

KÚRIA

Knk.IV.37.485/2013/2.szám

A Dr. Reines János ügyvéd által képviselt Sz. T. indítványozónak, az Országos Választási Bizottság (1357 Budapest, Pf.2.) által, aláírásgyűjtő ív mintapéldánya hitelesítése kapcsán meghozott 52/2013.(VI.28.) OVB határozatának felülvizsgálata tárgyában, nem peres eljárásban, meghozta az alábbi

v é g z é s t :

A Kúria az Országos Választási Bizottság 52/2013. (VI. 28.) határozatát helybenhagyja.

A Kúria elrendeli végzésének a Magyar Közlönyben való közzétételét.

A végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 52/2013. (VI. 28.) határozatában (megjelent: Magyar Közlöny, 2013. 109. számában) hitelesítette azt az aláírásgyűjtő ívet, amelyen a következő kérdés szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés úgy módosítsa a fiatalok dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló 2012. évi CXXXIV. törvényt, hogy a dohányboltban csak dohányterméket lehessen forgalmazni?”

2. A határidőben érkezett kifogás értelmében a kérdés nem felel meg a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményeinek. Az Alkotmánybíróság rendeltetésszerű joggyakorláshoz fűzött gyakorlata értelmében ugyanis csak olyan kérdés bocsátható népszavazásra, amely összhangban áll az intézmény alkotmányos berendezkedésben betöltött rendeltetésével. A népszavazás - a tilalmazott tárgykörökön kívül - csak az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésére, a képviseleti döntések befolyásolására vagy megváltoztatására irányuló kérdésekben rendelhető el. Mivel az OVB határozatában feltüntetett kérdés legfeljebb 7000 koncessziós jogot, illetve 3515 személyt érint, ezért az nem tekinthető országos jelentőségűnek.

A kifogás a kérdés egyértelműségét is vitatja mind a választói egyértelműség, mind pedig a jogalkotói oldalról.

A választói egyértelműség követelményének sérelmét abban látja, hogy a kérdés „dohánytermék” fogalma a fiatalok dohányzásáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló 2012. évi CXXXIV.

Knk.IV.37.485/2013/2.szám

törvény (a továbbiakban: Fdtv.) értelmében nem fedi le a dohányboltokban forgalmazható és a dohánytermékekhez köthető árucikkek teljes körét. Másrészt viszont a „dohánybolt” fordulat sem egyértelmű, mivel az Fdtv. szerint dohányterméket nem csupán „dohányboltban” lehet forgalmazni.

A jogalkotói egyértelműség sérelmét állítja a kifogás arra hivatkozással, hogy az Fdtv. 3. § (8) bekezdés j) pontja a forgalmazható termékek körét más jogszabály szabályozási körébe utalja. Ezért eredményes népszavazás esetében a jogalkotó bizonytalan helyzetbe kerül a jogalkotási kötelezettség terjedelmét tekintve.

Végül a kifogás értelmében a kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesítő határozata az Alaptörvény M) cikk (1) és (2) bekezdéseibe, valamint a XII. és XIII. cikkeiben ütközően alaptörvény-ellenes. Kifejtett indokai értelmében az érvényes és eredményes népszavazást követő jogalkotási kötelezettség ellehetetlenítené a koncessziót megszerző vállalkozások működését, ez pedig a vállalkozáshoz és a „tisztességes gazdasági versenyhez való jogaik” alaptörvény-ellenes sérelmére vezet.

Az indítványozó mindezen okok miatt az OVB határozatának megsemmisítése mellett az OVB új eljárásra utasítását kérte.

II.

A kifogás nem megalapozott.

1. A Kúria a választási eljárásról szóló 2013. évi CXXXVI. törvény (a továbbiakban: új Ve.) 349. § (1) bekezdés c) pontja alapján alkalmazandó 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: régi Ve.) 130. § (2) bekezdése alapján fennálló hatáskörében eljárva, nem peres eljárásban vizsgálja felül az OVB határozatának alkotmányosságát és törvényességét.

A megalapozott kifogás az OVB határozatának megsemmisítéséhez vezet, amelynek következtében az OVB-nek - a Kúria útmutatásainak megfelelő - új eljárást kell lefolytatnia az aláírásgyűjtő ív, illetve a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatban.

2. A Kúria elsőként a kifogás azon elemét vizsgálta, amely szerint a népszavazásra feltenni szándékozott kérdés - és az OVB határozata - a rendeltetésszerű joggyakorlás régi Ve. és a népszavazás intézményének anyagi jogi kereteit meghatározó, az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) alapvető rendelkezéseibe ütközően törvénytörő.

A rendeltetésszerű joggyakorlás alapvetően a magánjogi viszonyok között érvényesülő alapvető szabály, amely arra kötelezi a jogalanyokat, hogy a jog adta intézményekkel azok eredeti céljának megfelelően éljenek, mert „az alanyi jogok gyakorlása akkor számíthat törvényi védelemre és elismerésre, ha az a jogosultság rendeltetésének, céljának megfelelően történik” [18/2008. (III. 12.) AB határozat, ABH 2008. 212., 221.]. Ez az alapvető - az Alkotmánybíróság gyakorlatának köszönhetően - a jogrend egészében érvényesülő generálklauzulává vált. Ezért közjogi viszonyok között, a (politikai) alapjogok gyakorlásának egyik legfontosabb számon kérhető kritériuma is a joggal való visszaélés tilalma.

Knk.IV.37.485/2013/2.szám

A népszavazási kezdeményezés alkotmányos rendeltetése az Alaptörvény által intézményesített parlamentáris rendszerben a kivételes, komplementer jellege mellett az, hogy a nép érvényes és eredményes népszavazáson állást foglaljon egy adott kérdésben, amely állásfoglalás a „képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll” [52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331.], azaz kötelezi az Országgyűlést is. Rendeltetése tehát az Alaptörvény és törvényi keretek között a nép közvetlen hatalomgyakorlása.

A rendeltetésszerű joggyakorlás kötelezettsége eljárási és anyagi jogi oldalról is érvényesülést kíván.

2.1. A régi Ve. 3. § d) pontja szerinti, a választási eljárás szabályainak jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás akkor valósul meg, ha a népszavazási kezdeményezés jogosultjai - a kérdést megfogalmazó és az OVB-től annak hitelesítését kérő kezdeményező, az OVB határozata ellen jogorvoslattal a Kúriához forduló indítványozó is - ezen alanyi jogként érvényesíthető alapjogukat a népszavazás fenti alaptörvényi rendeltetésével összhangba hozható céllal alkalmazzák.

A nép közvetlen hatalomgyakorlásával össze nem férő, visszaélészerű joggyakorlásnak minősül az a népszavazási kezdeményezés, amely a körülményekből, a felvett és bizonyított tényállásból megállapíthatóan, a politikai közösség döntési helyzetbe hozásának valódi szándéka nélkül, az eljárási szabályok visszaélészerű alkalmazásával kezdeményez népszavazást.

2.2. Az Nsztv. preambuluma - egyebek mellett - „az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében” jelöli meg a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét. Nem rendeltetésszerű a népszavazási kezdeményezés intézményének alkalmazása akkor, ha az a kérdés, amelyben a kezdeményező a nép döntését várja, nem minősíthető az egész politikai közösség szempontjából relevánsnak, az egész politikai közösség sorsát befolyásoló jelentőségűnek.

3. A piacgazdaságon alapuló demokratikus jogállamok esetében is vannak olyan, az egész politikai közösséget érintő célok, amelyek megvalósítása az állam tulajdonosi alapon történő, gazdasági beavatkozását tehetik szükségessé. Az Alaptörvény 38. cikke az ilyen célok megvalósításához rendeli hozzá a nemzeti vagyonnak minősített állami (és önkormányzati) vagyont, illetve a 38. cikk (2) bekezdésében - az Alkotmány 10. § (2) bekezdéséhez hasonlóan - kizárólagos tulajdon és kizárólagos gazdasági tevékenység formájában intézményesített állami monopóliumokat. Az Alaptörvény az állami monopóliumok körének és az azzal való gazdálkodás korlátainak meghatározását sarkalatos törvény rendezésére utalja. Állami monopóliumnak tekintett kizárólagos gazdasági tevékenységet folytatni a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvényben (a továbbiakban: Ktv.) meghatározott módon lehet. A Ktv. ágazatokon átnyúló, horizontális szabályai, kiegészülve a speciális rendelkezéseket tartalmazó ágazati szabályokkal az állami monopólium hasznosításának átláthatóságát hivatottak biztosítani. Mindezt az indokolja, hogy az állami monopólium hasznosítása a jogosult számára privilegizált helyzetet, piaci egyediséget biztosít.

4. A Fdtv. negyedik preambulumbekkezdése, valamint 2. § (1) bekezdése értelmében a dohánytermékek kiskereskedelme állami

Knk.IV.37.485/2013/2.szám

monopóliumnak tekintett kizárólagos gazdasági tevékenység. E tevékenység tehát állami monopólium volta miatt és nem a megkötött koncessziós szerződések számára tekintettel érinti az egész politikai közösséget. A dohánytermékek kiskereskedelmével összefüggő kérdések a nemzeti vagyon felelős hasznosítását érintik, amelyek ezért nem lehetnek érdektelenek a választópolgárok összessége számára.

Mindezen indokok alapján a Kúria arra a következtetésre jutott, hogy az OVB jogszerűen határozott a kérdés hitelesítése tárgyában, mivel az megfelel a rendeltetésszerű joggyakorlás régi Ve. és az Nsztv. preambuluma szerinti alapelvi követelményeknek. A kifogás tehát ebben a tekintetben nem megalapozott.

5. Az indítványozó jogsértőnek tekintette az OVB határozatát azon az alapon is, hogy az nem felel meg az Nsztv. szerinti egyértelműségi követelményeknek.

Az Nsztv. 13. § (1) bekezdése értelmében „[a] népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni”. Az Alkotmánybíróság által 2001-ben [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 395.] kidolgozott „egyértelműségi teszt” értelmében az OVB - és a felülvizsgálat során a kifogás keretei között a Kúria - a népszavazási kérdés választói és a jogalkotói egyértelműségét mérlegeli.

5.1. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a kérdés akkor válaszolható meg egyértelműen, ha világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető, a kérdésre igen-nel vagy nem-mel válaszolni lehet (választópolgári egyértelműség).

Az indítványozó kifogása szerint az OVB határozatában hitelesített kérdés a Fdtv. dohánytermék és a dohánybolt fogalmára vonatkozó szabályozásra tekintettel megtéveszti a választópolgárokat.

Nem kétségesen a Fdtv. kifogásban hivatkozott értelmező rendelkezései [3. § 1-2. pontjai] megkülönböztetik a dohánytermékektől a dohányterméket kiegészítő termékeket. Az Fdtv. a dohányboltok fogalmát is meghatározza. A kérdés lényegéből adódóan tehát a választói igenek, illetve nemek többsége eldönti a dohánytermékeket kiegészítő termékek, illetve egyéb jellegű termékek dohányboltokban való forgalmazhatóságát, illetve dönt a dohánytermékek forgalmazásának helyszínéről is. Mindez azonban nem eredményezi azt, hogy a feltenni szándékozott és hitelesített kérdés ne lenne egyértelműen megfogalmazott, illetve igen-nel vagy nem-mel megválaszolható.

Az Alkotmánybíróság által folytatott gyakorlat értelmében az állampolgároktól általánosságban is, valamint a népszavazásra feltett kérdés tekintetében különösen elvárható, hogy a vonatkozó jogszabályok ismeretének birtokában legyenek, és ennek megfelelően adják le szavazatukat [24/2012. (V. 11.) AB határozat, ABK 2012. 2. szám 103.]. A Kúria a dohánytermék, illetve a dohánybolt fogalmának kifogásban hivatkozott esetleges „hétköznapi” értelmezését nem ítélte olyan oknak, mint amely e fentiekben hivatkozott alkotmánybírósági testületi megállapítást felülírná, ezért a kifogást választói egyértelműsége vonatkozó részében megalapozatlannak tekintette.

5.2. Az indítványozó azt is kifogásolta, hogy az Országgyűlés nem tudja követni jogalkotásában az érvényes népszavazáson születendő

Knk.IV.37.485/2013/2.szám

döntést.

A jogalkotói egyértelműség oldalán azt kell vizsgálni, hogy az érvényes és eredményes népszavazás esetén, az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése szerinti kötelezettségre tekintettel az Országgyűlés eltudja-e dönteni, hogy van-e jogalkotási feladata és ha igen, akkor annak mi a tartalma.

Az OVB által hitelesített kérdés maga fogalmazza meg a Fdtv. módosításának szükségességét. Minden egyéb, a módosítást követő esetleges törvényi és más jogszabályi kollíziót pedig a jogrend koherenciájának biztosítására hivatott alaptörvényi rendelkezések zárnak ki [Alaptörvény T) cikk; 15. cikk (4) bekezdés; 18. cikk (3) bekezdés; 23. cikk (4) bekezdés stb.]. Ezért az Országgyűlés számára érvényes, eredményes népszavazás esetén is egyértelmű a jogalkotási feladat.

6. A kifogás értelmében az OVB az Alaptörvény M) cikk (1) és (2) bekezdésébe, valamint a XII. és XIII. cikkebe ütköző módon hitelesítette a feltenni szándékozott kérdést. Az indítványozó álláspontja szerint ugyanis a kérdésben rejlő ilyesfajta korlát a vállalkozás szabadságába, a tulajdonhoz való jogba, illetve a „tisztességes versenyhez fűződő jogba” ütközik, mivel a dohányboltokban forgalmazható termékek körének megengedhetetlen korlátozása révén ellehetetleníti a vállalkozásokat, illetve „ a versenyben részt sem tudnának venni, mivel a profitabilitást tekintve már előre „pusztulásra lennének ítélve””.

A kifogással összefüggésben a Kúria utal arra, hogy a vállalkozás szabadsága nem önmagában, hanem az adott törvényi keretek között érvényesül. A népszavazásra feltenni szándékozott kérdés alapján pedig nem lehetséges megállapítani azt a jogi környezetet, amely a vállalkozás szabadságát esetleg szükségtelenül és aránytalanul, tehát alaptörvény-ellenesen korlátozza. Utal továbbá a Kúria a jelen határozata 3. pontja alatt kifejtettekre is. E szerint az állami monopóliumot hasznosító dohány-kiskereskedelmi vállalkozások piaci versenyhelyezete eltér más vállalkozásokétól. Esetükben az M) cikk (2) bekezdése szerinti tisztességes gazdasági verseny fennálltát jogként nem, de alkotmányos elvként rögzítő rendelkezés privilegizált helyzetükre tekintettel érvényesül.

Mindezen indokokra tekintettel a Kúria a kifogást egészében megalapozatlannak ítélte, ezért az OVB határozatát a régi Ve. 130. § (2) bekezdésére tekintettel hatályában fenntartotta és elrendelte a végzése Magyar Közlönyben történő közzétételét.

A jogorvoslatot a régi Ve. 84. § (10) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2013. augusztus 29.

Dr. Kozma György
a tanács elnöke

Dr. Hörcherné
Dr. Marosi Ildikó
előadó bíró

Dr. Balogh Zsolt
bíró

Knk.IV.37.485/2013/2.szám