



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA  
AZ ENSZ. NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Ügyszám:  
Előadó:

AJB-4517/2013  
dr. Kurunczi Gábor

Kapronczay Stefánia  
Elnök

Társaság a Szabadságjogokért

Budapest  
Tátra u. 15/b.  
1136

Tisztelt Elnök Asszony!

A sajtóból értesültem a Társaság a Szabadságjogokért (a továbbiakban TASZ) jogvédő és jogfejlesztő civil szervezet által a választási rendszerrel – elsősorban a választási eljárással és a választói jogosultsággal – kapcsolatosan közzétett álláspontjáról. Tekintettel arra, hogy a TASZ által felvetett kritikai pontok több alkotmányos és választójogi alapelvet is érintettek, ezért hivatalból elrendeltem az érintett jogszabályi rendelkezések áttekintését – különös figyelemmel azoknak az Alaptörvény XXIII. cikkében deklarált választáshoz való alapvető joggal való összhangjára.

Az áttekintés során két, a TASZ által publikált írást vettem alapul. Egyfelől a 2013. május 6-án – több más szervezettel közösen – közzétett „Ellenőrizhető névjegyzék névjegyzékek nélkül nincs tiszta választás” című közleményt, másfelől pedig – a Verdes Tamás által jegyzett – „Fogyatékoság – cselekvőképesség – gondnokság” című írást. Az ezekben közzétett kritikák kapcsán az alábbi megállapításokra jutottam.

Mindenekelőtt szeretném tájékoztatni, hogy a választási rendszer átalakítását folyamatosan figyelemmel kísérem, így az álláspontom a jelenlegi helyzetet tükrözi.

Kritikaként merült fel a TASZ (és a többi, az írást jegyző szerv) részéről, hogy a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) nem ad garanciát arra vonatkozóan, hogy a levélben szavazók névjegyzékének közérdekű (személyes adatokat nem tartalmazó) adatait a nyilvánosság megismerhesse. Véleményük szerint ugyanis nincs garancia arra, hogy ezeket az adatokat a Nemzeti Választási Iroda (NVI) kellőgyakorissággal és részletességgel ismerteti. Ugyanez a tájékoztatási kötelezettség a levélcsomagok formájában beérkező szavazatok tekintetében is hiányzik. További problémás kérdésnek tartotta azt is a TASZ, hogy a Ve. nem biztosítja, hogy a pártok, illetve a nemzetközi megfigyelők a levélben szavazók névjegyzékét kellő alapossággal ellenőrizzék. A Ve. ugyanis csak azt engedélyezi, hogy a Nemzeti Választási Bizottság (NVB) tagjai betekinthesse a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok központi névjegyzékben nyilvántartott adataiba, de azokról feljegyzést, másolatot nem készíthetnek. Ugyancsak problémás továbbá a TASZ szerint, hogy az NVI-ba a levélben érkező szavazatok kapcsán az Ve. nem biztosít lehetőséget sem az NVB tagjainak, sem a nemzetközi megfigyelőknek, sem a média munkatársainak arra, hogy ezt a procedúrát felügyelje. A TASZ szerint a törvény azt sem garantálja, hogy a levélben beérkezett szavazatok számáról az NVI folyamatosan tájékoztatást nyújtson. Mindez visszaélésre adna lehetőséget.

Ezen kritikai észrevételek kapcsán fontos felhívni a figyelmet az Országgyűlés által 2013. június 10-én elfogadott Ve. módosítására (2013. évi LXXXIX. törvény), amely a TASZ által felvett problémákat szinte kivétel nélkül orvosolta.

A módosított Ve. 76. § (2) bekezdése kimondja például, hogy „A Nemzeti Választási iroda a honlapján folyamatosan, legalább napi frissítéssel közzéteszi a névjegyzékkel, a szavazással és a választás eredményével összefüggő közérdekű adatokat, így különösen

- a) a névjegyzékbe vételét kérő, a névjegyzékbe vett, a szavazási iratot visszaküldő, az érvényes szavazási iratot leadó – magyarországi lakcímmel nem rendelkező – választópolgárok számát értesítési cím szerint országonkénti bontásban azzal, hogy azon államok adatait, amelyek tulajdonosai a kettős állampolgárságot, együtt kell közzétenni,
- b) a központi névjegyzéken szereplő, az egyes szavazóköri névjegyzékekben szereplő, az átjelentkezéssel szavazó, a külképviseleti névjegyzékbe vett, a levélben szavazók névjegyzékébe vett választópolgárok számát,
- c) az egyes szavazóhelyiségekben szavazóként megjelenő, az egyes külképviseleteken szavazóként megjelenő választópolgárok számát,
- d) a jegyzőkönyvek tartalmát.”

A módosított Ve. 96. § (4) bekezdése pedig úgy fogalmaz, hogy „A Nemzeti Választási Bizottság tagja a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok központi névjegyzékében nyilvántartott adataiba betekinthet, de azokról feljegyzést, másolatot nem készíthet. A betekintés során a Nemzeti Választási Bizottság tagja a 84. § szerinti kérelem, valamint a 95. § szerinti adatbázisok adatainak megtekintésével ellenőrizheti a névjegyzékbe vétel törvényességét.”

Ugyancsak fontos a módosított Ve. 245. § (2) és (3) bekezdése, ami szerint „(2) A Nemzeti Választási bizottságba tag megbízására jogosult jelölő szervezet, ide nem értve az országos nemzetiségi önkormányzatot, a Nemzeti Választási Iroda mellé legfeljebb öt megfigyelőt bízhat meg a szavazási iratok ellenőrzése és a szavazatok megszámlálása törvényességének ellenőrzésére.” „(3) Megfigyelő csak a központi névjegyzékben szereplő, a választási bizottság elnöke előtt az egyes közjogi tisztségviselők esküjéről és fogadalmáról szóló törvény szerinti szöveggel esküt vagy fogadalmat tett választópolgár lehet. A megfigyelőkre egyebekben az 5. § (3) bekezdésének, (4) bekezdés a), b) és d) pontjának, valamint (5) bekezdésének rendelkezéseit kell alkalmazni.”

Továbbá figyelemmel kell lenni a módosított Ve. 288. § (3) bekezdésére és a 293. § (2) bekezdésére is: „288. § (3) A választási bizottság tagja, a 245. § (2), illetve (3) bekezdése szerinti megfigyelő, valamint a nemzetközi megfigyelő a szavazási iratok ellenőrzésének teljes folyamatát figyelemmel kísérheti. A médiaszolgáltató munkatársa a személyes adatok védelmét garantáló körülmények biztosításával lehet jelen a szavazási iratok ellenőrzése során.” „293. § (2) A 245. § (2) bekezdése szerinti megfigyelő, a nemzetközi megfigyelő, valamint a sajtó a szavazatszámolás teljes folyamatát figyelemmel kísérheti.”

Ezen rendelkezésekből is jól látszik, hogy a jogalkotó a TASZ által korábban – jogosan – felvetett kritikákat a Ve. módosítása során megfelelően orvosolta. Mindösszesen két TASZ által felvetett kritika maradt megoldatlanul (a névjegyzékbe történő betekintés során a feljegyzés készítését ugyanis továbbra sem teszi lehetővé a Ve., illetve nem teszi lehetővé bármely állampolgár számára sem a betekintést). Ezek azonban álláspontom szerint nem veszélyeztetik a választói névjegyzéknek és a választásnak a tisztaságát, ugyanis a módosítás során bekerült rendelkezések megfelelő garanciát biztosítanak az ellenőrizhető névjegyzék kialakításához.

További problémaként fogalmazódott meg a TASZ részéről a fogyatékosággal élők választójogának, illetve annak megvonásának kérdése. A közzétett írásában a TASZ kifejtette, hogy a Velencei Bizottság 2011 októberében közzétett egy állásfoglalást a fogyatékosággal élő személyek választójogának megvonása tárgyában, amelyben elismerte a bíróság azon jogát, miszerint a fogyatékos személyek választójoga bírósági eljárás során korlátozható.

Időközben azonban az ENSZ fogyatékos személyek jogaival foglalkozó bizottsága kihirdette döntését, miszerint megrója a spanyol kormányt amiatt, hogy a bíróságoknak jogában áll korlátozni a nem teljesen cselekvőképes személyek választójogát. Ezen döntésre reagálva az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága közzétett egy ajánlást, amiben kimondta, hogy minden fogyatékossgal élő ember választójoga és választhatósága érinthetetlen cselekvőképességükre hivatkozással. Ezekre reagálva a Velencei Bizottság is annulálta korábbi kijelentését és csatlakozott az ENSZ álláspontjához. A TASZ szerint ezek miatt az Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdése és ezáltal az összes kapcsolódó törvény is, sérti az ENSZ fogyatékosügyi egyezményét.

Megvizsgáltam a TASZ felvetéseit és azok kapcsán az alábbiakra szeretném felhívni a figyelmet. Az Alaptörvény XXIII. cikkének (6) bekezdése előírja, hogy a bíróság kizárhat a választójogból olyan személyeket, akiknek a belátási képessége kizárt. Az Alkotmánybíróság 16/1994. (III.25.) határozatában kimondta, hogy a választójog az Alaptörvény választójogi klauzulájában korlátozható, aminek az idézett bekezdése teljesen megfelel. A Ve. 2013. június 10-én elfogadott módosítása is – ezzel összhangban – úgy rendelkezik, hogy a belátási képesség korlátozottsága vagy hiánya miatt csak egyedi bírósági döntésben, és csak gondnokság alá helyezése eljárásban lehet kizárni valakit a választójogból. Ez gyakorlatban azt jelenti, hogy a bíró a gondnokság alá helyezési eljárásban egyedileg mérlegelheti, hogy a gondnokság alá helyezett személytől elveszi-e a választójogát, vagy sem. Azaz nem jár automatikusan a választójog elvesztésével a gondnokság alá helyezésről szóló bírói döntés. Azt is hangsúlyozni kell, hogy a választójog megvonása esetén, annak felülvizsgálata a cselekvőképesség és a gondnokság kérdésétől elkülönülten is kezdeményezhető a Ve. 13/A. § 4) bekezdése szerint.

Ugyanakkor meg kell jegyezni azt is, hogy az ENSZ fogyatékos ügyi egyezménye valóban úgy fogalmaz a 29. cikkében, hogy *„a részes államok másokkal azonos alapon garantálják a fogyatékossgal élő személyek számára politikai jogaik élvezetét, és vállalják, hogy 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: [...] (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 közhivatali 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; [...]”* Kérdéses ugyanakkor, hogy az ENSZ fogyatékosügyi egyezményének ezen rendelkezése értelmezhető-e úgy, hogy egyáltalán nem korlátozható a választójoguk? Fontos ugyanis kiemelni, hogy az egyezmény egyes rendelkezései kifejezetten a testi fogyatékossgából eredő hátrányok leküzdését célozzák például azzal, hogy a „létesítmények (...) hozzáférhetőek” legyenek számukra. A választójognak a fogyatékossgal élő személyek belátási képességével összefüggő korlátozása a nemzetközi szerződések és a nemzetközi bíróságok gyakorlatában sem esnek egyértelmű megítélés alá. Ennek kapcsán érdemes hivatkozni az Emberi Jogok Európai Bíróságának *Kiss Alajos ügyében* hozott döntését. A strasbourgi bíróság kimondta, hogy az Európai Emberi Jogi Egyezménybe ütközik a magyar Alkotmány azon rendelkezése – nevezetesen a 70. § (5) bekezdése – amely szerint nincs választójoga annak, aki jogerős ítélet alapján a cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság hatálya alatt áll. Ennek kapcsán fontos kiemelni, hogy az Alaptörvény ennek csak a lehetőségét engedi meg. Kiss Alajos esetében a mániás depresszió meglétét állapították meg 1991-ben, és erre tekintettel cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá helyezték. A jogerős bírói döntés azt állapította meg, hogy Kiss Alajos ugyan általában képes gondoskodni

önmagáról, de időnként felelőtlen módon bánt a pénzzel, és egyes helyzetekben agresszív magatartást tanúsít. 2006 februárjában Kiss Alajos kifogásolta, hogy az Alkotmány fenti szabályára és a jogerős bírói döntésre tekintettel nem vették fel a választói névjegyzékbe. Kifogását az illetékes választási bizottság elutasította, a bírói felülvizsgálat helyben hagyta Kiss távollétét az országgyűlési választásoktól. A strasbourgi bíróság nem vitatta, hogy minden államnak jogában áll oly módon korlátozni a választójog gyakorlását, hogy csak olyan polgárok számára tegye lehetővé a szavazást, akik döntéseik természetét és következményeit képesek megfontolt módon megérteni. Ebből következően minden állam széles körben mérlegelheti, hogy a fenti célnak milyen konkrét, a választójog gyakorlását korlátozó megoldás felel meg. Amit a bíróság nem talált összeegyeztethetőnek az Egyezményrel, az a választójogból való teljes körű, általános kizárás olyan korlátozottan cselekvőképes személyek esetében, akikről képességeik egyedi megállapítása nélkül mondják ki, hogy e személyeket nem illeti meg a választójog. A csoportos, az egyéni körülményeket figyelmen kívül hagyó „választójogfosztást” tekintette a bíróság az Egyezménybe ütköző megoldásnak. E felfogás szerint, minden személy esetében a saját helyzetük és tényleges képességeik alapozhatják meg a kizárást a választójog gyakorlásából.

A választójog kétségtelenül a népszuverenitás kifejezésének legfontosabb eszköze, amely során elsődleges célként mutatkozik, hogy minél többen vegyenek részt rajta, növelve ezzel a népképviselői szerv legitimitását. A belátási képességük miatt gondnokság alá helyezett személyek között valóban nagy számban vannak olyan személyek, akikről korábban ugyan megvonták a választójogot, azóta azonban már nem indokolt annak fenntartása, cselekvőképességük felülvizsgálatának hiánya miatt azonban nem tudják azt visszanyerni. Egyetértek azzal a felvetéssel, hogy célszerűbb lenne gyakrabban felülvizsgálni a gondnokság alá helyezett tekintetében annak fenntartását, és így akár a választójogi jogosultság kérdését is (ami kapcsán ismételten hangsúlyozni kell, hogy nem automatikusan kerül felfüggesztésre, ha valakit gondnokság alá helyeznek). Annak deklarálása azonban, hogy a gondnokság alá helyezés alapjául szolgáló belátási képesség hiánya, és az azt megállapító – igazságügyi szakértői vélemény figyelembevételével hozott – egyedi bírói döntés nem korlátozhatja, illetve vonhatja meg senki választójogát, súlyos következményekkel járna. Választási visszaélésekre adhatna okot, hiszen egy súlyos szellemi fogyatékossgal élő személy nem feltétlenül tudja felmérni politikai döntését és annak súlyát, így akár olyan módon lenne befolyásolható, ami sértené a választójog közvetlenségének elvét.

Mindezek alapján álláspontom szerint a hatályos szabályos csak a szükséges mértékben és az arányosság követelményét tiszteletben tartva korlátozza a felelős döntés meghozatalához szükséges belátási képességgel nem rendelkező cselekvőképtelen személyek választójogát.

Mindezek alapján tehát nem tartom indokoltnak a felvetett kérdések kapcsán további intézkedések elrendelését, ismételten hangsúlyozni szeretném azonban, hogy a választási rendszer alakulását folyamatosan figyelemmel kísérem.

Budapest, 2013. július 22.

Üdvözlettel:

  
Prof. Dr. Szabó Máté