILLE: *Az Amerikai Demokrácia*. Budapest, Európa, 1993.
- United Nations, OHCHR, Inter-Parliamentary Union: *From Exclusion to Equality: Realizing the Rights of Persons with Disabilities - Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol*. Geneva, United Nations, OHCHR, Inter-Parliamentary Union, 2007.

Könyv fejezetek, cikkek, tanulmányok

- Paul S. APPELBAUM: „I Vote. I Count”: Mental Disability and the Right to Vote. *Psychiatric Services*, vol. 51., no 7. July 2000. 850.
- Paul S. APPELBAUM – Richard J. BONNIE – Jason H. KARLAWISH: The capacity to vote of persons with Alzheimer’s disease. *American Journal of Psychiatry*, vol. 162., no. 11. 2005. 2094–2100.
- Yutaka ARAI: The System of Restrictions. In: Pieter van DIJK – Fried van HOOFF – Arjen van RIJN – Leo ZWAAK (eds.): *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights* Fourth Edition, Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2006. 333–350.
- André BLAIS – Louis MASSICOTTE – Antoine YOSHINAKA: Deciding who has the right to vote: a comparative analysis of election laws. *Electoral Studies*, vol. 20., no. 1. 2001. 41–62.

- Adam BODNAR – Anna *Śledzińska-Simon* – Paweł OSIK – Monika ZIMA: *FRA Country thematic report on the fundamental rights of persons with intellectual disabilities and persons with mental health problems – Poland*. November 2009.
- BODNÁR Eszter: A Kiss Alajos-ügy. A gondnokság alatt állók választójogáról. *Jema*, 2011/1.
- BOKORNÉ SZEGŐ Hanna: Az emberi jogok nemzetközi védelme és a belső jog. *Acta Humana*, 1990. no. 1.
- BOKORNÉ SZEGŐ Hanna: Az emberi jogoktól való időleges eltérés, illetve az emberi jogok állandó jellegű törvényes korlátozása. *Acta Humana*, 1995. no. 18–19.
- BOKORNÉ SZEGŐ Hanna – KÖRNYEI Ágnes: A diszkrimináció tilalmának modern felfogása. *Acta Humana*, 2001. no. 43.
- Nicholas F. BRESCIA: Modernizing State Voting laws that Disenfranchise the Mentally Disabled with the Aid of Past Suffrage Movements. *Saint Louis University Law Journal*, vol. 54:943. 2010.
- Bryan CAPLAN: Thoughts on Jason Brennan’s The Ethics of Voting. *Reason Papers*, vol. 35., no. 1. July 2013.
- Harald De CAUWER: Are Cognitively Impaired Older Adults Able to Vote? *Geriatrics*, 60(3):13–4. 2005.
- Nicoletta CHARALAMBIDOU: *Access to Electoral Rights*, Cyprus. European University Institute, Florence, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory. June 2013.
- Hilary CHARLESWORTH: Concept of Equality in International Law. In: Grant HUSCROFT – Paul RISHWORTH (eds.): *Litigating Rights*. Oxford and Portland, Hart Publishing, 2004.
- Jarlath CLIFFORD: The UN Disability Convention and its Impact on European Equality Law. *The Equal Rights Review*, vol. 6., 2011. 19.
- Therese COMODINI CACHIA – Philippa ARRIGO (OPHR Malta): *FRA Country thematic report on the fundamental rights of persons with intellectual disabilities and persons with mental health problems – Malta*. October 2009.
- Avery DAVIS-ROBERTS – David J. CARROLL: Using International Law to Assess Elections. *Democratization*, vol. 17., Issue 3. 2010. 416–441.
- Theresia DEGENER et al.: *Disabled Persons’ Status in the European Treaties: Invisible Citizens*, Report of the Third European Day of Disabled Persons, 1995 December 7., European Parliament D/1995/7560/2.
- Theresia DEGENER: Disability and freedom: the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR). In: Gerard QUINN – Theresia DEGENER et al.: *Human Rights and Disability. The current use and future potential of United Nations*

human rights instruments in the context of disability. New York and Geneva, United Nations, 2002.

Theresia DEGENER: The right to political participation: from exclusion to universality. In: IDA: *Human Rights Publication Series – The Right to Vote and to Stand for Election.* 2013. 22.

Amita DHANDA: Legal Capacity in the Disability rights convention: Stranglehold of the past or lodestar for the future? *Syracuse Journal of International Law & Commerce*, vol. 34., 2007. 429–462.

Amita DHANDA: A támogatott egyetemes cselekvőképesség új paradigmájának konstrukciója. *Fogyatékoság és társadalom*, 2009/3–4.

Andreas DIMOPOULOS: *FRA Country thematic report on the fundamental rights of persons with intellectual disabilities and persons with mental health problems – Greece.* November 2009.

Joshua A. DOUGLAS: Is the Right to Vote Really Fundamental? *Cornell Journal of Law and Public Policy*, vol. 18:143. 2008.

DÓSA Ágnes (ford.): A Cselekvőképtelen Nagykorúak Jogi Védelméről. *Fundamentum*, 2000/2. 103–107.

Anete ERDMANE – Ieva LEIMANE-VELDMEIJERE: Why does the legal capacity institute need to be amended in Latvia? *Resource Centre for People with Mental Disability „ZELDA”*: Newsletter, 2011/6.

Suzanne E. EVANS: *Elfelejtett bűnök. A holokauszt és a fogyatékosággal élő emberek.* Budapest, ELTE BGGYK /Eötvös, 2010.

Jan FIALA – Maroš MATIAŠKO – Zuzana STAVROVSKÁ: *Volebné právo osôb s mentálnym postihnutím vo svetle medzinárodných dokumentov o ľudských právach.*

FIALA János: A fogyatékosággal élő személyek választójogának kérdései a Kiss Alajos kontra Magyarország döntés tükrében. *Fundamentum*, 2010/ 3. 112.

János FIALA-BUTORA – Michael Ashley STEIN – Janet E. LORD: The Democratic Life of the Union: Toward Equal Voting Participation for Europeans with Disabilities. *Harvard International Law Journal*, vol. 55., no. Winter 2014.

Elionóir FLYNN – Anna ARSTEIN-KERSLAKE: The Support Model of Legal Capacity: Fact, Fiction, or Fantasy? *Berkeley Journal of International Law*, 32(1) 2014. 124–143.

FOGARASSY Edit – GURBAI Sándor – LUX Ágnes: Választójog – egyenlő eséllyel? *Fogyatékoság és Társadalom*, 2009/3–4. 332–348.

FOGARASSY Edit – GURBAI Sándor: A fogyatékosággal élő és a fogvatartott emberek választójogának vizsgálata. „Méltóképpen másképp” *Fogyatékosügyi projekt. ÁJOB Projektfüzetek*, 2010/2. (szerk. BORZA Beáta – LUX Ágnes). Országgyűlési Biztos Hivatala, Budapest, 2010. 75–93.

- Marianne GIJZEN: A fogyatékos emberekre és velük szembeni diszkriminációt tiltó jogra vonatkozó elméletek: áttérés az orvosiról a szociális modellre. In: National Confederation of Disabled People – Greece: *A fogyatékos emberek érdekeit képviselő aktivisták és jogvédők*. Képzési kézikönyv. Budapest, MEOSZ, 2006.
- GOMBOS Gábor – HOFFMAN István – KÖNCZEI György – NAGY Zita – SZABÓ Gyula: *A támogatott döntéshozatal elmélete és gyakorlata*. Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar, 2009.
- GOMBOS Gábor – KÖNCZEI György – BÍRÓ Endre – KOVÁCS Melinda – GURBAI Sándor – MDAC: Bizonyítási kísérlet és kommentár a 12. cikkelyhez, avagy a cselekvőképesség problémája. *Fogyatékoság és társadalom*, 2009/1. 49–55.
- GOMBOS Gábor: *Mi a pszichoszociális fogyatékoság?* 2013.
- Gábor GOMBOS: Implications of the paradigm shift on the right of persons with disabilities to vote and stand for election. In: IDA: *Human Rights Publication Series – The Right to Vote and to Stand for Election*, 2013. 17–18.
- Robert M. GORDON: The Emergence of Assisted (Supported) Decision-Making in the Canadian Law of Adult Guardianship and Substitute Decision-Making. *International Journal of Law and Psychiatry*, vol. 23(1), 2000. 61.
- Kristijan GRĐAN: At least 16,355 people with disabilities in Croatia have their right to vote restored: a victory for democracy. In: *International Disability Alliance: Human Rights Publication Series*. 2013. 66.
- GURBAI Sándor: A gondnokság alá helyezett személyek választójogának vizsgálata az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Kiss v. Magyarország ügyben meghozott ítélete alapján. *Közjogi Szemle*, 2010/4. 36–37.
- Sándor GURBAI: *Alternative skrbništvo u praksi: odlučivanje uz podršku, mreža podrške i zaštitni mehanizmi*. Zagreb, 2012. 83–89.
- GURBAI Sándor: „A Bizottság aggodalmát fejezi ki...”: ENSZ-ajánlások a Magyar kormány számára, a fogyatékosággal élő személyek jogait illetően. *Esély*, 2012/6.
- GURBAI Sándor: Autonómia, akarat, választás. A cselekvőképesség szabályozása az Új Polgári Törvénykönyv tervezetében. *Jogtudományi Közlöny*, 2012/6. 251.
- Sándor GURBAI: Le droit de vote des personnes déficientes intellectuelles ou ayant des troubles d'origine psychosociale. In: Ève GARDIEN (ed.): *Des innovations sociales par et pour les personnes en situation de handicap*. Érès, Toulouse, 2012. 71–87.
- GURBAI Sándor: Cselekvőképességi Jogreform Magyarországon és a Cseh Köztársaságban. In: SUGA Fumie (szerk.): *A gondnoksági rendszer újragondolása*. Tokyo, Hosei University Press, 2013. 339–367.
- Sándor GURBAI – Gábor HALMAI – Lycette NELSON – Maroš MATIAŠKO: Voting Rights and Guardianship: Hungary, Czech Republic and Slovakia. In: *International*

Disability Alliance: Human Rights Publication Series – The Right to Vote and to Stand for Election, 2013.

Sándor GURBAI: Promoting Inclusion of Adults with Disabilities Under Guardianship by Strengthening Solidarity on the Basis of Theology and Human Rights. *Journal of Disability & Religion*, 18:3, 2014.

GYÖRFI Tamás – M. TÓTH Balázs: 70/A. § [A diszkrimináció tilalma]. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009.

Aart HENDRIKS - Johan LEGEMAATE: *FRA Country thematic report on the fundamental rights of persons with intellectual disabilities and persons with mental health problems – Netherlands*. December 2009.

HOFFMANN István – KÖNCZEI György: Pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek jogképességének és cselekvőképességének jogi szabályozása. In: GOMBOS Gábor – HOFFMAN István – KÖNCZEI György – NAGY Zita – SZABÓ Gyula: *A támogatott döntéshozatal elmélete és gyakorlata*. Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar, 2009.

István HOFFMANN – György Könczei: Legal Regulations Relating to the Passive and Active Legal Capacity of Persons With Intellectual and Psychological Disabilities in Light of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and the Impending Reform on the Hungarian Civil Code. *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*, 33: (1), 2010. 143–172.

HORVÁTH Jenőné: *A racionalitás problémája és a játékelmélet legújabb eredményei*. Szakmai Füzetek. Budapest gazdasági Főiskola Külkereskedelmi Főiskolai Kar, 2001/9.

Sally Balch HURME – Paul S. APPELBAUM: Defining and Assessing Capacity to Vote: The Effect of Mental Impairment on the Rights of Voters. *McGeorge Law Review*, 38. 2007. 931.

Luis Javier IRASTORZA – Pablo CORUJO – Pilar BAÑUELOS: The competence to vote in patients with dementia. *Revista de Neurologia*, vol. 44., no. 6. 2007. 321–325.

Luis Javier IRASTORZA – Pablo CORUJO – Pilar BAÑUELOS: Capacity to Vote in Persons with Dementia and the Elderly. *International Journal of Alzheimer's Disease*, vol. 2011., Article ID 941041.

JAKAB Nóra: A támogatott döntéshozatal elméleti és gyakorlati kérdései Kanadában. *Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXIX/2., 2011. 447–458.

JUHÁSZ Endre: *A gondnoksági perek sajátosságai a Nyíregyházi Városi Bíróság 2012. évi joggyakorlatában*. Jogi Fórum Publikáció, 2013. július.

Pia JUSTESEN: Legal Capacity and the Right to Vote in Denmark. In: *International Disability Alliance: Human Rights Publication Series – The Right to Vote and to Stand for Election*. 2013.

- Arlene S. KANTER: *The Law: What's Disability Studies Got to Do with it or An Introduction to Disability Legal Studies*. *Columbia Human Rights Law Review*, vol. 42., no. 2. 2011.
- Pamela S.: KARLAN: Framing the Voting Rights Claims of Cognitively Impaired Individuals. *McGeorge Law Review*, 38. 2007.
- Jason H. KARLAWISH – Richard J. BONNIE: Voting by Elderly Persons with Cognitive Impairment: Lessons from Other Democratic Nations. *McGeorge Law Review*, 38. 2007. 879.
- Jason H. KARLAWISH: Voting by older adults with cognitive impairments. *LDI Issue Brief*, vol. 13., no. 4. 2008.
- Helen KELLER – Leena GROVER: General Comments of the Human Rights Committee and their legitimacy. In: Helen KELLER – Geir ULFSTEIN (eds.): *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy*. New York, Cambridge University Press, 2012.
- Ryan KELLEY: Toward an Unconditional Right to Vote for Persons with Mental Disabilities: Reconciling State Law with Constitutional Guarantees, *B.C. Third World L.J.* vol. 30., Issue 2. 2010.
- Morris M. KLEIN – Saul A. GROSSMAN: Voting pattern of mental patients in a community state hospital. *Community Mental Health Journal*, vol. 3., Issue 2. 1967.
- Nina A. KOHN: Preserving Voting Rights in Long-Term Care Institutions: Facilitating Resident Voting While Maintaining Election Integrity. *McGeorge Law Review*, 38. 2007. 1076.
- Nina A. KOHN: Cognitive Impairment and the Right to Vote: Rethinking the Meaning of Accessible Elections. *Canadian Journal of Elder Law*, Vol. 1:1. Fall 2008.
- KOVÁCS Péter: Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata kidolgozásának története és elfogadásának körülményei. *Iustum Aequum Salutare*, 2009/2.
- KÖNCZEI György: A rehabilitáció és a fogyatékoság. In: KÖNCZEI György – KULLMANN Lajos (szerk.): *A (komplex) rehabilitáció alapjai*. Fogyatékoságtudományi Tudásbázis – Bevezetés a komplex rehabilitációba szöveggyűjtemény. Budapest, ELTE Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar, 2009. 5–24.
- KÖNCZEI György – HERNÁDI Ilona: A fogyatékoságtudomány főfogalma és annak változásai. Hipotetikus kísérlet rekonstrukcióra. In: NAGY Zita Éva (szerk.): *Az akadályozott és az egészségkárosodott emberek élethelyzete Magyarországon*. Kutatási eredmények a TÁMOP 5. 4. 1. projekt kutatási pillérében. Budapest, Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet, 2011.
- KULLMANN Lajos: *A modern rehabilitációs szemléletet tükröző egyéni állapotfelmérő módszer, A funkcióképesség, fogyatékoság és egészség nemzetközi osztályozása*

(FNO) elméleti és gyakorlati alkalmazásának tapasztalatai. A módszer alkalmazási lehetőségei a mozgássérült emberek rehabilitációjában. Budapest, 2012.

Klaus LACHWITZ: Engaging MPs in Law Reform to Secure the Right to Vote in Germany. In: *International Disability Alliance: Human Rights Publication Series*, 2013. 65.

Snežana LAZAREVIC – Dragana CIRIC MILOVANOVIC – Lea Šimokovic: *Practicing universality of rights: analysis of the implementation of the un convention on the rights of Persons with Disabilities in view of persons with intellectual disabilities in Serbia*. Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom mDri-s and People in need, July 2012.

Victoria LEE: The right of persons with disabilities to political participation before the UN Human Rights Committee: current developments. In: *IDA: Human Rights Publication Series – The Right to Vote and to Stand for Election*. 2013. 29.

Bengt LINDQVIST: UN Standard Rules on Disability Pave the Way for Human Rights. In: *Interights Bulletin*, 2004. vol. 14., no. 3.

Simi LITVAK: *Disability Studies vs. Disability Policy Studies*. 14 *Disability Stud. Q.* no. 2., Summer 1994.

Janet E. LORD – Katherine N. GUEMSEY – Joelle M. BALFE – Valerie L. KARR – Nancy FLOWERS (szerk.): *Emberi jogok. Igen! A fogyatékosággal élő személyek jogai*. Budapest, SINOSZ, 2009.

Louis MASSICOTTE – André BLAIS – Antoine YOSHINAKA: *Establishing the Rules of the Game: Election Laws in Democracies*. Toronto-Buffalo-London, University of Toronto Press, 2004. 34–37.

Kerstin MECHELEM: Treaty Bodies and the Interpretation of Human Rights. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 42:905. 2009.

Branka MEIĆ: Campaigning for the restoration of the right to vote. In: *International Disability Alliance: Human Rights Publication Series*. 2013. 68.

METZINGER Péter: Az Unió polgárság. In: OSZTOVITS András (szerk.): *EU-jog*. Budapest, HVG-ORAC, 2012.

François MOYSE – Cathy Nelson: *FRA Country thematic report on the fundamental rights of persons with intellectual disabilities and persons with mental health problems – Luxembourg*. December 2009.

Martha C. NUSSBAUM: The Capabilities of People with Cognitive Disabilities. *Metaphilosophy*, vol. 40., 2009. 331–351.

Nagase OSAMU: Deprivation of voting rights ruled unconstitutional in Japan. In: *IDA: Human Rights Publication Series – The Right to Vote and to Stand for Election*. 2013. 57–58.

- PAPP Imre: A politikai részvételi jogok. In: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi Jogok*. Budapest, Osiris, 2008.
- Gerard QUINN: The International Covenant on Civil and Political Rights. In: T. DEGENER – Y. KOSTER-DREESE (eds.): *Human Rights and Disabled Persons*. Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1995.
- Raymond RAAD – Jason KARLAWISH – Paul S. APPELBAUM: The capacity to vote of persons with serious mental illness. *Psychiatric Services*, vol. 60., no. 5. 2009.
- Marcus REDLEY – Julian C. HUGHES – Anthony HOLLAND: Voting and mental capacity. *BMJ* 2010; 341:c4085.
- David L. ROSENHAN: On Being Sane in Insane Places. *Science*, New Series, vol. 179., no. 4070. Jan. 19, 1973. 250–258.
- Charles P. SABATINO – Edward D. SPURGEON: Introduction to the Symposium on facilitating voting as people age: Implications of Cognitive impairment. *McGeorge Law Review*, 38. 2007. 852.
- Adam M. SAMAHA: What good is the social model of disability? *University of Chicago Law Review*, 74(4). 2007. 1251–1308.
- Gabriele SCHMIDT-KÖHLER: *FRA Country thematic report on the fundamental rights of persons with intellectual disabilities and persons with mental health problems – Germany*. November 2009.
- Olivier de SCHUTTER: *EU and international human rights law*. FRA, 2009.
- Johannes SCHÄDLER et al.: *The specific risks of discrimination against persons in situation of major dependence or with complex needs*. Inclusion Europe. (é. n.)
- Herbert A. SIMON: *Administrative behavior alior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organization*. 1st ed., New York: The Macmillan Company. 1947.
- Herbert A. SIMON: *Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*. New York: John Wiley and Sons. 1957.
- James V. SPICKARD: *The origins of the Universal Declaration of Human Rights*, 1999.
- Keith E. STANOVICH – Richard F. WEST – Maggie E. TOPLAK: Myside Bias, Rational Thinking, and Intelligence. *Current Directions in Psychological Science* 22(4), 2013. 259–264.
- SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Új távlatok az európai alapjogvédelemben. Hatályba lépett az Egyezmény 14. Kiegészítő Jegyzőkönyve. *Közjogi Szemle*, 2010/3. 39.
- SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: A megkülönböztetés tilalma és az uniós polgárság. In: OSZTOVITS András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződések magyarázata*. 2. kötet. Budapest, Complex, 2011.

- Hans Claudius TASCHNER: Droit de vote et d'éligibilité pour les citoyens de l'Union Européenne. *Revue du Marché Unique Européen*, 1994/1.
- Pietro TIRABOSCHI – Erica CHITÒ – Leonardo SACCO – Marta SALA – Stefano STEFANINI – Carlo Alberto DEFANTI: Evaluating Voting Competence in Persons with Alzheimer Disease. *International Journal of Alzheimer's Disease*, vol. 2011., Article ID 983895. Published online Jul 14, 2011.
- Daniel P. TOKAJI – Ruth COLKER: Absentee Voting by People with Disabilities: Promoting Access and Integrity. *McGeorge Law Review*, 38. 2007. 1025.
- Nicos TRIMIKLINIOTIS – Corina DEMETRIOU: *FRA Country thematic report on the fundamental rights of persons with intellectual disabilities and persons with mental health problems – Cyprus*. November 2009.
- TRÓCSÁNYI László: Az összehasonlító alkotmányjog alapkérdései és korunk jogrendszerei. In: TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, Complex, 2006. 44–50.
- VERDES Tamás: A láthatatlan census. *Fundamentum*, 2010/3. 97–106.
- VERDES Tamás – TÓTH Marcell: *A per tárgya, Cselekvésképtelen személyek társadalmi tagságának egyes kérdései a rendszerváltás utáni Magyarországon*. Budapest, Társaság a szabadságjogokért, 2008.
- Lisa WADDINGTON: A New Era in Human Rights Protection in the European Community: The Implications the United Nations' Convention on the Rights of Persons with Disabilities for the European Community. *Maastricht Faculty of Law Working Paper*, 2007/4.
- Lisa WADDINGTON: The European Union and the United Nations Convention on the Rights of persons with Disabilities: A Story of Exclusive and Shared Competences. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 4(18), 2011.
- Li WEIWEI: *Equality and Non-Discrimination Under International Human Rights Law*. Oslo, Norwegian Centre for Human Rights. Research Notes, 2004/3.
- AM WELLNER – LS. GAINES: Patients' right to vote. *Hospital and Community Psychiatry*, vol. 21., 1970.

Civil szervezetek tanulmányai, elemzései, árnyékjelentései

- American Bar Association: *Recommendation and Report, from Symposium: Facilitating Voting as People Age: Implications of Cognitive Impairment*. Approved by the ABA House of Delegates on August 13, 2007.
- Austrian National Youth Council: *Fact Sheet – Lowering the Voting Age*. (é. n.)

Beijing Declaration on the Rights of People with Disabilities in the New Century, Adopted on 12 March 2000 at the World NGO Summit on Disability, Beijing, People's Republic of China.

Disabled People's International et al.: *Right to Political Participation of People with Disabilities. - Joint Statement of Non-Governmental Organisations on the Venice Commission's 'Interpretative Declaration to the Code of Good Practice in Electoral Matters on the Participation of People with Disabilities in Elections'*. 15 June 2011.

European Foundation Centre: *Study on challenges and good practices in the implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities VC/2008/1214*. Final report. Brussels, October 2010.

Human Rights Watch: *"I Want to be a Citizen Just like Any Other" Barriers to Political Participation for People with Disabilities in Peru*. United States of America, 2012.

Inclusion Europe et al: *Human Rights of Persons with Intellectual Disabilities: Country Report Bosnia and Herzegovina*. 2007. december. 21.

Inclusion Europe: *Key elements of a System for Supported Decision-Making*. 2008.

International Disability Alliance: *Principles for implementation of CRPD Article 12*. 2009.

International Disability Alliance: *Suggested recommendations for the Concluding Observations on the implementation of the CRPD in Tunisia*. Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 5th session, 11-15 April 2011.

International Disability Alliance: *Contribution to OHCHR Thematic Study on „The participation of persons with disabilities in political and public life”*. 15 October 2011.

International Disability Alliance: *Summary of discussion during thematic side event at the 104th session of the Human Rights Committee. The right to political participation of persons with disabilities*. 21 March 2012.

International Disability Alliance: *Factsheet on the Optional Protocol to the CRPD*. 2013.

International Disability Alliance: *Human Rights Publication Series - The Right to Vote and to Stand for Election*. 2013.

International Guardianship Network (IGN): *Guardianship by Country: Resource for Second World Congress on Adult Guardianship – Germany*. (Évszám nélkül).

Mental Disability Advocacy Center: *Guardianship and Human Rights in Serbia – Analysis of Guardianship Law and Policy*, Budapest, 2006.

Mental Disability Advocacy Center: *Gondnokság és emberi jogok Magyarországon. A gondnokság jogintézményének és gyakorlatának elemzése*. Budapest, 2007.

- Mental Disability Advocacy Center: *Shadow report on the implementation of the International Covenant on Civil and Political Rights by the Russian Federation, for consideration by the United Nations Human Rights Committee at its 97th Session*. Budapest, October 2009.
- Mental Disability Advocacy Center: *Amicus curiae brief by twenty-five non-governmental organisations and academic institutions, all having expertise in international law to the Constitutional Court of the Czech Republic in the cases of Mr. Hlaváč Tomáš and Mr. Soldán Jiří*. Budapest, 18 February 2010.
- Mental Disability Advocacy Center: *Legal Opinion on the Venice Commission's "Interpretative Declaration to the Code of Good Practice in Electoral Matters on the Participation of People With Disabilities in Elections" [CDL-AD(2010)036]*. Budapest, 2011.február 25.
- Mental Disability Advocacy Center – Association for Social Affirmation of People with Psychosocial Disabilities (Shine): *Out of Sight. Human Rights in Psychiatric Hospitals and Social Care Institutions in Croatia*. Budapest, October 2011.
- Mental Disability Advocacy Center: *Written submission on Article 25 of the ICCPR, with respect to the List of Issues for Bosnia and Herzegovina*. To the Human Rights Committee, 104th Session 12 – 30 March 2012. Budapest.
- Mental Disability Advocacy Center – Fenacerci: *Written submission on Article 25 of the ICCPR, with respect to the List of Issues for Portugal*. December 2011. To the Human Rights Committee 104th Session 12 – 30 March 2012. Budapest.
- Mental Disability Advocacy Center: *NGO information to the UN Human Rights Committee For consideration when compiling the List of Issues on the Third Periodic Report of the Czech Republic under the International Covenant on Civil and Political Rights*. Budapest, 28 December 2012.
- Mental Disability Advocacy Center at al.: *Beadvány a Köztársasági Elnöknek a teljesen korlátozó gondnokság alkotmányellenességéről*. Budapest, 2013. február 10.
- Mental Disability Advocacy Center - European Disability Forum – League of Human Rights: *NGO information to the UN Human Rights Committee For consideration of the Third Periodic Review of the Czech Republic under the International Covenant on Civil and Political Rights*. Budapest, 14 June 2013.
- Mental Disability Advocacy Center (Sándor Gurbai, Steven Allen, Anna-Arstein Kerslake and Oliver Lewis): *Legal Capacity in Europe. A Call to Action to Governments and to the EU*. Budapest, October 2013.
- Mental Disability Advocacy Center: *Legal Opinion on Norway's Declaration/Reservation to the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Budapest, 28 November 2013.

Open Society Foundations: *Submission to the Office of the High Commissioner for Human Rights for the Thematic Study on Participation of Persons with Disabilities in Political and Public Life*. October, 2011.

World Network of Users and Survivors of Psychiatry, Advocacy note on legal capacity. 2009.

ENSZ, Európai Unió, Európa Tanács és Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet dokumentumai

ENSZ-dokumentumok

Egészségügyi Világszervezet: A funkcióképesség, a fogyatékoság és az egészség nemzetközi osztályozása. In: KÖNCZEI György (szerk.): *Fogyatékoságtudományi Tanulmányok XX*. Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar, 2009.

UN Conference: *Vienna Convention on the Law of Treaties*, 23 May 1969, United Nations, Treaty Series, vol. 1155., 331.

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights: *General Comment No. 5 on Persons with disabilities*. Közzétéve: 1995. január 1. E/1995/22(SUPP). 110.

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights: *General Comment No. 20 on Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*. Elfogadva 2009-ben, a 42. ülészakon. E/C.12/GC/20.

UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities: *Concluding observations of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities on Tunisia*. Közzétéve: 2011. május 13. CRPD/C/TUN/CO/1.

UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities: *Concluding observations of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities on Spain*. Közzétéve: 2011. október 19. CRPD/C/ESP/CO/1.

UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities: *Concluding observations of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities on Peru*. Közzétéve: 2012. május 9. CRPD/C/PER/CO/1.

UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities: *Concluding observations on the initial report of Argentina*. Közzétéve: 2012. október 8. CRPD/C/ARG/CO/1.

UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities: *Concluding observations on the initial report of China*. Közzétéve: 2012. október 15. CRPD/C/CHN/CO/1.

- UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities: *Concluding observations on the initial periodic report of Hungary*. Közzétéve: 2012. október 22. CRPD/C/HUN/CO/1.
- UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities: *Concluding observations on the initial report of Paraguay*. Közzétéve: 2013. május 15. CRPD/C/PRY/CO/1.
- UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities: *Concluding observations on the initial report of Austria*. Közzétéve: 2013. szeptember 30. CRPD/C/AUT/CO/1.
- UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities: *Concluding observations on the initial report of Azerbaijan*. Közzétéve: 2014. május 12. CRPD/C/AZE/CO/1.
- UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities: *Concluding observations on the initial report of Sweden*. Közzétéve: 2014. május 12. CRPD/C/SWE/CO/1.
- UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities: *General Comment No. 1. on Article 12: Equal recognition before the law*. Közzétéve: 2014. május 19. CRPD/C/GC/1.
- UN General Assembly: *Resolution 217 A (III) of 10 December 1948 on the Universal Declaration of Human Rights*. A/RES/217 A (III).
- UN General Assembly: *Resolution 2200 A (XXI) of 16 December 1966 on the International Covenant on Civil and Political Rights*.
- UN General Assembly: *Resolution 31/123 of 16 December 1976 on International Year of Disabled Persons*. A/RES/31/123.
- UN General Assembly: *Resolution 37/52 of 3 December 1982 on World Programme of Action concerning Disabled Persons*. A/RES/37/52.
- UN General Assembly: *Resolution 37/53 of 3 December 1982 on Implementation of the World Programme of Action concerning Disabled Persons*. A/RES/37/53.
- UN General Assembly: *Resolution 44/25 of 20 November 1989 on the Convention on the Rights of the Child*. A/RES/44/25.
- UN General Assembly: *Resolution 48/96 of 20 December 1993 on the Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities*. A/RES/48/96.
- UN General Assembly: *Resolution 56/168 of 19 December 2001 on Comprehensive and integral international convention to promote and protect the rights and dignity of persons with disabilities*. A/RES/56/168.
- UN General Assembly: *Resolution 58/246 of 23 December 2003 on Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities*. A/RES/58/246.

- UN General Assembly: *Resolution 61/106 of 13 December 2006 on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. A/RES/61/106.
- UN High Commissioner for Human Rights: *Report on progress in the implementation of the recommendations contained in the study on the human rights of persons with disabilities. Implementation of General Assembly Resolution 60/251 of March 2006 entitled "Human Rights Council."* Közzétéve: 2007. január 17. A/HRC/4/75.
- UN Human Rights Committee: *General Comment No. 18 on Non-discrimination*. Közzétéve: 1990. október 4. A/45/40(VOL.I)(SUPP) 173–175.
- UN Human Rights Committee: *General Comment No. 20 on Article 7 (Prohibition of torture, or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment)*. Elfogadva 1992-ben a 44. ülészakon. HRI/GEN/1/Rev.9. Vol. I. 200.
- UN Human Rights Committee: *Official Records of the General Assembly, Forty-ninth Session, Supplement No. 40*. 1994. A/49/40. Vol. I.
- UN Human Rights Committee: *General Comment No. 25 on Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote) The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service*. Közzétéve: 1996. augusztus 27. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7.
- UN Human Rights Committee: *General Comment No. 28: Article 3 (The equality of rights between men and women)*. Elfogadva 2000. március 29-én. HRI/GEN/1/Rev.9. Vol. I. 228.
- UN Human Rights Committee: *General Comment No. 31 on the Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant*. Elfogadva 2004. március 29-én. HRI/GEN/1/Rev.9. Vol. I. 243.
- UN Human Rights Committee: *Concluding observations on the Russian Federation*. Közzétéve: 2009. november 24. CCPR/C/RUS/CO/6.
- UN Human Rights Committee: *Concluding observations on Belgium*. Közzétéve: 2010. november 16. CCPR/C/BEL/CO/5.
- UN Human Rights Committee: *Concluding observations on Bulgaria*. Közzétéve: 2011. augusztus 19. CCPR/C/BGR/CO/3.
- UN Human Rights Committee: *General Comment No. 34 on Article 19: Freedoms of opinion and expression*. Közzétéve: 2011. szeptember 12. CCPR/C/GC/34.
- UN Human Rights Committee: *List of issues to be taken up in connection with the consideration of the third periodic report of Paraguay*. Közzétéve: 2012. április 27. CCPR/C/PRY/Q/3.

- UN Human Rights Committee: *List of issues to be taken up in connection with the consideration of the fifth periodic report of Peru*. Közzétéve: 2012. augusztus 17. CCPR/C/PER/Q/5.
- UN Human Rights Committee: *List of issues to be taken up in connection with the consideration of the first periodic report of Angola*. Közzétéve: 2012. augusztus 21. CCPR/C/AGO/Q/1.
- UN Human Rights Committee: *List of issues to be taken up in connection with the consideration of the second periodic report of Albania*. Közzétéve: 2012. november 13. CCPR/C/ALB/Q/2.
- UN Human Rights Committee: *List of issues to be taken up in connection with the consideration of the third periodic report of Hong Kong, China*. Közzétéve: 2012. november 16. CCPR/C/CHN-HKG/Q/3.
- UN Human Rights Committee: *List of issues prepared in the absence of the initial report of Belize*. Közzétéve: 2012. november 23. CCPR/C/BLZ/Q/1.
- UN Human Rights Committee: *Concluding observations on Belize in the absence of a report*. Közzétéve: 2013. április 26. CCPR/C/BLZ/CO/1.
- UN Human Rights Committee: *Concluding observations on the initial report of Angola*. Közzétéve: 2013. április 29. CCPR/C/AGO/CO/1.
- UN Human Rights Committee: *List of issues in relation to the third periodic report of the Czech Republic*. Közzétéve: 2013. április 29. CCPR/C/CZE/Q/3.
- UN Human Rights Committee: *Concluding observations on the third periodic report of Hong Kong, China*. Közzétéve: 2013. április 29. CCPR/C/CHN-HKG/CO/3.
- UN Human Rights Committee: *Concluding observations on the initial report of Macao, China*. Közzétéve: 2013. április 29. CCPR/C/CHN-MAC/CO/1.
- UN Human Rights Committee: *Draft General Comment No. 35 on Article 9: Liberty and security of person*. 2013. CCPR/C/107/R.3.
- UN Human Rights Committee: *Concluding observations on the third periodic report of the Czech Republic*. Közzétéve: 2013. augusztus 22. CCPR/C/CZE/CO/3.
- UN Human Rights Council: *Resolution 16/15 on the role of international cooperation in support of national efforts for the realization of the rights of persons with disabilities*. Elfogadva: 2011. március 24. A/66/53.
- UN Human Rights Council: *Resolution on Rights of persons with disabilities: participation in political and public life*. Közzétéve: 2012. március 20. A/HRC/19/L.9/Rev.1.
- UN Office of the High Commissioner for Human Rights: *Background conference document on legal capacity*. 2005.

- UN Office of the High Commissioner for Human Rights: *Thematic Study on enhancing awareness and understanding of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Közzétéve: 2009. január 26. A/HRC/10/48.
- UN Office of the High Commissioner for Human Rights: *Thematic study on participation in political and public life by persons with disabilities*. Közzétéve: 2011. december 21. A/HRC/19/36.
- UN Office of the High Commissioner for Human Rights: *The System of Guardianship in Practice in the Republic of Moldova: Human Rights and Vulnerability of Persons Declared Incapacitated*. Chisinau, 2013.
- UN World Health Organisation: *International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps*. A manual of classification relating to the consequences of disease. Geneva, 1980.

ENSZ Részleges Államok jelentései

- Czech Republic: *Third periodic report to the UN Human Rights Committee*. Közzétéve: 2011. november 28. CCPR/C/CZE/3.
- Hungary: *Initial Report by Hungary on the implementation of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Közzétéve: 2011. június 28. CRPD/C/HUN/1.
- Hungary: *Information provided under the follow-up procedure to the concluding observations of the Committee, Hungary. Response by Hungary to selected recommendations of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities following the examination of the Initial Report of Hungary on 20-21 September 2012*.
- Italy: *Initial report to the Committee on the Rights of Persons with Disabilities*. Advance United Version. CRPD/C/ITA/1.
- Republic of Latvia: *Initial Report by the Republic of Latvia on the implementation of the Convention of December 13, 2006 on the Rights of Persons with Disabilities from March 31, 2010 to December 31, 2013 in the Republic of Latvia*. Advance United Version.
- Tunisia: *Implementation of the International Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Initial report submitted by Tunisia*. Közzétéve: 2010. július 14. CRPD/C/TUN/1.
- United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland: *Additional information to the Fourth periodic report to the UN Human Rights Committee relating to the Crown Dependencies of Jersey, Guernsey and the Isle of Man*. Közzétéve: 1997. július 15. CCPR/C/95/Add.10.

United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland: *Initial report to the UN CRPD Committee*. Közzétéve: 2013. július 3. CRPD/C/GBR/1.

Európa Tanács dokumentumok

Council of Europe: Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Rome, 4. XI. 1950.

Council of Europe Commissioner for Human Rights (HAMMARBERG, Thomas): *Human Rights and Disability: Equal rights for all*. CommDH/IssuePaper(2008)2. Strasbourg, 20 October 2008.

Council of Europe Commissioner for Human Rights (HAMMARBERG, Thomas): *A neglected human rights crisis: persons with intellectual disabilities are still stigmatised and excluded*. Viewpoint. 2009. szeptember 14.

Council of Europe Commissioner for Human Rights (HAMMARBERG, Thomas): *Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Bulgaria from 3 to 5 November 2009. Issues reviewed: Human rights of minorities and of children in institutions*. CommDH(2010)1. Strasbourg, 9 February 2010.

Council of Europe Commissioner for Human Rights (HAMMARBERG, Thomas): *Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Slovakia, from 26 to 27 September 2011*. CommDH(2011)42. Strasbourg, 20 December 2011.

Council of Europe Commissioner for Human Rights (HAMMARBERG, Thomas): *Third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights under Article 36, paragraph 3, of the European Convention on Human Rights. Application No. 47848/08 - The Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu v. Romania*. CommDH(2011)37. Strasbourg, 14 October 2011.

Council of Europe Commissioner for Human Rights (HAMMARBERG, Thomas): *Who gets to decide? Right to legal capacity for persons with intellectual and psychosocial disabilities*. CommDH/IssuePaper(2012)2. Strasbourg, 20 February 2012.

Council of Europe Commissioner for Human Rights (HAMMARBERG, Thomas): *The right of people with disabilities to live independently and be included in the community*. CommDH/IssuePaper(2012)3. Strasbourg, 13 March 2012.

Council of Europe Commissioner for Human Rights (MUIŽNIEKS, Nils): *Report by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe,*

-
- following his visit to the Czech Republic from 12 to 15 November 2012.* CommDH(2013)1. Strasbourg, 21 February 2013.
- Council of Europe Commissioner for Human Rights (MUIŽNIEKS, Nils): *Report by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Denmark from 19 to 21 November 2013.* CommDH(2014)4. Strasbourg, 24 March 2014.
- Council of Europe Committee of Ministers: *Recommendation Rec(99)4 on principles concerning the legal protection of incapable adults.* Elfogadva: 1999. február 23.
- Council of Europe Committee of Ministers: *Explanatory memorandum, Recommendation Rec(99)4 on principles concerning the legal protection of incapable adults.* Elfogadva: 1999. február 23.
- Council of Europe Committee of Ministers: *Recommendation Rec(2001)19 to member states on the participation of citizens in local public life.* Elfogadva: 2001. december 6.
- Council of Europe Committee of Ministers: *Recommendation Rec(2003)3 to member states on balanced participation of women and men in political and public decision making.* Elfogadva: 2003. március 12.
- Council of Europe Committee of Ministers: *Recommendation Rec (2004)10 to member states concerning the protection of the human rights and dignity of persons with mental disorder.* Elfogadva: 2004. szeptember 22.
- Council of Europe Committee of Ministers: *Explanatory Memorandum to Recommendation Rec (2004)10 of the Committee of Ministers to member states concerning the protection of the human rights and dignity of persons with mental disorder.* Elfogadva: 2004. szeptember 22.
- Council of Europe Committee of Ministers: *Recommendation Rec(2006)5 to member states on the Council of Europe Action Plan to promote the rights and full participation of people with disabilities in society: improving the quality of life of people with disabilities in Europe 2006–2015.* Elfogadva: 2006. április 5.
- Council of Europe Committee of Ministers: *Recommendation CM/Rec(2009)3 to member states on monitoring the protection of human rights and dignity of persons with mental disorder.* Elfogadva: 2009. május 20.
- Council of Europe Committee of Ministers: *Recommendation CM/Rec(2011)14 to member states on the participation of persons with disabilities in political and public life.* Elfogadva: 2011. november 16.
- Council of Europe European Court of Human Rights: *Factsheet – Right to free elections.* May 2013.

- Council of Europe Parliamentary Assembly: *Recommendation 1500 (2001) Participation of immigrants and foreign residents in political life in the Council of Europe member states*. Elfogadva: 2001. január 26.
- Council of Europe Parliamentary Assembly: *Recommendation 1714 (2005) Abolition of restrictions on the right to vote*. Elfogadva: 2005. június 24.
- Council of Europe Parliamentary Assembly: *Recommendation 1854 (2009) Access to rights for people with disabilities and their full and active participation in society*. Elfogadva: 2009. január 26.
- Council of Europe Parliamentary Assembly: *Resolution 1264 (2001) Code of good practice in electoral matters*. Adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Parliamentary Assembly. Elfogadva: 2001. november 8.
- Council of Europe Parliamentary Assembly: *Resolution 1459 (2005) Abolition of restrictions on the right to vote*. Elfogadva: 2005. június 24.
- Council of Europe Parliamentary Assembly: *Resolution 1642 (2009) Access to rights for people with disabilities and their full and active participation in society*. Elfogadva 2009. január 6.
- Council of Europe Venice Commission: *Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report*. Opinion no. 190/2002. CDL-AD (2002) 23 rev. A Kódex és a Magyarázat elfogadva: 2002. október 18–19-i ülészen. Az Iránymutatás elfogadva: 2002. július 5–6-i ülészen.
- Council of Europe Venice Commission: *Report on the abolition of restrictions on the right to vote in general elections*. Készítette: Franz Matscher. Jóváhagyta a Velencei Bizottság a 61. Plenáris Ülésén (Velence, 2004. december 3–4.) (CDL-AD(2005)012.) Study no. 306/2004. Közzétéve: Strasbourg, 2005. április 4.
- Council of Europe Venice Commission: *Interpretative Declaration to the Code of Good Practice in Electoral Matters on the Participation of People with Disabilities in Elections*. Elfogadva: 2010. október 15–16-i ülészen. No.: CDL-AD(2010)036.
- Council of Europe Venice Commission: *Information note concerning the Interpretative Declaration of the Code of Good Practice in Electoral Matters on the Participation of People with Disabilities in Elections*. (CDL(2011)043). Study No. 584. 2010. Közzétéve: Strasbourg, 2011. június 1.
- Council of Europe Venice Commission: *Revised Interpretative Declaration to the Code of Good Practice in Electoral Matters on the Participation of People with Disabilities in Elections*. Elfogadva: 2011. december 19. CDL-AD(2011)045.
- Council of Europe Venice Commission – OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR): *Joint Opinion on the Act on the Elections of members of Parliament of Hungary*. CDL-AD(2012)012. Opinion No. 662/2012. Strasbourg, 18 June 2012. 10.

Európai Unió dokumentumok

- Európai Unió: *Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. 2012/C 326/01. HL C 326/1., 26.10.2012.*
- Európai Unió: *Az Európai Unió Alapjogi Chartája. 2012/C 326/02. HL C 326/391., 26.10.2012.*
- Európai Unió, Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Európai fogyatékosügyi stratégia 2010–2020: megújított elkötelezettség az akadálymentes Európa megvalósítása iránt. COM(2010) 636 végleges. Brüsszel, 2010.11.15.*
- Európai Unió, Európai Parlament (Andrew DUFF, Mairead McGUINNESS, Ádám KÓSA: *Írásbeli Nyilatkozat a fogyatékosokkal élő polgárok választójogáról. 0044/2011. 14.11.2011.*
- Európai Unió, Európai Parlament és a Tanács: *1093/2012/EU határozat (2012. november 21.) a polgárok európai évről (2013). HL L 325/1., 2012.11.23.*
- Európai Unió, Európai Tanács: *A Tanács Határozata (2002. június 25., illetve szeptember 23.) a 76/787/ESZAK, EGK, Euratom határozathoz csatolt, az Európai Parlament képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló okmány módosításáról (2002/772/EK, Euratom). HL L 283/1., 21/10/2002.*
- Európai Unió, Európai Tanács: *2010/48/EK határozat (2009. november 26.) a fogyatékosokkal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezménynek az Európai Közösség által történő megkötéséről. HL L 23/35., 2010.1.27.*
- Európai Unió, Európai Tanács: *A Tanács 93/109/EK Irányelve az állampolgárságtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának az európai parlamenti választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról. HL L 329/34., 30/12/1993.*
- Európai Unió, Európai Tanács: *A Tanács 94/80/EK Irányelve az állampolgárságtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának a helyhatósági választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról. HL L 368/38., 31/12/1994.*
- Európai Unió, Európai Tanács: *A Tanács 2006/106/EK Irányelve az állampolgárságtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának a helyhatósági választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 94/80/EK irányelvnek Bulgária*

és Románia csatlakozására tekintettel történő kiigazításáról. HL L 363/409., 2006.12.20.

Európai Unió, Európai Tanács: *A Tanács, a tagállamok és a Bizottság között létrejött magatartási kódex a fogyatékossgal élőszemélyek jogairól szóló ENSZ-egyezménynek az Európai Unió általi végrehajtására és az Európai Uniónak az ezen egyezmény tekintetében való képviselőitére vonatkozó belső szabályok megállapításáról (2010/C 340/08)*. HL L 340/11., 2010.12.15.

Európai Unió, Európai Tanács: *A Tanács 2013/1/EU Irányelve a 93/109/EK irányelvnek az állampolgárságuk szerinti tagállamtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok passzív választójogának az európai parlamenti választásokon történő gyakorlására vonatkozó egyes részletes rendelkezései tekintetében történő módosításáról*. HL L 26/27., 26/01/2013.

Európai Unió, Európai Tanács: *A Tanács 2013/19/EU Irányelve az állampolgárságtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának a helyhatósági választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 94/80/EK irányelvnek a Horvát Köztársaság csatlakozására tekintettel történő kiigazításáról*. HL L 158/231., 10.6.2013.

Európai Unió Alapjogi Ügynöksége: *A mentálhigiénés problémákkal küzdő és értelmi fogyatékossgal élő személyek politikai részvételhez való joga*. 2010. október; 9.

European Union Agency for Fundamental Rights: *Fundamental rights: challenges and achievements in 2012*, Annual Report 2012, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2013.

European Union Agency for Fundamental Rights: *Legal capacity of persons with intellectual disabilities and persons with mental health problems*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2013.

European Union Agency for Fundamental Rights: *The right to political participation of persons with disabilities: human rights indicators*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2014.

European Union, European Commission: *Commission Staff Working Document Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: European Disability Strategy 2010-2020: A Renewed Commitment to a Barrier-Free Europe*. SEC(2010) 1323 final. Brussels, 15.11.2010.

European Union, European Commission: *Commission Staff Working Document Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the*

Committee of the Regions: European Disability Strategy 2010-2020: A Renewed Commitment to a Barrier-Free Europe. Initial plan to implement the European Disability Strategy 2010-2020 List of Actions 2010-2015. SEC(2010) 1324 final. Brussels, 15.11.2010.

European Union, European Commission: *Commission Staff Working Document. Report on the implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) by the European Union.* SWD(2014) 182 final. Brussels, 5.6.2014.

European Union, European Commission High Level Group on Disability: *First Disability High Level Group Report on Implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities.* 2008.

European Union, European Commission High Level Group on Disability: *Second Disability High Level Group Report on Implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities.* June 2009.

Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet dokumentumok

OSCE/ Office for Democratic Institutions and Human Rights: *Election Assessment Mission Report, The Netherlands.* Közzétéve: Warsaw, 9 September 2010.

OSCE/Office for Democratic Institutions and Human Rights: *Finland, Parliamentary Elections 17 April 2011. OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report, 25–27 January 2011.* Közzétéve: Warsaw, 15 February 2011.

OSCE/Office for Democratic Institutions and Human Rights: *Republic of Finland, Parliamentary Elections 17 April 2011. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report.* Közzétéve: Warsaw, 21 July 2011.

OSCE/ Office for Democratic Institutions and Human Rights: *Election Assessment Mission Report, Republic of Poland.* Közzétéve: Warsaw, 18 January 2012.

OSCE/Office for Democratic Institutions and Human Rights Election Expert Team: *Final Report. Principality of Monaco, Parliamentary Elections, 10 February 2013.* Közzétéve: Warsaw, 10 May 2013.

OSCE/ Office for Democratic Institutions and Human Rights - OSCE Parlamenti Közgyűlés: *Nemzetközi Választási Megfigyelési Misszió: Előzetes megállapítások és következtetések. Magyarország – Országgyűlési Választások, 2014. április 6.* Közzétéve: Budapest, 2014. április 7.

OSCE/ Office for Democratic Institutions and Human Rights: *Limited Election Observation Mission. Final Report. Hungary, Parliamentary Elections, 6 April 2014.* Közzétéve: Warsaw, 11 July 2014.

Bírósági döntések, ítéletek

Emberi Jogok Európai Bírósága

Aziz kontra Ciprus-ügy, No. 69949/01. Ítélet: 2004. június 22.

Chassagnou és Mások kontra Franciaország-ügy, nos. 25088/94., 28331/95. és 28443/95. Ítélet: 1999. április 29.

Dudgeon kontra Egyesült Királyság-ügy, no. 7525/76. Ítélet: 1981. október 22.

Frodl kontra Ausztria-ügy, no. 20201/04. Ítélet: 2010. április 8.

Gitonas és társai kontra Görögország-ügy, nos. 18747/91., 19376/92., 19379/92. Ítélet: 1997. július 1.

Glor kontra Svájc-ügy, no. 13444/04. Ítélet: 2009. április 30.

Grosaru kontra Románia-ügy, no. 78039/01. Ítélet: 2010. március 2.

Hirst kontra Egyesült Királyság (no. 2)-ügy, az EJEK Negyedik Szekciója előtt, no. 74025/01. Ítélet: 2004. március 30.

Hirst kontra Egyesült Királyság (no. 2)-ügy, [GC], no. 74025/01. Ítélet: 2005. október 6.

Kiss Alajos kontra Magyarország-ügy, no. 38832/06. Ítélet: 2010. május 20.

Labita kontra Olaszország-ügy [GC], no. 26772/95. Ítélet: 2000. április 6.

Mathieu-Mohin és Clerfayt kontra Belgium-ügy, no. 9267/81. Ítélet: 1987. március 2.

Matthews kontra Egyesült Királyság ügy [GC], no. 24833/94. Ítélet: 1999. február 18.

Podkolzina kontra Lettország-ügy, no. 46726/99. Ítélet: 2002. április 9.

Sejdic and Finci kontra Bosznia Hercegovina-ügy, nos. 27996/06. és 34836/06. Ítélet: 2009. december 22.

Yumak és Sadak kontra Törökország-ügy, no. 10226/03. Ítélet: 2008. július 8.

Vito Sante Santoro kontra Olaszország-ügy, no. 36681/97. Ítélet: 2004. július 1.

Ždanoka kontra Lettország-ügy, no. 58278/00. Ítélet: 2006. március 16.

Quasi Bíróságok döntései

CRPD Committee: *Views under article 5 of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (Tenth session) concerning Communication no. 4/2011*. Közzétéve: 2013. szeptember 20. CRPD/C/10/D/4/2011.

Bírósági, Alkotmánybírósági döntések, határozatok

- Cseh Köztársaság: I.ÚS 557/09. sz. (2009.augusztus.18-i) alkotmánybírósági határozat.
- Cseh Köztársaság: IV.ÚS 3102/08 sz. (2010. július 12-i) alkotmánybírósági határozat.
- Egyesült Államok: Doe v. Rowe, 156 F.Supp. 2d 35 (2001). United States District Court, D. Maine. August 9, 2001.
- Egyesült Államok: Dunn v Blumstein, 405 US 330 (1972).
- Lettország: alkotmánybírósági határozat a *J. F.*-ügyben. Ügyszám: 2010-38-01. Döntés: 27 December 2010.
- Magyarország: a 2007/1.1597. számú elvi bírósági határozat (EBH).
- Magyarország: 11/2014. (IV. 4.) alkotmánybírósági határozat.
- Szlovák Köztársaság: I. ÚS 313/2012-52 sz. (2012. november 28-i) alkotmánybírósági határozat.
- Szlovén Köztársaság: U-I-346/02 – 13. sz. (2003. július 10-i) alkotmánybírósági határozat.

Sajtóforrások, interjúk, blogbejegyzések

- Kofi ANNAN: *Secretary-general Hails Adoption of Landmark Convention on Rights of People with Disabilities*. Press Release.
<http://www.un.org/News/Press/docs//2006/sgsm10797.doc.htm>.
- European Commission: *EU signs new UN treaty on disability rights*. IP/07/446. Brussels, 30 March 2007. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-446_en.htm.
- Council of Europe: *European Convention on Human Rights. Accession of the European Union*. <http://hub.coe.int/what-we-do/human-rights/eu-accession-to-the-convention>.
- Thomas HAMMARBERG: *“Respect and rights-based action instead of charity for people with disabilities.”* 2008. október 20. <http://www.refworld.org/docid/4a54bc3e1d.html>.
- Thomas HAMMARBERG: *Persons with mental disabilities should be assisted but not deprived of their individual human rights*. 2009. szeptember 21. <http://www.refworld.org/docid/4ac0a01e2.html>.
- Inclusion Europe: *Deprivation of the Right to Vote affects People with Intellectual Disabilities across Europe*. E-Include. 2010. szeptember 24.

- Thomas HAMMARBERG: *Blog post – Inhuman treatment of persons with disabilities in institutions*. 2010. október 21. http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view_blog_post.php?postId=93.
- Thomas HAMMARBERG: *Blog post - Persons with disabilities must not be denied the right to vote*. 2011. Március 22. http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view_blog_post.php?postId=127.
- Thomas HAMMARBERG: *Blog post - Persons with disabilities have a right to be included in the community – and others must respect this principle*. 2012. március 13. http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view_blog_post.php?postId=211.
- Inclusion Europe: *At last: the Venice Commission backs up the universal suffrage!* 2012. január 3. <https://www.facebook.com/inclusioneurope/posts/10150450023951491>.
- International Disability Alliance: *A new era for the political participation of persons with disabilities. Interview with the High Commissioner for Human Rights, Navanethem Pillay*. In: *IDA: Human Rights Publication Series - The Right to Vote and to Stand for Election*. 2013. 9.
- KUMIN Ferenc: *Protecting the Rights of Voters with Disabilities. Hungary's New Electoral System, Part 5*. 2013. október 3. In: *A Blog about Hungary*. <http://ferenckumin.tumblr.com/post/62992817705/protecting-the-rights-of-voters-with-disabilities>.
- Letto – Saeima Press Service: *Saeima adopts new provisions on legal capacity*. 30.11.2012. <http://www.saeima.lv/en/news/saeima-news/20362-saeima-adopts-new-provisions-on-legal-capacity>.
- Oliver LEWIS: *Who has proper judgment to vote?* 2011. június 15. <http://mdac.info/en/who-has-proper-judgment-vote>.
- Oliver LEWIS: *Croatia's EU election is more important for some than others*. Oliver Talks blog. 15 April 2013. <http://www.mdac.info/en/olivertalks/2013/04/15/croatias-eu-election-more-important-some-others>.
- Mental Disability Advocacy Center: *MDAC attended council of europe committee of experts meeting and gave a presentation on the right to participation in political and public life*. 10 November 2010. <http://mdac.info/en/content/mdac-attended-council-europe-committee-experts-meeting-and-gave-presentation-right-participa>
- Mental Disability Advocacy Center: *Universal Suffrage for All*. 2011. március 1. <http://mdac.info/en/content/universal-suffrage-all>.
- Mental Disability Advocacy Center: *Venice Commission backs right to vote*. 2011. december 19. http://mdac.info/en/19/12/2011/venice_commission_backs_right_to_vote.

- Mental Disability Advocacy Center: *Az ENSZ bírálja a diszkriminatív magyar választási törvényt*. 2013. október 8. <http://www.mdac.info/hu/hirek/az-ensz-biralja-diszkriminativ-magyar-valasztasi-torvenyt>.
- Mental Disability Advocacy Center: *Demokrácia? Nem a fogyatékosokkal élő emberek számára!* 2014. április 4. <http://www.mdac.info/hu/demokracia-nem-a-fogyatekosokkal-elo-emberek-szamara>.
- Nagase OSAMU: *Voting Rights Restored by the Revision of Election Law in Japan*. June 1, 2013. <http://inclusion-international.org/voting-rights-restored-by-the-revision-of-election-law-in-japan>.
- Társaság a Szabadságjogokért: *Képviselő nélkül. Magyarország választ - de nem mindenki szavazhat*. 2010. április 24. <http://tasz.hu/fogyatekosugy/kepviselo-nelkul-magyarorszag-valaszt-de-nem-mindenki-szavazhat>.
- Társaság a Szabadságjogokért: 60 ezer felnőtt nem szavazhat. Közvetítés: 2010. április 24. http://index.indavideo.hu/video/Nem_az_IQ_szerint_szavazunk.
- Társaság a Szabadságjogokért – Központ a Fogyatékos Emberek Jogaiért Alapítvány: Interjú Székely Lászlóval, Magyarország új Polgári Törvénykönyvének előkészítését koordináló miniszteri biztossal. In: *Választójog és Fogyatékoság*, 2011. 7:11 perctől. <http://www.youtube.com/watch?v=PBgao8ZklGY>.
- Társaság a Szabadságjogokért: *Választójogot minden fogyatékos állampolgárnak!* 2011. november 11. <http://tasz.hu/fogyatekosugy/valasztojogot-minden-fogyatekos-allampolgarnak>.
- Társaság a Szabadságjogokért: *Az utolsó választójogi mozgalom? Fordulat a gondolkotak választójogának nemzetközi megítélésében*. 2012. március 8. <http://tasz.hu/fogyatekosugy/az-utolso-valasztojogi-mozgalom>.
- Harry de QUETTEVILLE: *Germany plans to give vote to babies. Dozens of German politicians have tabled a new law to extend voting rights to babies, toddlers, children and teenagers*. The Telegraph, 09 July 2008. <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/germany/2275407/Germany-plans-to-give-vote-to-babies.html>.
- Resource Centre for Persons With Mental Disability „ZELDA”: *Modernizing the institute of Legal Capacity, the Latvian Parliament adopts extensive legislative amendments*. 30 November 2012. <http://zelda.org.lv/en/news/modernizing-the-institute-of-legal-capacity-the-latvian-parliament-adopts-extensive-legislative-amendments-1945>.
- Udruga Samozastupanje: *Our Vote – Our Strength*. Közvetítés: 2013. július 31. 00:14-től. <https://www.youtube.com/watch?v=YxfBzNfI2DM>.

Előadások

Vincent BERGER: *The Code of Good Practice in Electoral Matters in the case-law of the European Court of Human Rights*. Elhangzott Tiranában (Albánia) 2012. július 2–3-án, a Velencei Bizottság által rendezett ‘The European Electoral Heritage: Ten Years of the Code of Good Practice in Electoral Matters’ című konferencián. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-UD\(2012\)003rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-UD(2012)003rev-e).

Theresia DEGENER: *The right to political participation in context of disability (Art.29 CRPD)*. Round Table 2 of the 4th Session of the State Party Conference to the CRPD, 7 – 9 September 2011, UNHQ, New York. 2. http://www.un.org/disabilities/documents/COP/cosp4_presentation_degener.doc.

Klaus LACHWITZ: *Legal Representation and Supported Decision making for People with Disabilities in Germany*. School of Social Work of the University of British Columbia, Canada. 31 April 2011.

Oliver LEWIS: *The Promise of Democracy – Why the Venice Commission should adopt universal suffrage for people with disabilities*. Speech delivered to the plenary session of the Venice Commission, Saturday 18 June 2011. <http://mdac.info/sites/mdac.info/files/The%20Promise%20of%20Democracy%20%E2%80%93%20Why%20the%20Venice%20Commission%20should%20adopt%20universal%20suffrage%20for%20people%20with%20disabilities.pdf>.

Navanethem PILLAY: *Opening Statement*. Panel on Right of Persons with Disabilities, 19th Session Human Rights Council. 01 March 2012. <http://www.unmultimedia.org/tv/webcast/2012/03/panel-on-right-of-persons-with-disabilities-19th-session-human-rights-council.html>.

Adatbázisok, on-line szó- és fogalommagyarázatok

Council of Europe Venice Commission: *VOTA*. <http://vota.te.gob.mx/>.

European University Institute, Florence, Robert Schuman Centre for Advanced Studies: *EUDO Citizenship National Electoral Laws Database*. <http://eudo-citizenship.eu/databases/national-electoral-laws>.

Inter-Parliamentary Union: *PARLINE database on national parliaments*. <http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>.

Merriam-Webster on-line encyclopedia: *Mental incapacity*. <http://www.merriam-webster.com/medical/mental%20incapacity>.

OSCE/ Office for Democratic Institutions and Human Rights: *Legislationline.org*. <http://legislationline.org/topics/topic/6>.

The Electoral Knowledge Network: *ACE Project*. <http://aceproject.org/ero-en/regions/europe>.

The International Foundation for Election Systems (IFES): *Global Initiative to Enfranchise People with Disabilities*. http://www.electionaccess.org/LR/EE_LR.htm.

Wikipedia: *Demeny voting*. http://en.wikipedia.org/wiki/Demeny_voting.

Wikipedia: *Megerősítési torzítás*. http://hu.wikipedia.org/wiki/Meger%C5%91s%C3%ADt%C3%A9si_torz%C3%ADt%C3%A1s.

Elbeszélések

Franz KAFKA: A törvény kapujában. In: Franz KAFKA: *Elbeszélések*. (Ford. GÁLI József.) Bukarest, Kriterion, 1978. 152–154.

