

Občanskoprávní a obchodní kolegium
Nejvyšší soud ČR
Burešova 20
602 00 Brno

V Brně dne 10. 1. 2017

VOLEBNÍ PRÁVO PRO VŠECHNY

Otevřený dopis nevládních organizací k přijímanému stanovisku
Občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ČR

Vážené soudkyně a soudci,

v příštích dnech budete rozhodovat o tom, jestli nadále mohou obecné soudy omezovat v rámci řízení svéprávnosti i výkon aktivního volebního práva při volbách do Poslanecké sněmovny, do Senátu, do krajských zastupitelstev a obecní samosprávy, při volbě prezidenta a práva hlasovat v obecním a krajském referendu (dále jen „volební právo“). My, níže podepsané organizace zabývající se právy lidí s mentálním a psychosociálním postižením, vítáme, že se Nejvyšší soud rozhodl podstoupit kroky k sjednocení judikatury v této oblasti pomocí vydání závazného stanoviska.

Zároveň bychom chtěli poukázat na několik dimenzí této problematiky, které by neměly být opomenuty v další diskuzi, proto si naše postřehy dovoluujeme zaslat tímto otevřeným dopisem. Chtěli bychom také Nejvyšší soud upozornit na to, že otázka omezování svéprávnosti v oblasti voleb není specifická pro Českou republiku, ale řeší se ve velké většině evropských zemí, zejména v zemích bývalého východního bloku, jakož i na mezinárodní úrovni. Věříme, že přijaté stanovisko bude v souladu s nejnovějším vývojem v oblasti mezinárodního práva a tedy že nebude nadále umožňovat arbitrární zásahy do základních lidských práv lidí se zdravotním postižením.

1. VOLEBNÍ PRÁVO PRO VŠECHNY JAKO ZÁKLAD DEMOKRATICKÉHO ZŘÍZENÍ

V České republice je v současné době více než 30 tisíc lidí omezených ve svéprávnosti, ale zdaleka ne všichni jsou omezeni také ve sféře aktivního volebního práva. Tato problematika se tedy týká poměrně malé skupiny lidí. Uznání práva volit je ale důležitým momentem nejenom pro všechny lidi omezené ve svéprávnosti, ale i pro demokracii jako takovou.

I v moderních demokraciích byly historicky různé skupiny osob vylučovány z práva participovat na veřejném a politickém životě. Ať už se jednalo o ženy, kterým bylo plné volební právo v Československu přiznáno až v ústavě z r. 1920, nebo třeba Afroameričany, kteří mohou v USA volit až od roku 1965, vždy bylo omezení volebního práva odůvodňováno neschopností těchto skupin porozumět volbám, nebo snahou o ochranu volebního procesu. Skutečným důsledkem těchto omezení však bylo to pouze to, že se tito lidé stali pro politiky neviditelnými a byli považováni za občany druhé kategorie.

Lidé se zdravotním postižením jsou poslední skupinou, u kterých je účast na volebním procesu problematizována. Přitom vývoj na poli lidských práv mluví jasně – pokud mluvíme o demokracii a všeobecném volebním právu, musíme umožnit jeho výkon opravdu všem dospělým lidem. Završením snahy lidí se zdravotním postižením o uznání jejich lidských práv na rovnoprávném základě s ostatními bylo přijetí Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením, která netoleruje žádné výjimky z aktivního nebo pasivního volebního práva odůvodněné druhem či stupněm postižení, nebo mírou potřebné podpory. Třešničkou na dortu pak bylo přijetí nominanta Austrálie a člověka s mentálním postižením, Roberta Martina, za člena Výboru OSN pro práva osob se zdravotním postižením. Tedy orgánu, který závazně interpretuje danou Úmluvu.¹

2. VOLEBNÍ PRÁVO A ÚMLUVA OSN O PRÁVECH OSOB SE ZDRAVOTNÍM POSTIŽENÍM

V roce 2009 ratifikovala Úmluvu OSN o právech osob se zdravotním postižením také Česká republika, tato pak byla vyhlášena ve sbírce mezinárodních smluv pod č. 10/2010 Sb. m. s. Tento nejnovější lidskoprávní dokument přinesl změnu paradigmatu ohledně práv lidí se zdravotním postižením a zavázal státy mj. aby opustily staré koncepty způsobilosti, či

¹ Více viz v tiskové zprávě organizace Quip: <http://www.kvalitavpraxi.cz/aktuality/ochrana-prav/velky-krok-prvni-clovek-s-potizemi-v-uceni-zvolen-clenem-vyboru-osn>

svéprávnosti a systémy tzv. náhradního rozhodování a nahradily je modely podporovaného rozhodování, ve kterých je respektována jedinečnost a autonomie každého člověka. Úmluva se v článku 29 také postavila proti omezování práva podílet na veřejném a politickém životě z důvodu existence zdravotního postižení. Výbor OSN pro práva osob se zdravotním postižením následně potvrdil, že i omezení výkonu volebního práva v rámci řízení o svéprávnosti je v rozporu s tímto článkem:

Výbor také odkazuje na článek 12 odst. 2 Úmluvy, podle kterého členské státy musí uznat a chránit svéprávnost lidí s postižením 'na rovnoprávném základě s ostatními,' včetně oblasti politického života, která zahrnuje i právo volit. Podle článku 12 odst. 3 Úmluvy mají členské státy pozitivní závazek činit všechny nezbytné kroky k tomu, aby umožnily lidem s postižením faktický výkon jejich právní způsobilosti. Z toho podle názoru Výboru vyplývá, že zbavením stěžovatelů volebního práva, založeném na domnělém či skutečném mentálním postižením, stát porušil své povinnosti dle článku 29 ve spojení s článkem 12 Úmluvy.

Protože už samotné posuzování způsobilosti jednotlivců je ve své podstatě diskriminační, podle názoru Výboru [omezení volebního práva] nemůže být považováno za legitimní. Zrovna tak není proporcionální k účelu, kterým je zachování integrity politického systému členského státu. Výbor opakuje, že na základě článku 29 Úmluvy je každý členský stát povinen přizpůsobit volební systémy tak, aby byly 'vhodné, přístupné a lehce srozumitelné a použitelné' a tam kde je to potřeba, aby umožnili lidem s postižením podporu u voleb. Takovým způsobem stát zajistí, že lidé s mentálním postižením odevzdají stejně jako všichni ostatní kompetentní hlas, a zároveň nezasáhne do tajnosti voleb.²

3. VOLEBNÍ PRÁVO A RADA EVROPY

Dne 19. prosince 2011 vydala tzv. Benátská komise (poradní orgán Rady Evropy pro otázky ústavněprávního charakteru) *Revidované interpretativní stanovisko k dobré praxi ve volebních věcech týkající se účasti lidí s postižením ve volbách*. V tomto revidovaném stanovisku se Benátská komise jednoznačně postavila na stranu volebního práva pro všechny:

² Rozhodnutí Výboru OSN o právech osob se zdravotním postižením *Zsolt Bujdosó a ostatní proti Maďarsku* ze dne 16. 10. 2013, č. CRPD/C/10/D/2011, odst. 9.5 - 9.6. Dokument je dostupný na adrese: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRPD/Jurisprudence/CRPD-C-10-D-4-2011_en.doc

Všeobecné hlasovací právo je základním principem evropského volebního dědictví [a] lidé se zdravotním postižením nesmí být v tomto ohledu diskriminováni, jak vyplývá z článku 29 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením a judikatury Evropského soudu pro lidská práva.³

K výkonu volebního práva u lidí s postižením se vyjádřil i Výbor ministrů Rady Evropy, kdy ve svém stanovisku uvedl:

Členské státy musí zajistit, že legislativa neobsahuje žádná ustanovení, která zbavují lidi s postižením práva volit nebo být volen.

Všichni lidé s postižením, ať mají fyzické, smyslové nebo mentální postižení, duševní onemocnění, či trpí chronickou nemocí, mají právo volit na stejném základě jako ostatní občané, a neměli by být zbaveni tohoto práva žádným zákonem upravujícím otázky svéprávnosti, rozhodnutím soudu nebo jiného orgánu či jiným opatřením odkazujícím na existenci postižení, kognitivní funkce či domnělé schopnosti.

Státy by měly zajistit, že diskriminace na základě zdravotního postižení je zakázána ve všech oblastech politického a veřejného života, ať už jde o možnost volit a být volen, o výkon mandátu, o možnost být aktivní v politických stranách nebo nevládních organizacích, či o výkon veřejné funkce.⁴

Podobně, Komisař Rady Evropy pro lidská práva ve svém vyjádření ze dne 22. března 2011 potvrdil, že stanovení výjimek ze všeobecného volebního práva je v rozporu s Úmluvou OSN o právech osob se zdravotním postižením:

Princip všeobecného volebního práva není aplikován univerzálně. Lidem s psychosociálním a mentálním postižením je volební právo odepíráno, nejčastěji jako důsledek zbavení nebo omezení svéprávnosti.

Ve skutečnosti Úmluva nespecifikuje žádné výjimky z práv, které obsahuje. Naopak, říká, že státní orgány musí uznat právo lidí s postižením na právní způsobilost ve všech oblastech života na rovnoprávném základě s ostatními.

Ústředním cílem Úmluvy je propagovat, chránit a zajistit plné a rovné užívání všech lidských práv pro lidi se zdravotním postižením. Tato úprava nedává prostor k existenci

³ Revidované interpretativní stanovisko k dobré praxi ve volebních věcech týkající se účasti lidí s postižením ve volbách, CDL-AD(2011)045. Dokument je dostupný na adrese: [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)045-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)045-e.pdf)

⁴ Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy, 16.11.2011, č. CM/Rec(2011)14. Dokument je dostupný na adrese: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805cbe4e

žádného procesu, v průběhu kterého by soudy nebo lékaři mohli posuzovat schopnost volit a rozhodovat o tom, jestli idem volit umožní nebo nikoliv. Vzhledem k tomu, že netestujeme schopnosti ostatních lidí bez postižení, takový přístup je zjevnou diskriminací.⁵

4. PRAXE POSUZOVÁNÍ ZPŮSOBILOSTI VOLIT V ČR

V souvislosti s posuzováním „volební způsobilosti“ také vyslovujeme obavu, že současný systém znaleckých posudků dává široký prostor k arbitrárním a nepřezkoumatelným rozhodnutím. V současné době neexistuje v Česku ani v zahraničí jednotná vědecky uznaná metoda pro posouzení schopnosti odevzdat hlas ve volbách. V praxi jsme se setkali s tím, že znalci si vytvořili názor ohledně schopnosti volit na základě toho, jestli člověk správně odpověděl na otázku „Kdo je v současné době prezidentem?“ nebo „Jaké politické strany znáte?“. Jiný znalec dokonce uznal, že pokud se člověk může fyzicky dostavit do volební místnosti, je výkonu volebního práva schopen. Politická volba je přitom velice individuálním a osobním rozhodnutím a lze si jen těžko představit, že by mohly existovat objektivní kritéria pro posouzení schopnosti takové rozhodnutí učinit. Navíc, jak byl řečeno výše, u žádné jiné skupiny obyvatel není zkoumána schopnost zvolit si svého kandidáta nebo politickou stranu. Systém, který zpochybňuje schopnost volit jen u lidí se zdravotním postižením, když u ostatních lidí je toto právo zaručeno bez výjimky, je zjevně diskriminační a v dnešní společnosti nepřijatelný. Takový závěr nakonec vyplývá i z mezinárodních dokumentů, které jsou popsány výše. Naopak, jak vyplývá z Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením, stát musí vynaložit patřičné úsilí, aby byly volby přístupné pro všechny, a to zejména přizpůsobením volebního procesu a zajištěním podpory těm, kteří ji potřebují.

5. OMEZENÍ VÝKONU VOLEBNÍHO PRÁVA Z POHLEDU OBČANSKÉHO ZÁKONÍKU

Podle ustanovení §55 odst. 2 Občanského zákoníku lze omezit svéprávnost člověka jen tehdy, hrozila-li by mu jinak závažná újma a nepostačí-li vzhledem k jeho zájmům mírnější a méně omezující opatření. Míru rizika pro práva člověka je tedy potřeba posuzovat u každé z oblastí, ve kterých je člověk omezován. Přitom, lze si jen těžko představit, jakým způsobem by měl

⁵ Komentář Komisaře Rady Evropy pro lidská práva „Lidem se zdravotním postižením nesmí být odepíráno právo volit,“ 2011. Dokument je dostupný na adrese: <http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/persons-with-disabilities-must-not-be-denied-the-right-to-vote?inheritRedirect=true>

soud posuzovat újmu hrozící člověku z toho, že odevzdá svůj volební hlas. Pokud je omezení volebního práva u lidí se zdravotním postižením vedeno s cílem ochránit veřejnost, či volební systém, takové opatření nikdy nebude v souladu se zněním a účelem Občanského zákoníku.

Na okraj uvádíme, že ve společnosti je zakořeněný předsudek, že lidé s mentálním či psychosociálním postižením jsou více „manipulovatelní“ a že u jiných lidí podobná manipulace s hlasy nehrozí. Takové tvrzení nemá žádný empirický základ. Z výzkumů naopak vyplývá, že informace podané přístupnou formou nebo blízkou osobou mohou zvýšit míru porozumění této informaci.⁶

Nakonec všechny předvolební kampaně jsou založeny na přesvědčování a lze jen těžko rozlišit, které z odevzdaných hlasů jsou ve skutečnosti „racionální.“ Z tohoto důvodu musí stát nastavit takové podmínky, aby docházelo ke zneužití volebního procesu co nejméně, ale bez toho, aby zasahoval do práva jednotlivců svoji volbu učinit. Vzhledem k tomu, že v současné době je na svéprávnosti v oblasti volebního práva omezeno řádově pouze několik tisíc lidí, je zjevné, že i kdyby se všechny tyto osoby rozhodly volit, nezpůsobilo by to vzhledem k mnohamiliónovému elektorátu v Česku zásadní změnu.

.

Podepsané organizace:

Liga lidských práv, www.llp.cz

Quip, z.ú., www.kvalitavpraxi.cz

Společnost pro podporu lidí s mentálním postižením, www.spmPCR.cz

Inventura, www.inventura.org

Mental Disability Advocacy Centre, www.mdac.info

SKOK do života, www.skokdozivota.cz

⁶ Wong, J.G. Improvement of decision making abilities. *Psychological Medicine*, 30, str. 295-300.