



A Munka törvénykönyvének módosítása szükséges a választójog kiteljesüléséhez

Magyarország Alaptörvénye értelmében minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van gyakorolnia választójogát, melyet kizárólag az Alaptörvény vagy sarkalatos törvény korlátozhat. Míg azonban a választási szabályok előírják, hogy szavazást csak vasárnapra lehet kitűzni, addig a Munka törvénykönyve alapján bizonyos esetekben lehetőség van a munkavégzés vasárnapra történő beosztására is. Így az egyenlőtlen munkaidő-beosztás alapján vasárnap is dolgozó munkavállalók esetében előfordulhat, hogy munkavégzési kötelezettségük a szavazás teljes ideje alatt fennáll, tehát nem tudnak élni választójogukkal. Az Alapjogokért Központ ezért a Munka törvénykönyve munkavégzés alóli mentesülés eseteinek a szavazás időtartamára történő kiszélesítését javasolja annak érdekében, hogy a választójog, mint alapvető állampolgári jog gyakorlására minél szélesebb körben kerülhessen sor.

A választójog, mint alapvető politikai jog

Az Alaptörvény rendelkezése értelmében a választójog alapvető állampolgári jogosultság, olyan politikai jog, amely az állampolgároknak a hatalomgyakorlásban való részvételét hivatott biztosítani.¹ A választójog jelentőségét igazolja, hogy számos nemzetközi dokumentum szigorú szabályokat mond ki annak elősegítésével kapcsolatban. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye például kifejezetten rögzíti, hogy a törvényhozó testület megválasztására irányadó szabályoknak biztosítaniuk kell a nép véleményének a kifejezését.² Az Európa Tanács független jogászokból álló tanácsadó szerve, a Velencei Bizottság pedig kifejezetten kimondta, hogy az államnak aktív magatartásával hozzá kell járulnia ahhoz, hogy a polgár élhessen választójogával.³

A választójog gyakorlásának korlátozására ennek megfelelően csak igen szűk körben kerülhet sor. A korlátozást kizárólag az Alaptörvény illetve sarkalatos törvény mondhatja ki, ez utóbbi azonban csupán magyarországi lakóhely meglétét szabhatja feltételül az aktív választójoghoz vagy annak teljességéhez (az EP- illetve önkormányzati választásokon alkotmányos felhatalmazás alapján emellett egyéb feltételek is érvényesülhetnek).⁴ Az Alaptörvény értelmében nem gyakorolhatja a választójogát a kiskorú személy, valamint az, akit a bíróság bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt kizárt a választójogból. Ez utóbbi tehát a korábbi Alkotmány rendelkezéseivel ellentétben már nem automatikus és általános, a bíróságnak ugyanis minden körülmény mérlegelése után kell meghoznia az erre irányuló döntését.⁵

Az államnak egyrésztől biztosítania kell a választójogot, mint alapjogot, de aktív módon elő is kell segítenie annak érvényesülését, hogy az állampolgár választójogát gyakorolni tudja. Az állam ezen kötelezettségei alanyi jogi és intézményvédelmi formában jelennek meg. Az alanyi jogi oldalt vizsgálva megállapítható, hogy az államnak kötelessége a választópolgár választójogának garantálása, annak tiszteletben tartása.



Az állam intézményvédelmi kötelezettsége azonban még dominánsabb is lehet az alanyi jogi oldalnál. A választójog fentiekben tárgyalt teljessége és szűk körű korlátozhatósága miatt az államnak egyrészt jogalkotási, másrészt konkrét szervezési feladatai vannak a választójog gyakorlásának biztosításával kapcsolatban. A jogalkotási feladat egyrészt a választásra irányadó anyagi jogi és eljárásjogi jogszabályok megalkotását jelenti. Ahogy arra az Alkotmánybíróság is rámutatott, a választójog olyan alapvető jog, amely kizárólag az arra irányuló szabályozásban megnyilvánuló állami közreműködés révén érvényesülhet.⁶ Ez az objektív intézményvédelmi kötelezettség a választójog tekintetében úgy valósul meg, hogy az állam egyfelől köteles a megfelelő jogszabályokat megalkotni, másfelől köteles a megfelelő intézményrendszert működtetni, a választójog gyakorlását biztosítani és elősegíteni, erre megfelelő anyagi eszközöket biztosítani. Végül pedig az államnak feladata a jogok megsértése esetére a megfelelő jogvédelmet biztosító fórumokat létrehozni.

Tehát az állam ezen feladata nem merül ki pusztán a választójog gyakorlására vonatkozó konkrét jogszabályok és intézmények megalkotásában és működtetésében. Az államnak, különösen pedig a törvényhozásért felelős Országgyűlésnek ugyanis feladata, hogy valamennyi jogszabály megalkotásakor figyelembe vegye a választójog védelmére és gyakorlásának elősegítésére vonatkozó intézményvédelmi kötelezettségnek érvényesülését. Ebből következik, hogy a jogalkotónak esetenként más jogágakba tartozó szabályok megalkotásával is védenie kell a választójogot. A büntetőjogban ennek felel meg a választás, népszavazás és európai polgári kezdeményezés rendje elleni bűncselekmény, amely a büntetőjog eszközeivel igyekszik védeni az állampolgárok szabad és befolyásolástól mentes választójogát.⁷ Bizonyos helyzetekben indokolt lehet olyan magánjogi szabályok megalkotása is, amelyek biztosítják a választójog gyakorlásának védelmét. Ennek megfelelően amennyiben a munkaviszonyra irányadó szabályok veszélyeztetik az állampolgárok joggyakorlását, akkor az államnak kötelessége a szabályokat oly módon megváltoztatni, hogy a joggyakorlásra minél szélesebb körben sor kerülhessen.

A választási eljárás és a munkaviszonyból származó kötelezettség szabályainak vizsgálata

Magyarországon a választójog gyakorlásának eljárási kereteit a választási eljárásról szóló törvény szabályozza.⁸ A törvény értelmében valamennyi, a törvény hatálya alá tartozó választást vasárnap, 6 és 19 óra között kell megtartani, a szavazásra tehát egy adott napon 13 óra időtartam áll a választópolgárok rendelkezésére.⁹ Szavazni a magyarországi lakcímmel rendelkező állampolgárok esetében személyesen a szavazóhelyiségben, vagy pedig mozgóurnával lehet, a mozgóurnával történő szavazást azonban a törvény csak konkrétan meghatározott esetekben engedi.¹⁰

A választási eljárás ezen szabályait összevetve a Munka törvénykönyvében lefektetett, a munkaviszonyból eredő lényeges kötelezettségekkel megállapíthatjuk, hogy vannak olyan esetek, amikor a munkavállaló a munkaviszonyból eredő lényeges kötelezettségei teljesítése miatt nem biztos, hogy tud élni választójogával. A munkavállaló munkaviszonyból eredő legalapvetőbb kötelezettsége ugyanis a munkáltató által előírt helyen és időben munkára képes állapotban való megjelenés, és munkaideje alatt a

munkáltató rendelkezésére állás.¹¹ Ez tehát azt jelenti, hogy amennyiben a munkavállaló munkaideje teljes egészében – vagy legnagyobb részében – a szavazás napján lefedi a szavazásra kijelölt időintervallumot, akkor a munkavállaló nem tudja gyakorolni választójogát, ezzel pedig sérül az Alaptörvényben lefektetett alapvető állampolgári joga.

Ez az eset természetesen csak speciális munkajogi szabályok alapján, speciális munkavállalói csoportok esetében fordulhat elő. A Munka törvénykönyve ugyanis kimondja, hogy az általános teljes napi munkaidő nyolc óra, a vasárnapi munkavégzést pedig csak kivételes esetekben engedi meg a jogszabály.¹² Látható tehát, hogy a munkaidőre vonatkozó szabályok alapesetben nem teszik lehetővé a szavazásra rendelkezésre álló idővel történő ütközést, azonban vannak esetek, amikor a munkaviszonyból eredő munkavégzési kötelezettség tizenkettő, vagy akár huszonnégy órára is emelkedhet. A konkrét munkavállalói kör meghatározását megelőzően azonban felhívjuk a figyelmet arra, hogy bár a tizenkét órás munkavégzési kötelezettség nem éri el a szavazásra biztosított tizenhárom órás intervallumot, azonban ha figyelembe vesszük a törvény értelmében kötelezően biztosítandó munkaközi szünet időtartamát – mely nem számít bele a munkaidőbe –, akkor a munkavégzéssel töltött idő a tizenkét órában dolgozó munkavállaló esetében is gyakorlatilag egybe eshet a szavazásra biztosított idővel.¹³ Ráadásul a törvény kifejezetten kimondja, hogy a munkavállaló lakó- vagy tartózkodási helyéről a munkavégzés helyére történő eljutás és az onnan történő hazajutás sem minősül munkaidőnek, azonban a választójog gyakorlása szempontjából ezt az időt is mindenképp figyelembe kell venni, hiszen az állampolgár főszabály szerint a lakó- vagy tartózkodási helye szerint illetékes szavazókörben szavazhat.¹⁴

A Munka törvénykönyve értelmében a munkaviszony főszabály szerint általános teljes napi munkaidőben történő foglalkoztatásra jön létre, azaz ha a felek eltérően nem rendelkeznek, a munkavállaló napi munkaideje nyolc óra.¹⁵ A törvény azonban lehetőséget ad a munkáltató számára, hogy a munkavállaló által teljesítendő munkaidőt munkaidőkeretben vagy elszámolási időszakban határozza meg, melyeket összefoglalóan egyenlőtlen munkaidő-beosztásként említi a jogszabály. Ezekben az esetekben a munkáltatónak lehetősége van eltérni az általános munkarendtől, melynek során – a törvény által adott felhatalmazás keretei között – akár vasárnapi munkavégzést is elrendelhet.¹⁶ Ilyen eset fordulhat elő egyebek mellett a bevásárlóközpontokban található üzletekben dolgozó eladók, az éttermekben munkát végző szakácsok és pincérek, vagy akár a vagyonvédelmi feladatokat ellátó biztonsági őrök esetében, mely munkakörökben a vasárnapra elrendelt hosszabb időtartamú munkavégzés meglehetősen gyakori. Szintén előfordulhat vasárnapi munkavégzés a megszakítás nélkül működő munkáltatók – pl. tűzoltóság, mentők, rendőrség –, valamint az idényjellegű – pl. mezőgazdasági – munkát végző munkavállalók esetében is.

Az egyenlőtlen munkaidő-beosztás alkalmazásával vasárnap is foglalkoztatott munkavállalók jelentős része a törvény értelmében akár a szavazás napján tizenkét órás munkaidőben is beosztható. A jogintézmény lényege ugyanis éppen a flexibilitás, feltételezve, hogy bizonyos munkakör és munkáltató típusoknál szükséges lehet az általános szabályoktól eltérő, „kötetlenebb” munkavégzés elrendelése. Amennyiben a tizenkét órához hozzászámítjuk a munkaközi szünet, valamint a munkavégzés helyére

történő eljutás idejét – melyek nem számítanak bele a munkaidőbe –, akkor megállapítható, hogy ezen munkavállalók esetében fennáll a lehetősége annak, hogy az adott szavazás napján nem tudják gyakorolni választójogukat, hiszen megeshet, hogy vasárnap a szavazókörök nyitva tartásának idején dolgozni kötelesek. Különösen igaz ez a készenléti jellegű munkakört ellátó, valamint a munkáltatóval vagy annak tulajdonosával hozzátartozói kapcsolatban álló munkavállalók esetében, az ő munkaidejük ugyanis a törvény értelmében a felek megállapodása alapján napi huszonnégy órára is emelhető.¹⁷

Megjegyezzük, hogy a választójog gyakorolhatóságának kérdése esetlegesen felmerülhet a törvény értelmében rendkívüli munkaidőnek számító ügylet esetében is, melyre a lentiekben tárgyalt javaslat szintén megfelelő megoldást nyújthat.¹⁸

Egy lehetséges megoldási javaslat

A választójog gyakorolhatóságának elősegítése érdekében az Alapjogokért Központ javasolja a Munka törvénykönyvének módosítását. A munkaviszonyra vonatkozó legfontosabb kódexben nem ismeretlen a munkavállalók munkavégzés alól történő időleges felmentésének intézménye.¹⁹ A törvény ugyanis tételesen felsorolja, hogy a munkavállaló mely esetekben mentesül a munkavégzési- és a rendelkezésre állási kötelezettség alól, így például veradás, kötelező orvosi vizsgálat vagy általános iskolai tanulmányok folytatásának idejére.²⁰ Álláspontunk szerint a törvényi felsorolás bővítésével, a mentesülésnek a szavazás bizonyos időtartamára történő kiterjesztésével a fentiekben részletesen körülírt probléma megnyugtatóan orvosolható. A jogalkotó azonban kellő körültekintéssel kell, hogy megtegye a szükséges módosításokat, ügyelve arra, hogy a módosítás illeszkedjen a Munka törvénykönyvének szellemiségéhez.²¹

Fontos kiemelni, hogy a munkavállalók joggyakorlásának elősegítése nem járhat együtt a munkáltató működésének veszélyeztetésével. A választójog gyakorlása ugyanis valószínűsíthetően valamennyi munkavállalót érinti, míg a törvényben felsorolt egyéb esetek csak személyre szabottan, és éppen ezért nem tömegesen valósulhatnak meg. A választójog gyakorlása okán igénybe vett mentesség ugyanakkor megkívánja, hogy a munkavállaló jogának gyakorlása idejére távolléti díjban részesüljön, ennek hiányában ugyanis a munkavállalót olyan mértékű hátrány érné, amelynek eredményeképp feltételezhető, hogy a jogszabályi lehetőség ellenére nem élne jogával, nem adná le szavazatát.²² A választójog gyakorlására fordított idő ugyanakkor nem lehet korlátlan, ezért az erre fordítható mentességi időt életszerű időben maximálni szükséges.²³



¹Alaptörvény, XXIII. cikk

² Emberi Jogok Európai Egyezménye, 3. cikk

³ Ld. a Velencei Bizottság „Code of Good Practice in Electoral Matters” című dokumentuma

⁴ Alaptörvény, XXIII. cikk (1), (4) és (6)

Az országgyűlési választásoktól eltérően az EP-választásokon természetesen választójoggal rendelkezik bármely nagykorú EU-s állampolgár amennyiben rendelkezik magyarországi lakóhellyel. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán pedig a választópolgár a szavazás jogát lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén gyakorolhatja. Alaptörvény XXIII. cikk (2), (5)

⁵ A választójogtól való automatikus megfosztás intézményét a Velencei Bizottság kifejezett iránymutatása alapján iktatta ki a magyar jogrendszerből a jogalkotó. A testület álláspontja szerint ugyanis a fogvatartottaknak korlátozás nélkül biztosítani kell a választójog gyakorlását, ha a bíróság nem tiltotta el őket a közügyektől büntetésük részeként.

⁶ 1/2013. (I. 7.) AB határozat

A témában lásd még: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

⁷ A büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 350. §

⁸ A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (Ve.) Általános Része (I-XII. fejezetek) az országgyűlési-, a helyi önkormányzati-, a nemzetiségi önkormányzati- és az európai parlamenti képviselők megválasztásának közös szabályait, míg Különös Része (XIII-XVI. fejezetek) az egyes választás típusok speciális szabályait tartalmazza.

⁹ Ve. 6. § (2)

Ve. 169. §

¹⁰ Mozgóurna iránti kérelmet a Ve. értelmében a mozgásában egészségi állapota vagy fogyatékosága, illetve fogvatartása miatt gátolt választópolgár nyújthat be.

Ve. 103. § (1)

¹¹ A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.) 52. § (1) a)-b)

¹² Mt. 101. § (1)

¹³ Mt. 103. § (1) a)-b)

¹⁴ Mt. 86. § (3) b)

¹⁵ Mt. 45. § (4)

¹⁶ Az Mt. kifejezetten rögzíti, mely típusú tevékenységet folytató munkáltatónak, mely munkavállalók esetében van lehetősége a vasárnapra történő beosztásnak. Ezek: a rendeltetése folytán vasárnap is működő munkáltató; az idényjellegű tevékenységet folytató munkáltató [Mt. 90. § c)]; a megszakítás nélküli tevékenységet folytató munkáltató [Mt. 90. § a)]; a több műszakos tevékenység keretében foglalkoztatott munkavállaló [Mt. 90. § b)]; a készenléti munkakörben foglalkoztatott munkavállaló (Mt. 91. §); a kizárólag szombaton és vasárnap részmunkaidőben foglalkoztatott munkavállaló; a társadalmi szükségletet kielégítő, vagy külföldre történő szolgáltatáshoz e napon szükséges munkavégzés; külföldön történő munkavégzés; kereskedelmi tevékenységet, a kereskedelmet kiszolgáló szolgáltató, valamint kereskedelmi jellegű turisztikai szolgáltatási tevékenységet folytató munkáltatónál foglalkoztatott munkavállaló.

Mt. 101. §

¹⁷ Mt. 99. § (3)

¹⁸ Ld.: Mt. 99. § (5); 107. §; 110. §; 111. §.

¹⁹ Mt. 55. §

²⁰ Mt. 55. § (1)

²¹ Az Mt. jellemzően csak az egyes jogintézmények legfontosabb kereteit határozza meg, a részletszabályokat pedig a munkaviszony alanyaira bízta.

²² Ennek érdekében szükséges lehet az Mt. 146. § (3) bekezdésének módosítása is

²³ Az Mt. ezt a megoldást alkalmazza egyebek mellett a véradásra vonatkozó mentesség szabályainál is.