

# KÚRIA

*Knk.IV.37.522/2013/2.szám*

*A Kúria Kovácsné dr. Trázsi Csilla ügyvéd által képviselt L. A., a Magyar Dohány Kiskereskedők Egyesülete elnöke 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 fiataalkorúak 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.*

*L. A., a Magyar Dohány Kiskereskedők Egyesületének elnöke 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)*

Knk.IV.37.522/2013/2.szám

bekezdése alapján - az abban foglalt határidőn belül - kifogást nyújtott be, s kérte az OVB hat. megsemmisítését valamint az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasítását.

Az indítványozó szerint a népszavazási kezdeményezésre feltenni kívánt kérdés nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségre irányul, nem felel meg a Ve. 3. §-ában meghatározott jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének, továbbá sérti az Nsztv. 13. § (1) bekezdésébe foglalt egyértelműség követelményét.

## II.

A kifogás nem alapos.

1. Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja szerint nem lehet országos népszavazást tartani nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről. Az indítványozó előadta, hogy az OVB hat. által hitelesített kérdés az Egészségügyi Világszervezet Dohányzás-ellenőrzési Keretegyezményének (a továbbiakban: Keretegyezmény) kihirdetéséről szóló 2005. évi III. törvény 6. cikk alábbi pontjaiba ütközik:

„1. A Felek elismerik, hogy az ár- és adóintézkedések hatásos és fontos eszközei a dohányfogyasztás csökkentésének a lakosság különféle szegmenseiben, különösen a fiatalok körében.

2. A Részes Feleknek arra vonatkozó szuverén jogának sérelme nélkül, hogy adóztatási politikájukat meghatározzák és bevezessék, minden Félnak tekintetbe kell vennie a dohányzás visszaszorítására vonatkozó nemzeti népegészségügyi célkitűzéseit, és olyan intézkedéseket kell elfogadnia vagy fenntartania, amelyek értelemszerűen az alábbiakra terjedhetnek ki:

a) a dohánytermékekre vonatkozó adópolitika, vagy értelemszerűen, árpolitika foganatosítása, hogy az hozzájáruljon a dohányfogyasztás csökkenését célzó egészségi célkitűzésekhez;”

Az indítványozó kifejtette, hogy a fiatalok dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló 2012. évi CXXXIV. törvény (a továbbiakban: Fdvtv.) 15/A. § (2) bekezdése értelmében a legkisebb kereskedelmi árrés mértéke a dohánytermék - adókkal nem csökkentett - kiskereskedelmi eladási árának 10%-a. A magas árrés útján az állam hozzájárul a dohányfogyasztás csökkenését célzó egészségügyi célkitűzések eléréséhez, így az OVB. hat. által hitelesített kérdés a Keretegyezményben foglalt szerződéses kötelezettségre vonatkozik.

A Kúria a fentiekkel összefüggésben megállapítja, hogy az Ogy. hat. által hitelesített kérdés nem érinti az indítványozó által megjelölt nemzetközi szerződésből eredő kötelezettséget. A Keretegyezmény absztrakt követelményt fogalmaz meg, amikor kimondja, hogy az államoknak olyan intézkedéseket kell elfogadniuk vagy fenntartaniuk amelyek kiterjedhetnek a dohánytermékekre vonatkozó adópolitika, vagy értelemszerűen, árpolitika foganatosítására, hogy az hozzájáruljon a dohányfogyasztás csökkenését célzó egészségi célkitűzésekhez. A Keretegyezmény ezen rendelkezéséből egyáltalán nem következik a kiskereskedelmi árrés mértéke, nem következik erre vonatkozó konkrét állami kötelezettség. A dohányzás csökkenését célzó egészségügyi célkitűzés többféleképpen megvalósítható, így

Knk.IV.37.522/2013/2.szám

adó vagy árpolitika útján is, amelyről való döntés az államok szabadságába tartozik. A jelölt célkitűzés megvalósítása - ahogy a Keretegyezmény fogalmaz - a Részes Feleknek az adópolitikájuk meghatározására irányuló szuverén jogának sérelme nélkül történik. A Keretegyezményt az Országgyűlés 2005. március 4.-én hirdette ki. A Keretegyezményből sem a kihirdetési, sem az Fdvtv. szerinti legkisebb 10 %-os, sem a jelen ügy tárgyát képező kérdésben szereplő 3,33 %-os fix kiskereskedelmi árrés nem következik.

Minderre tekintettel a Kúria megállapította, hogy az OVB. határozat által hitelesített kérdés nem érint nemzetközi kötelezettségvállalást.

2. Az indítványozó szerint a rendeltetésszerű joggyakorlás elve azért sérül, mert a feltenni kívánt kérdés kívül esik az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek körén, ezért összeegyeztetetlen a népszavazás alkotmányos szerepével.

Az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése szerint országos népszavazás tárgya az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet. Jelen ügyben a népszavazási kezdeményezés az 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, törvénnyé válva hosszabb távon meghatározza a polgárok jogait, kötelezettségeit, befolyásolja a társadalom életét.” (ABH 2008, 212.) Az 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 rendeltetésszerű joggyakorlás követelményével ellentétesek. Így pl. az Alkotmánybíróság a 149/2011. (XII.2.) AB végzésében a Ve. e szabályának megsértését állapította meg akkor,

Knk.IV.37.522/2013/2.szám

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 rendeltetésszerű 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 a régi Ve. 3. § d) pontjának sérelme nem állapítható meg.

3. 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.

3.1. Az indítványozó álláspontja szerint sérül a választópolgári egyértelműség, mert a kérdésben megfogalmazott „legnagyobb kereskedelmi árrés” mértéke szöfordulat azt sugallja, hogy az Fdvtv. jelenleg is pontosan - eltérést nem engedő módon - meghatározza a kiskereskedelmi árrés mértékét. Ezzel szemben az Fdvtv. 15/A. §-a a legkisebb kereskedelmi árrés mértékét határozza meg (amely egyben lehetővé teszi magasabb árrés alkalmazását is), és nem egy fixen meghatározott, eltérést nem engedő árrés-szabályozást alkalmaz.

A Kúria megállapítja: az OVB határozatban hitelesített kérdés a választópolgári egyértelműség követelményét a fenti összefüggés alapján nem sérti. A választópolgári egyértelműség szempontjából közömbös az árrés-meghatározás (eltérést engedélyező, vagy fix) technikája.

3.2. 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, a sikeres népszavazás az Országgyűlést megoldhatatlan jogalkotó feladat elé állítaná.

A kifogás e tekintetben sem alapos. A népszavazási kezdeményezés a „kiskereskedelmi árrés” mértékéről szól. 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 áll fenn egy esetleges sikeres népszavazás esetén.

Knk.IV.37.522/2013/2.szám

Az indítványozó szerint azért is sérti a jogalkotói egyértelműséget az OVB. hat.-ban 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.

Az indítványozó kifejtette továbbá, hogy az Fdvtv. 24/D. § alapján a legkisebb kereskedelmi árrést szabályozó 15/A. §-t a 2013. július 14-e után megkötött szerződésekre kell alkalmazni. Ezzel szemben a kérdés nem tartalmazza, hogy milyen időponttól, a dohánytermék-nagykereskedők és kiskereskedők közötti magánjogi jogviszonyok mely körére lenne alkalmazandó a kiskereskedelmi árrés 3,33%-os mértéke.

A Kúria megítélése szerint érvényes és eredményes népszavazás esetén az Országgyűlés el tudja dönteni, hogy a népszavazásból eredő törvényi rendelkezés mikor lépjen hatályba, szükségesek-e átmeneti rendelkezések. Amiatt, hogy a kérdés erre vonatkozóan nem tartalmaz részletet a jogalkotói egyértelműség sérelme nem állapítható meg.

Az indítványozó a fentiekkel összefüggésben annak a vizsgálatát is kérte, hogy sérül-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében meghatározott jogállamiságból eredő jogbiztonság. Megállapítható, hogy a népszavazásra feltenni szándékozott kérdés választópolgári és jogalkotói egyértelműsége, mint követelmény, szoros összefüggésben van a jogbiztonság érvényesülésével. Amikor a Kúria az egyértelműség szempontjából vizsgálja az OVB határozat által hitelesített kérdést, akkor egyben azt a jogbiztonság szempontjából is értékeli. Jelen ügyben az indítványozó a népszavazásra feltett kérdés egyértelműségének kifogásolásán túl (amelyről a Kúria fentebb már döntött) vizsgálat tárgyává a jogbiztonság más aspektusát nem jelölte meg. Ezért a Kúria Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés sérelmének megállapítására irányuló indítványt is elutasította.

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

A jogorvoslatot a Ve. 84. § (10) 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.

*Knk.IV.37.522/2013/2.szám*

***Dr. Kozma György***  
*a tanács elnöke*

***Dr. Balogh Zsolt***  
*előadó bíró*

***Dr. Hörcherné***  
***Dr. Marosi Ildikó***  
*bíró*