

KÚRIA

Knk.IV.37.521/2013/2.szám

A Kúria a dr. Kővári Béla ügyvéd által képviselt Sz. T. indítványozónak az Országos Választási Bizottság országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítése tárgyában meghozott 118/2013. (VII.17.) számú határozata ellen benyújtott kifogása alapján az alulírott helyen és napon - nemperes eljárásban - meghozta a következő

v é g z é s t:

A Kúria az Országos Választási Bizottság 118/2013. (VII. 17.) OVB 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.

2013. június 27-én az Országos Választási Bizottsághoz aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtották be az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 2. §-a szerinti hitelesítés céljából. Az aláírásgyűjtő íven a következő szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés úgy módosítsa, a fiatakorúak dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló 2012. évi CXXXIV. törvényben meghatározott kiskereskedelmi árrés mértékét, hogy a legnagyobb kereskedelmi árrés mértéke a dohánytermék - adókkal nem csökkentett - kiskereskedelmi eladási árának 3,33%-a legyen?”

Az Országos Választási Bizottság megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív a törvényben meghatározott formai, valamint a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz, ezért a 118/2013. (VII. 17.) OVB határozatában (a továbbiakban: OVB hat.) a kérdést hitelesítette.

Sz. T. az OVB hat. ellen a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: új Ve.) 349. § (1) bekezdés c) pontja által alkalmazandó 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján - az abban foglalt határidőn belül - kifogást nyújtott be, s kérte az OVB hat. megsemmisítését valamint

Knk.IV.37.521/2013/2.szám

az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasítását.

Az indítványozó szerint a népszavazási kezdeményezésre feltenni kívánt kérdés nem felel meg a Ve. 3. §-ában meghatározott jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének, sérti az Nsztv. 13. § (1) bekezdésébe foglalt egyértelműség követelményét, a kérdés alapján megalkotandó törvény Alaptörvény-ellenesnek minősülne, végül a kérdés az Alaptörvény 8. § (3) bekezdés b) pontjában foglaltak szerint tiltott népszavazási tárgykörnek minősül.

II.

A kifogás nem alapos.

1. Az indítványozó szerint a rendeltetésszerű joggyakorlás elve azért sérül, mert a feltenni kívánt kérdés kívül esik az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek körén, ezért összeegyeztetlen a népszavazás alkotmányos szerepével. A jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás azért is sérül, mert nyilvánvaló, hogy a dohánytermékkiskereskedők megélhetésének, „profitabilitásának elnehezítésére” irányul.

Az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése szerint országos népszavazás tárgya az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet. Jelen ügyben a népszavazási kezdeményezés a fiatakorúak dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló 2012. évi CXXXIV. törvény (a továbbiakban: Fdvtv.) módosítására irányul, amely az Országgyűlés hatáskörébe tartozik.

A Ve. 3. §-a a választási eljárás alapelveit határozza meg, amely a választásban résztvevő személyeket érinti. A Ve. 3. § d) pontja értelmében a választási eljárás szabályainak alkalmazása során a választásban érintett résztvevőknek érvényre kell juttatniuk a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapvető követelményét.

A Ve.-ben megfogalmazott jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye eljárási szabály, a népszavazás jogintézményével való visszaélés ellen fogalmazódott meg. Az Alkotmánybíróság a 18/2008. (III. 12.) AB határozatában értelmezte a rendeltetésszerű joggyakorlás Ve. 3. § d) pontjában foglalt követelményét arra a helyzetre tekintettel, hogy tömegesen nyújtottak be „komolytalan”, a népszavazás jogintézményével ellentétes kérdéseket. A határozat szerint „[a] a rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye a hitelesítési eljárás kezdeményezése során azt jelenti, hogy az aláírásgyűjtés kezdeményezőjének az országos népszavazás alkotmányos rendeltetésére, a közvetlen hatalomgyakorlás kivételességére, az állam életében betöltött szerepére és súlyára tekintettel kell eljárnia. Felelősségteljesen, annak tudatában kell benyújtania kezdeményezését, hogy az általa útjára indított népszavazási eljárás állásfoglalásra készíti az ország valamennyi választópolgárát, és annak eredményeként az Országgyűlést kötelező döntés születik, amely országgyűlési döntéssé, törvényé válva hosszabb távon meghatározza a polgárok jogait, kötelezettségeit, befolyásolja a társadalom életét.” (ABH 2008, 212.) Az

Knk.IV.37.521/2013/2.szám

Alkotmánybíróság e határozatában azt is rögzítette, hogy a rendeltetésellenes joggyakorlás kritériumai minden esetre általánosan alkalmazható jelleggel nem meghatározhatók, esetről esetre, a konkrét ügy összes körülményeinek vizsgálata alapján lehet megállapítani azokat a választópolgári magatartásokat, amelyek a rendeltetészerű joggyakorlás követelményével ellentétesek. Így pl. az Alkotmánybíróság a 149/2011. (XII.2.) AB végzésében a Ve. e szabályának megsértését állapította meg akkor, amikor a népszavazás kezdeményezője által hitelesítés céljából benyújtott kérdést az OVB hitelesítette, majd azt követően a népszavazás kezdeményezője - az OVB számára kedvező döntését - kifogásával megtámadta az Alkotmánybíróság előtt.

A Kúria jelen ügyben megállapítja, hogy önmagában nem sérti a jóhiszemű és rendeltetészerű joggyakorlás követelményét a feltenni kívánt kérdés a miatt, mert egyfajta értelmezés szerint kis számú érintettre vonatkozik. Az indítványozó kifejtette, hogy a Nemzeti Dohánykereskedelmi Nonprofit Zrt. tájékoztatása szerint jelenleg mindösszesen 3515 személy jogosult koncessziós jog alapján dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet folytatni. Mindemellett azonban megállapítható, hogy a feltenni kívánt kérdés érintettjei az indítványozó által jelölt személyi körtől - a dohánytermék kiskereskedelmi forgalmazóitól - tágabbak, hiszen mind a dohányzók, mind a nem dohányzók is érintettek lehetnek a kérdés megválaszolásában (akár ellentétes érdekek mentén). A Kúria úgy ítélte meg, hogy a feltenni kívánt kérdés a kezdeményező részéről nem valósít meg a népszavazás jogintézményével való visszaélést, így a régi Ve. 3. § d) pontjának sérelme nem állapítható meg.

2. Az indítványozó szerint a feltenni kívánt kérdés nem felel meg sem a választópolgári sem a jogalkotói egyértelműség követelményének. Az Nsztv. 13. § (1) bekezdése értelmében a népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.

2.1. Az indítványozó álláspontja szerint sérül a választópolgári egyértelműség, mert a kérdésben megfogalmazott „legnagyobb kereskedelmi árrés mértéke” szófordulat nem világos, az „árrés” fogalmát definiáló más jogszabályi előírás nincs. Az indítványozó ezzel összefüggésben még arra mutat rá, hogy az Fdvtv. 15/A. § (2)-(3) bekezdése nem a legnagyobb árrés fogalmát, hanem annak legkisebb mértékét határozza meg. Az indítványozó szerint a feltett kérdésben a választópolgárok számára továbbá az sem egyértelmű, hogy a fenti fogalom a dohánytermék értékesítése kapcsán közvetlenül nyújtott árrést, vagy e kereskedelmi tevékenységgel összefüggő teljes profitot jelenti-e. Az Fdvtv. 3. § 8. pontja és a 15. § (2) bekezdése szerint ugyanis a dohányboltokban a dohánytermékek mellett egyéb termékek is árusíthatók, amelyekre vonatkozóan akár 20-40 %-os árrésre is jogosult lehet a koncessziós jog jogosultja. A feltenni szándékozott kérdés a fentiek szerint a választópolgárokat félrevezeti, a kérdésre adott esetleges igen válasz győzelme a dohánytermék-kiskereskedőket hátrányosan érinti.

A Kúria ezzel összefüggésben elsőként arra mutat rá, hogy önmagában nem sérül a választópolgári egyértelműség követelménye a miatt, mert az Fdvtv. a „legkisebb kereskedelmi árrés” fogalmat használja,

Knk.IV.37.521/2013/2.szám

míg a népszavazásra feltenni kívánt kérdés a „legnagyobb kereskedelmi árrés” fogalmára vonatkozik. Mivel az Fdvtv. eleve tárgykörébe veszi a dohánytermékek kiskereskedelmi árrésének szabályozását, ezért a törvény tükrében – akár negatív, akár pozitív előjellel is – de a választópolgár a feltenni kívánt kérdést megfelelően értelmezni tudja, arra igennel vagy nemmel egyértelműen válaszolni tud. A kérdés továbbá egyértelműen csak a dohánytermékeket érinti, így nem vonatkozik valamennyi, a dohányboltban árusítható termékre. Fel sem merülhet ezért, hogy a feltenni kívánt kérdésben szereplő árrés a dohányboltok kereskedelmi tevékenységével összefüggő teljes profitjára vonatkozik.

2.2. Az indítványozó a jogalkotói egyértelműséggel összefüggésben azt sérelmezi, hogy a feltenni szándékozott kérdésből nem derül ki, hogy sikeres népszavazás esetén az Országgyűlést milyen jogalkotói kötelezettség terheli. Az indítványozó ismertette, hogy a Fdvtv. háromféle árrést is említ:

- a kiskereskedelemben szokásos árrést (Fdvtv. 15. § (2) bekezdés, 24/B. § (1) bekezdés);
- jogszabályban meghatározott kereskedelmi árrést (Fdvtv. 15. § (2) bekezdés és 24/B. § (1) bekezdés);
- és az Fdvtv. alapján biztosítandó kiskereskedelmi árrést (Fdvtv. 15/A. §)

A kifogás e tekintetben sem alapos. A népszavazási kezdeményezés a „kiskereskedelmi árrés” mértékéről szól, ebben a szókapcsolatban csak az Fdvtv. 15/A. §-a rendelkezik erről az árrésről. Mivel a népszavazási kezdeményezés egyértelműen megjelöli, hogy célja, hogy az Országgyűlés módosítsa az Fdvtv.-t, így az Országgyűlés számára is világos és érthető, hogy milyen jogalkotási kötelezettség terheli egy esetleges sikeres népszavazás esetén.

Az indítványozó szerint azért is sérti a jogalkotói egyértelműséget az OVB által hitelesített kérdés, mert jelenleg az Fdvtv.-ben a legkisebb kereskedelmi árrés szerepel (amitől fölfelé el lehet térni), a feltenni kívánt kérdés azonban a legnagyobb kiskereskedelmi árrést pontosan meghatározva kívánja beiktatni az Fdvtv. szövegébe. Az indítványozó szerint nem világos, hogy mi lesz az előbbi sorsa, párhuzamos fenntartásuk lehetetlen helyzetet eredményez.

Mint ahogy fentebb megállapításra került a népszavazási kezdeményezés az Fdvtv. módosítására irányul, annak kifejezett megjelölésével. Amennyiben az Országgyűlést a népszavazásból jogalkotási kötelezettség terheli, úgy nem kétséges, hogy eldönthető milyen jogalkotási technika (pl. a korábbi szabály hatályon kívül helyezése) mellett lehet a népszavazásból folyó jogalkotási kötelezettségnek eleget tenni.

3. Az indítványozó kifejtette továbbá, hogy a népszavazás eredményessége esetén az Országgyűlés által megalkotandó törvény az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésébe, valamint a XII. cikkében rögzített vállalkozás szabadságába, és az M) cikk (2) bekezdés szerinti „tisztességes gazdasági versenyhez való jog”-ba ütközne, mert a dohányboltok működésének – így a dohánytermékek kiskereskedelmi forgalmának – ellehetetlenülését vetítené előre a

Knk.IV.37.521/2013/2.szám

szabályozás. Amennyiben a népszavazás eredményeként megalkotott törvény előzetes normakontrolljára sor kerülne, és az Alkotmánybíróság annak Alaptörvény-ellenességét állapítana meg, az Országgyűlés „patthelyzetbe kerülne” – az indítványozó szerint.

Az Országos Választási Bizottság aláírásgyűjtő ív hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogás elbírálása során a Kúria nem normakontroll feladatot lát el. Egy esetleges érvényes és eredményes népszavazás esetén megalkotandó törvény is többféle koncepciót képviselhet a mellett, hogy a népszavazásban foglaltaknak eleget tesz. A Kúria a Ve. 130. §-a szerinti kifogás elbírálása során azt vizsgálja, hogy a kérdés beletartozik-e az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésében foglalt tiltott tárgykörök valamelyikébe vagy sem, továbbá, hogy a kezdeményezés megfelel-e az ebben a szakban irányadó eljárási szabályoknak. Feltételezések vizsgálata – ahogy ezt az indítványozó kéri – kívül esik a Kúria hatáskörén. Önmagában egy árrés meghatározása pedig sem a vállalkozás jogával sem pedig a gazdasági verseny szabadságának államcéljával nem áll közvetlenül értékelhető összefüggésben.

4. Az indítványozó szerint a kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontjába ütközik. E szabály értelmében nem lehet országos népszavazást tartani a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, központi adónemről, illetékről, járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény tartalmáról. E szabály helyes értelmezése szerint a jelölt tárgykörhöz tartozó törvényekről nem lehet országos népszavazást tartani. A központi költségvetésre kisebb vagy nagyobb mértékben valamennyi országos népszavazás kihat, így az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdést nem lehet kiterjesztően értelmezni. A Kúria megállapította, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem tartozik az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontja szerinti tiltott tárgykörbe.

A Kúria minderre tekintettel az OVB határozatának megsemmisítésére és az OVB új eljárásra utasítására irányuló indítványt elutasította.

A jogorvoslatot a Ve. 84. § (1) bekezdése zárja ki.

A Ve. 131. §-a folytán alkalmazandó Ve. 130. § (2) bekezdése szerint a Kúria elrendelte végzésének a Magyar Közlönyben történő közzétételét.

Budapest, 2013. augusztus 29.

Dr. Kozma György
a tanács elnöke

Dr. Balogh Zsolt
előadó bíró

Dr. Hörchneré
Dr. Marosi Ildikó
bíró

A kiadmány hitelül:

Knk.IV.37.521/2013/2.szám

tisztviselő