

KEREKNÉ JAKÓ NÓRA – RIDA-SÓS TÜNDE

Választójog a gondnokság alá helyezési perek tükrében

1. Bevezető gondolatok

A választójog közjogi megítélése változáson ment keresztül: a múlt század végén „állami funkció” gyakorlási módjának tekintették, majd a második világháborút követően eljutott az alanyi jog státuszig. A XX. század második felére vált általánossá az a nézet, hogy a választójog nem csupán olyan alkotmányos állami feladat, amely az egyén által alkotmányosan nem kényszeríthető ki, hanem olyan szubjektív emberi jog, amelyet az állam köteles biztosítani, és ha e kötelességének nem tesz eleget, akkor minden jogosult kikényszerítheti.¹ A választójog egyformán kötődik az alkotmányok két fő szabályozási területéhez: az alapjogokhoz, valamint az államszervezet felépítéséhez és működésének szabályaihoz. A választójog egyrészt a közügyek vitelében való részvételi alapjogosítvány, másrészt a képviseleti törvényhozó szerv létrehozásának eszköze, valamint legitimációs biztosítóka.²

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban: EJEB) joggyakorlatában kialakította a választójog szubjektív alapjogi megítélést, amelynek értelmében mindenki választhat és választható. Emiatt nem elegendő a passzív állami magatartás, hanem az államnak tevőlegesen hozzá kell járulnia az alapjog biztosításához.³

A választójog szabályozásának az Alaptörvényben elfoglalt helyéből következően nem a választójog nem alapvető emberi jog és nem is kötelezettség, hanem alapvető politikai jog. A XXIII. cikk ezzel egyidejűleg körvonalazza azokat a korlátokat⁴ is, amelyek alaptörvényi szintű megfogalmazása szükséges az alapjog pontos terjedelmének a meghatározásához.⁵

Az Alaptörvény 2. cikkében – mely az országgyűlési képviselők választásáról rendelkezik –, valamint a 35. cikkben – a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása – található meg választójog „klasszikus” alapelveit: általános és egyenlő választójog, közvetlen és titkos szavazás.

¹ JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja II. Századvég Kiadó, Budapest, 2474.*

² DEZSŐ MÁRTA: *A politikai jogok és a választójog az Alkotmányban. Acta Humana, 1995/18-19. 172.*

³ CASE OF MATHIEU-MOHIN AND CLERFAYT v. BELGIUM (Application no. 9267/81)

⁴ Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdés

⁵ TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ – SCHANDA BALÁZS (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Hvg Orac, Budapest, 2014. 183.*

Témánk szempontjából az általános választójog vizsgálata megkerülhetetlen. A választójog általánossága azt jelenti, hogy a politikai közösség minden tagja számára biztosítani kell a választójogot, ez alól csak súlyos indokok alapján, a hátrányos megkülönböztetés tilalmának szem előtt tartásával lehet kivételt tenni.⁶ Nem tekinthető azonban a választójog abszolút jognak, ezért a jogsultság, azaz a politikai akarat kifejezése nem illet meg mindenkit, hanem a jog gyakorlásához két előzetes feltétel együttes teljesülése is szükséges.

Az Alaptörvény egyfajta személyes érettséget és képességet követel meg, azaz „Minden 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.” (6) bekezdés szerint azonban „Nem rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt.”

Az Alaptörvény idézett rendelkezéseiből kitűnik tehát, hogy a lehetséges kizárási okok egyrészt azokra vonatkoznak, akik képtelenek a politikai akarat kialakítására, illetve annak kinyilvánítására, azaz a kiskorúakra, valamint, akik jogerős bírósági ítélet alapján cselekvőképességet teljesen vagy részlegesen korlátozó gondnokság hatálya alatt állnak⁷, másrészt azokra, akik bűncselekményt követtek el.

Közös tehát mindkettőben, hogy ezen negatív személyes feltételeket bírói ítélet állapíthatja meg, mert a választójog személyi követelményeinek elvesztése választójogtól való megfosztással jár, azaz alapvető politikai jog korlátozását jelenti.⁸

Kiss Alajos kontra Magyarország⁹

2010. május 20-án a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága a Kiss Alajos kérelmező által indított ügyben elmarasztalta Magyarországot a gondnokság alatt álló személyek választójogának megsértése miatt. Az eljárás során abban nem volt vita a felek között, hogy a kérelmező választójogának korlátozása beavatkozást jelentett a szabad választásokhoz való jogába, valamint hogy ez a beavatkozás jogszabályon, pontosabban az alkotmány rendelkezésén alapult. A jogvita az EJEB előtt a beavatkozás legitim céljára és annak arányosságára korlátozódott. A Kiss Alajos-ügyben az EJEB megismételte a választójogra

⁶ HALMAI GÁBOR – TÓTH GÁBOR ATTILA (szerk.) *Emberi jogok*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 747.

⁷ Lásd később részletesen.

⁸ JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja II. Századvég Kiadó, Budapest, 2478.*

Lásd még: CDL-AD(2002)023-e *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report - Adopted by the Venice Commission at its 51st and 52nd sessions (Venice, 5-6 July and 18-19 October 2002)*

⁹ CASE OF ALAJOS KISS v. HUNGARY (Application no. 38832/06)

vonatkozó esetjogában lefektetett alapelveket, amelyek szerint a választójog, bár alapvető szabadságjognak minősül, bizonyos esetekben korlátozható. A korlátozás akkor elfogadható, ha törvényes, legitim célra irányul és arányos. Ezekben az általános, az Emberi jogok és alapvető szabadságjogokról szóló egyezmény¹⁰ (továbbiakban: EJEE) több cikkére is vonatkozó feltételeken kívül a választójogot korlátozó szabályok „nem akadályozhatják az emberek szabad véleménynyilvánítását – más szóval, a feltételeknek tükrözniük kell, illetve nem gátolhatják a népkarát általános választójogon keresztül történő megismerését.”¹¹

Az strasbourgi bíróság legitimnek találta, hogy ezen a területen széles mérlegelési jogkört kell biztosítani a nemzeti jogalkotó számára annak eldöntésére, hogy a választójog korlátozásai igazolhatók-e a modern időkben, s ha igen, hogyan lehet a megfelelő egyensúlyt megtalálni, milyen eljárást kell kialakítani a mentális fogyatékkal élők szavazásra való alkalmasságának megítélésére.

Az EJEB megállapította, hogy az állam nem bocsátkozhat spekulációkba azt illetően, hogy a kérelmező egyéni képességei indokolhatták-e volna a választójog korlátozását, ha a hazai szabályozás szűkebb körre vonatkozik.

A bíróság úgy vélte, a választójog különbségtétel nélküli megvonása, egyéniesített bírói értékelés nélkül, pusztán olyan mentális fogyatékoság miatt, amely cselekvőképességet korlátozó gondnokság elrendelését¹² teszi szükségessé, nem tekinthető összeegyeztethetőnek az EJEE-vel.¹³ A Kiss Alajos-döntés tanulsága, hogy csak a választási képesség egyéniesített bírói értékelése igazolhatja a választójog korlátozását.

2. A hazai bírói gyakorlat áttekintése

A keresetek összekapcsolásának speciális esetét jelenti 2012. január 1. óta a gondnokság alá helyezés iránti és a választójogból történő kizárás iránti keresetek összekapcsolása. A választójogból történő kizárásra kizárólag peres eljárást követően kerülhet sor, melyről a bíróság – főszabályként – a gondnokság alá helyezés iránti perben dönt. Az erre vonatkozó rendelkezéseket az Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdésében, a Polgári Perrendtartásról szóló törvényben (Pp.) és a Választási eljárásról (Ve.) szóló törvényben találjuk.

¹⁰ Kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény

¹¹ FIALA JÁNOS: A fogyatékosággal élő személyek választójogának kérdései a Kiss Alajos kontra Magyarország tükrében.

http://epa.oszk.hu/02300/02334/00041/pdf/EPA02334_Fundamentum_2010_03_109-117.pdf

¹² Megjegyzés: 2014. március 15 után már cselekvőképességet részlegesen korlátozó gondnokság

¹³ BODNÁR ESZTER: Választójog és választási rendszer az Alaptörvényben.

http://epa.oszk.hu/02200/02210/00003/pdf/EPA_02210_m_kozigazgatas_2011_03_099-112.pdf

A választójogból történő kizárásra kizárólag akkor kerülhet sor, ha a bíróság legalább egy ügycsoport vonatkozásában korlátozza az érintett személy cselekvőképességét. A választójog ugyanakkor nem tekinthető egynek azon ügycsoportok közül, amelyre vonatkozóan a bíróság a fél cselekvőképességét részlegesen korlátozhatja, hanem ezzel vagy a cselekvőképesség teljes korlátozásával összefüggő, azonban önállóan kezelendő kérdésről van szó: rendelkezik-e az érintett személy azon képességgel, amelynek birtokában a választójog gyakorlása során tudatos és megfontolt döntést tud hozni. Nem indítható tehát per önmagában a választójogból történő kizárás iránt, ha az érintett személy cselekvőképessége „érintetlen”. Annak ugyanakkor nincsen akadálya, hogy amennyiben az érintett személy már gondnokság hatálya alatt áll, azaz a cselekvőképességét a bíróság részlegesen vagy teljesen korlátozta, utóbb az arra jogosult pert indítson kizárólag a választójogból való kizárása vagy a kizárás megszüntetése iránt. Amennyiben a bíróság a gondnokság alá helyezést megszünteti, ez a választójogból történt kizárás megszüntetését is maga után kell hogy vonja. A választójogból történő kizárást, illetve annak megszüntetését ugyanazok kezdeményezhetik, akik a gondnokság alá helyezéssel kapcsolatos perindításra is jogosultak.

Az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések része 24. pontjának (2) bekezdéséhez kapcsolódva a 2011. évi CCI. törvény vonatkozó átmeneti rendelkezéseiből következően a gondnokság alá helyezés 2012. január 1-jét követő első felülvizsgálata alkalmával feltétlenül dönteni szükséges a választójogból való kizárás kérdéséről – akár hivatalból is – mivel az érintettek a korábbi szabályozásnak megfelelően nem rendelkeznek választójoggal. A bíróságnak erre irányuló kérelem esetén illetve ennek hiányában hivatalból minden esetben rendelkeznie kell a választójogból való kizárásról vagy az erre irányuló kérelem elutasításáról az ítélete rendelkező részében.

A gondnokság alá helyezési perben a bizonyítás annak megállapítására irányul, hogy az alperes ügyei viteléhez szükséges belátási képessége – mentális zavara következtében – tartósan nagymértékben csökkent-e vagy teljesen hiányzik-e, illetve részleges korlátozottság esetén melyek azok a személyi, illetve vagyoni jellegű ügycsoportok, melyek vonatkozásában a korlátozás indokolt és szükséges. Az új Ptk. hatályba lépését követően is akként rendelkezik a törvény, hogy a bíróság azt a nagykorú személyt zárja ki a választójogból, akinek a választójog gyakorlásához szükséges belátási képessége pszichés állapota, szellemi fogyatkozása vagy szenvedélybetegsége miatt tartósan vagy időszakonként visszatérően nagymértékben csökkent, vagy pszichés állapota vagy szellemi fogyatkozása miatt tartósan teljes mértékben hiányzik. Az alperes elmeállapotáról véleményt nyilvánítani elsődlegesen szakértői feladat, azaz szenved-e olyan betegségben az alperes, amely indokoltá teszi a gondnokság alá helyezését,

míg annak megítélése, hogy a mindennapi életviszonyai szempontjából a belátási képesség jogilag korlátozott-e, már jogi szakkérdés.

Az első fokon eljáró bíróságok nemcsak a gondnokság alá helyezés, hanem a választójogból történő kizárással kapcsolatos döntéseik során is elsődlegesen a beszerzett orvosszakértői véleményekre támaszkodnak és emellett figyelembe veszik az alperes személyes meghallgatása és a tanúk vallomása során elhangzottakat. A szakértők – amennyiben a bíróság feladatukká teszi – a választójog gyakorlásához szükséges belátási képesség körében is vizsgálják az alperest, ugyanakkor a szakvéleményből nem minden esetben tűnik ki, hogy pontosan mely indokok alapján döntött a szakértő a választójoggal kapcsolatos kizárásról. Ennek különösen abban az esetben van jelentősége, amikor az alperes korlátozó gondnokság alá helyezése csupán egyes ügycsoportok tekintetében történt (EBH.2007.1597.) és a választójogból történő kizárással is sor került. Ebben az esetben a bíróság elrendelheti a hiányos szakértői vélemény kiegészítését, illetve nagyobb hangsúlyt kap az alperes nyilatkozata és a tanúk vallomása.

A személyes meghallgatás során jellemzően olyan kérdéseket tesz fel a bíró, amelyből a szakértői véleményben rögzítettekkel együtt megalapozott következtetésre juthat a választójog gyakorlásával összefüggésben, így pl.: „Figyelemmel kíséri-e a közéleti eseményeket? Érdeklődik-e a politikai vagy hírműsorok iránt? Mikor voltak legutoljára választások Magyarországon? Tudja-e milyen pártok vannak, tudja-e mely pártok kerültek be az Országgyűlésbe? Meg tudja-e mondani, hogy jelenleg ki Magyarország miniszterelnöke, köztársasági elnöke? Tudja-e hogy lakóhelyén ki a polgármester? Szeretne-e szavazni, elmenne-e a következő választásra?”

Az ítélet indokolásában röviden elő kell adni a bíróság által megállapított tényállást az arra vonatkozó bizonyítékok megjelölésével, hivatkozni kell azokra a jogszabályokra, amelyeken a bíróság ítélete alapszik. Meg kell röviden említeni azokat a körülményeket, amelyeket a bíróság a bizonyítékok mérlegelésénél irányadónak vett, végül utalni kell azokra az okokra, amelyek miatt a bíróság valamely tényt nem talált bizonyítottnak, vagy amelyek miatt a feljánlott bizonyítást mellőzte. Erre figyelemmel a kifejezetten a választójog gyakorlásából való kizáráshoz kapcsolódó indokolásban a jogszabályhelyek megjelölése mellett nem elegendő ha az indokok megegyeznek a gondnokság alá helyezés indokaival, az ítéletnek tartalmaznia kell a személyes meghallgatás részleteit is utalva a rendelkezésre álló bizonyítékok összevetésének eredményére, illetve szükséges ismertetni a mérlegelés alapjául szolgáló körülményeket, amelyekre bizonyítást folytattak le és amelyek a per során vitássá váltak.

Általánosnak mondható az a bírósági gyakorlat, hogy a cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezés esetében a választójogból való kizárás is meg-

történik. Az ügycsoportra korlátozó gondnokság alá helyezés esetében nem jellemző általánosan a választójogból való kizárás, ekkor általában szélesebb körű bizonyítás lefolytatása történik. Szükséges, hogy a személyes meghallgatáson feltett, illetve a szakértői végzésben megfogalmazott kérdések olyan jellegűek legyenek, amelyek megválaszolásából valóban lehet következtetni a választójog gyakorlásához szükséges belátási képességre, illetve annak hiányára.

Annak érdekében, hogy az arra jogosultak a gondnokság alá helyezés tényéről, a korlátozás terjedelméről, illetve a választójogból való kizárásról tudomást szerezhessenek, a gondnokság alá helyezést, valamint a választójogból való kizárást be kell vezetni a gondnokoltakról a bíróság által vezetett névjegyzékbe, melynek adatairól számítógépes nyilvántartás is készül. Az országosan összekapcsolt számítógépes közhiteles nyilvántartás vezetéséért és üzemeltetéséért az Országos Bírósági Hivatal Elnöke felel. A Nemzeti Választási Iroda vezeti a választójoggal nem rendelkező polgárok nyilvántartását. Ehhez elsősorban a gondnokoltak nyilvántartásából vesz át elektronikus úton, közvetlen adathozzáféréssel adatokat.

A választójoggal kapcsolatos jelenlegi jogi szabályozás megfelelő a gondnokság alá helyezési perekben, ugyanakkor szükséges lenne a Ve. 13/A.§ terminológiáját az új Ptk szövegezéséhez igazítani.