

Az Alkotmánybíróság döntésének tájékoztató jelleggel közzétett, nem hivatalos szövege. A hivatalos közzétételre a Magyar Közlönyben, illetve az Alkotmánybíróság Határozatai című hivatalos lapban kerül sor.

IV/1873/2016.

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság a nemdohányzók védelméről és a dohánytermékek fogyasztásának, forgalmazásának egyes szabályairól szóló 1999. évi XLII. törvény 2. § (1) bekezdése és 7/H. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

Indokolás

I.

- [1] Az indítványozó Pifkó Krisztián az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panasz indítványt terjesztett elő, melyben a nemdohányzók védelméről és a dohánytermékek fogyasztásának, forgalmazásának egyes szabályairól szóló 1999. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Ndtv.) 2. § (1) bekezdése, 2. § (7) bekezdése, 3. § (1) bekezdése és 7. § (1) bekezdése és 7/H. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.
- [2] A kifogásolt rendelkezések értelmében az e-cigaretta használók – más dohányosokkal együtt – a dohányzásra kijelölt helyeken dohányozhatnak csupán, a dohányzásra vonatkozó korlátozások az e-cigaretta használatára maradéktalanul kiterjednek. Az indítványozó kifejtette, hogy a támadott rendelkezések annak ellenére kezelik együttesen a dohányzást és az elektronikus cigaretta fogyasztását, hogy utóbbi termékek és fogyasztási szokás harmadik személyek egészségét bizonyítottan nem károsítják, az e-cigaretta a dohányzás ártalomcsökkentő alternatívájának tekinthető. Ezzel szemben az e-cigaretta használók a dohányzásra kijelölt helyeken a passzív dohányzás káros hatásait kényszerülnek elszenvedni. Az indítványozó álláspontja szerint ezért az Ndtv. támadott rendelkezései szükségtelenül, az elérni kívánt céllal aránytalan módon korlátozzák az indítványozó Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében foglalt testi és lelki egészséghez való jogát, és a XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt egészséges környezethez való jogát. Az indítványozó álláspontja szerint, mivel nem bizonyított tény az e-cigaretta egészségkárosító hatása,

ezáltal a törvényben megfogalmazott korlátozást valójában nem a nemdohányzók egészségvédelme indokolja, a korlátozás nem egészségügyi okokra vezethető vissza, hanem „egyszerű társadalmi, együttélési kérdés”. Így ezen tevékenységnek a vitatott jogszabályi rendelkezésekkel történő korlátozása szükségtelen és indokolatlan.

- [3] Az indítványozó az Ndtv. támadott szabályai viszonylatában sérelmezte továbbá az Alaptörvény X. cikk (2) bekezdését is arra hivatkozással, hogy az állam tudományos igazságok kérdésében, mint amilyen az e-cigaretta egészségre ártalmas hatása, nem jogosult dönteni.

II.

- [4] 1. Az Alaptörvénynek az indítvánnyal érintett rendelkezései:
„X. cikk (2) Tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak.”
„XX. cikk (1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”
„XXI. cikk (1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”
- [5] 2. Az Ndtv. indítványban megjelölt rendelkezései:
„2. § (1) A dohányzás számára kijelölt helyek kivételével – a (3) bekezdésben foglalt eltéréssel – nem szabad dohányozni, elektronikus cigarettát vagy dohányzást imitáló elektronikus eszközt használni
a) közforgalmú intézménynek a nyilvánosság számára nyitva álló helyiségeiben,
b) közösségi közlekedési eszközön,
c) munkahelyen,
d) közterületnek minősülő
da) a gyalogosforgalom számára nyitva álló aluljárókban és egyéb, zárt légterű közforgalmú közlekedő összekötő terekben, valamint közterületi játszótereken, továbbá a játszóterek külső határvonalától számított 5 méteres távolságon belül,
db) a közforgalmú vasúti szolgáltatás nyújtására szolgáló vasúti üzemi létesítmények és a vasúti pálya tartozékainak személyforgalom számára megnyitott területein, közösségi közlekedési eszköz igénybevételének céljából létesített, illetve erre kijelölt megállóban, várakozóhelyen, illetve helyiségben, valamint nyílt légterű megálló, várakozóhely esetén annak külső határvonalától számított 5 méteres távolságon belül, azzal, hogy ha a dohányzási korlátozás alá tartozó terület külső határvonal nem állapítható meg egyértelműen, akkor a dohányzás a megállót vagy várakozóhelyet kijelölő táblától vagy más jelzéstől számított 5 méteres sugarú körnek megfelelő körzetben tilos,
e) az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 3. § f) pontja szerinti egészségügyi szolgáltató közforgalom számára nyitva álló bejáratától számított 10 méteren belül.”

„2. § (7) A dohányzási korlátozással és az elektronikus cigaretta, valamint a dohányzást imitáló elektronikus eszköz használatának korlátozásával érintett, valamint a dohányzásra, elektronikus cigaretta és dohányzást imitáló elektronikus cigaretta használatára kijelölt helyeket, helyiségeket, valamint közterületeket felirat vagy más egyértelmű jelzés alkalmazásával – tűzvédelmi szempontú tilalom esetén szabványos tiltó táblával, illetve piktogrammal – szembetűnő módon meg kell jelölni.”

„3. § (1) A közforgalmú intézmény feladatkörében eljáró, valamint a közösségi közlekedési eszköz működtetésében hivatásszerűen közreműködő személy (a továbbiakban együtt: rendelkezésre jogosult) a dohányzásra, elektronikus cigaretta, valamint dohányzást imitáló elektronikus eszköz használatára vonatkozó korlátozást megsértőt a jogsértés haladéktalan befejezésére köteles felhívni. A felhívás eredménytelensége esetén a rendelkezésre jogosult az érintett személyt felszólítja, hogy a közforgalmú intézményt, illetve a közösségi közlekedési eszközt hagyja el, illetőleg kezdeményezi a 7. § (1)–(2), illetve (13) bekezdései szerinti eljárás lefolytatását.”

„7. § (1) A 2-4/A. §-ban, a 7/H. §-ban, a 9. §-ban foglalt, valamint a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény 38. §-a szerinti rendelkezések betartását az egészségügyi államigazgatási szerv ellenőrzi, és azok megsértése esetén – jogsértő természetes vagy jogi személlyel, illetve jogi személyiség nélküli szervezettel szemben – egészségvédelmi bírságot szab ki. Az egészségügyi államigazgatási szerv eltekinthet a bírság kiszabásától a 4. § (9) bekezdésében meghatározott személlyel szemben, ha a rendelkezésre jogosult a dohányzásra vagy az elektronikus cigaretta és a dohányzást imitáló elektronikus eszköz használatára vonatkozó korlátozást megsértővel szemben a 3. § (1) bekezdésében meghatározott kötelezettségének bizonyíthatóan eleget tett.”

„7/H. § A 2-4/A. § rendelkezéseit az elektronikus cigaretta és a dohányzást imitáló elektronikus eszköz használatára is alkalmazni kell.”

III.

- [6] 1. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint az Alkotmánybíróság elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról dönt. Az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerint tanácsban dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról, az 56. § (2) bekezdése értelmében pedig a befogadhatóságról dönteni jogosult tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt feltételeit, különösen a 26. §-a szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. Az Abtv. 29. §-a alapján az „Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be”.
- [7] Az eljárás az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján folyt le, mely lehetővé teszi, hogy az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi

elbírálását tartalmazó határozat-tervezetet terjesszen a testület elé. Ennek során az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg.

- [8] 2. Az indítványozó az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján nyújtotta be panaszát. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján a panaszt a vitatott jogszabály hatálybalépésétől számított 180 napon belül kell benyújtani. A támadott rendelkezéseket a 2016. május 20-ával hatályba lépett, az egyes egészségügyi és egészségbiztosítási tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi CCXXIV. törvény vezette be. Az alkotmányjogi panasz előterjesztésére 2016. november 15-én, azaz határidőn belül került sor.
- [9] A panasz közvetlenül jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányul, egyéni érdekeltég és érintettség állítása mellett. Az Alkotmánybíróság először az indítványozó érintettségét vizsgálta, melynek tekintetében az indítványozó elektronikus cigaretta használatára bemutatott érveit és bizonyítékait elfogadta, az érintettség fennállását igazoltnak tekintette. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése értelmében, az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette. Az indítványozó maga e-cigaretta használó, indítványa mellékleteként orvosi leleteket csatolt dohányzási szokásai alátámasztásaként, egyebekben pedig a Villanypára Egyesület alelnöke. Az Alkotmánybíróság tanácsa ezért elfogadta az indítványozó azon hivatkozását, hogy az Ndtv. támadott rendelkezéseinek az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti érintettje, és számára a kivételes alkotmányjogi panason túl nincs jogorvoslati lehetőség.
- [10] Az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdéseiben előírt, a határozott kérelemmel szemben támasztott feltételeknek. Az indítványozó ismertette az eljárás megindításának az okait, továbbá kifejtette az Alaptörvényben biztosított jogai sérelmének a lényegét. Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést, az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit, a vizsgálandó jogszabályi rendelkezést, az alkotmányjogi panasz tartalmaz továbbá a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességére vonatkozó okfejtést, valamint rögzíti a kifejezett kérelmet a támadott rendelkezés megsemmisítésére. Az alkotmányjogi panasz a kérelem határozottságát illetően a törvényi feltételeknek megfelel.
- [11] Az Abtv. 52. § (4) bekezdése értelmében az alkotmánybírósági eljárás feltételeinek fennállását az indítványozónak kell igazolnia. Az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörében vizsgálta az előterjesztett alkotmányjogi panasz indítvány befogadhatóságának törvényben előírt további tartalmi feltételeit. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése vonatkozásában az indítványozónak kell igazolnia, hogy alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme

következett be. Az indítványozó alátámasztotta a közvetlen jogsérelem esetleges fennálltát.

- [12] 3. Az Alaptörvény X. cikk (2) bekezdése értelmében „[t]udományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak”. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ndtv. kifogásolt rendelkezései az indítványban hivatkozott érvek alapján nem állnak összefüggésben az Alaptörvény X. cikk (2) bekezdésével. A törvényalkotói állásfoglalás nem azonosítható a tudomány képviselői által kialakított, illetve a jövőben kialakítandó szakmai véleménnyel. Ezért az indítvány ezen eleme érdemben nem volt elbírálni.
- [13] 4. Az indítvány az egészséges környezethez fűződő jog sérelmét is felveti. Az Alkotmánybíróság 3068/2013. (III. 14.) AB határozatában megerősített (Indokolás [46]) gyakorlata értelmében a környezethez való jog nem sorolható a klasszikus, védelmi jellegű alapjogok közé: „elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is.” E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével lát el az állam, ebben az esetben törvényi és szervezeti garanciák biztosításával teljesít. A környezethez való jog a környezet védelmére és az élet természeti alapjának fenntartására vonatkozó állami kötelességet jelenti. „Az egyedi alanyi jogok ez idő szerint e jog megvalósításában csak mellékesek.” {28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134, 139., megerősítve: 3068/2013. (III. 14.) AB határozat Indokolás [46]} Az indítványozó által ebben a körben hivatkozott érvek az egészséges környezethez fűződő joggal nem állnak alkotmányjogi szempontból értékelhető összefüggésben, így a panaszt az Alkotmánybíróság ebben a vonatkozásban nem vizsgálta.
- [14] 5. Az indítványozó a sérelmesnek vélt rendelkezések között felsorolta továbbá az Ndtv. 2. § (7) bekezdését, a 3. § (1) bekezdését, valamint a 7. § (1) bekezdését. Az Ndtv. 2. § (7) bekezdése (miszerint a dohányzásra/elektronikus cigaretta illetve dohányzást imitáló elektronikus eszköz használatára kijelölt helyeket egyértelmű jelzéssel kell megjelölni); a 3. § (1) bekezdése [mely a korlátozást megsértővel szembeni fellépés fokozatait tartalmazza (tevékenység abbahagyására felhívás, terület elhagyására felhívás, bírság)], valamint a 7. § (1) bekezdése (mely az ellenőrzésre jogosult szervezet jelöli meg és az egészségvédelmi bírságot intézményesíti) kapcsán az indítványozó az alkotmánybírósági elbírálás alapjául szolgáló indokolást nem terjesztett elő, ezért ezen panasz-elemek érdemi vizsgálatát az Alkotmánybíróság szintén mellőzte.

[15] 6. Az Abtv. 29. §-ának megfelelően az Alkotmánybíróság alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek tekintette az indítványban felvetett azon kérdést, hogy az elektronikus cigarettára vonatkozó, az Ndtv. 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott korlátozás (az e-cigaretta kijelölt helyen történő fogyasztása) mennyiben és milyen módon értelmezhető az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdéseiben rögzített testi és lelki egészséghez való jog viszonylatában. Nem lehetett elmenni amellett sem, hogy az indítványozó sérelmezte az Ndtv. 7/H §-beli, a dohányosokat és az e-cigarettát fogyasztókat együttesen kezelő rendelkezést. Ebben a körben arra hivatkozott, hogy sérti a testi-lelki egészséghez való jogát, hogy az Ndtv. 2. § (1) bekezdése és a 7/H. §-a értelmében csupán a dohányosokkal együtt fogyaszthatja az e-cigarettát. Ezzel a hagyományos dohányzás kapcsán passzív dohányossá kénytelen válni.

IV.

[16] Az indítvány nem megalapozott.

[17] 1. Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése értelmében „[m]indenkinek joga van a testi és lelki egészséghez”. Ugyanezen alaptörvényi rendelkezés (2) bekezdése írja körül azokat a tárgyköröket (a genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdaság, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosítása, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezése, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatása, valamint a környezet védelme), amelyek együttese megfelelő állami működés esetén feltételrendszerként – elvileg – garantálja úgy fizikailag, mint mentálisan a lehető leghosszabb, kiegyensúlyozott egészségi állapotban eltöltött életet. Az ENSZ Egészségügyi Világszervezete (a továbbiakban: EVSz) meghatározása szerint az „egészség a testi, szellemi és szociális teljes jólétnek állapota és nem csak betegség vagy fogyatékoság hiányából áll” (Egészségügyi Világszervezet Alkotmányát inkorporáló 1948. évi XII. törvény preambuluma). Mivel az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése a „testi és lelki egészséghez” való jogot rögzíti, ebből következőleg – egyezően az EVSz Alapokmányában foglaltakkal – az egészséghez való jog nem csupán az egészség-betegség paradigmájában mozog, hanem annál tágabb értelemben olyan testi és szellemi állapotot jelöl, amely lehetővé teszi a társadalomban való minél hosszabb, testi és lelki gondoktól mentes életet (elsőként: 43/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 536, 549.).

[18] 2. A 3132/2013. (VII. 2.) AB határozatban a testület a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: korábbi Alkotmány) 70/D. §-ának és az Alaptörvény XX. cikkének szövegszerű összevetése alapján – figyelemmel a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban kialakított kritériumokra is – megállapította, hogy az Alkotmány 70/D. §-ához fűzött gyakorlata, a korábbi érvek, jogelvek és alkotmányossági összefüggések a továbbiakban is irányadóak. (Indoklás [57])

- [19] Utalva tehát az Alkotmány 70/D. §-ával kapcsolatos megállapításokra, az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése a testi és lelki egészséghez való jog alanyi oldalát, a (2) bekezdése pedig az objektív, intézményvédelmi oldalát tartalmazza. A testi és lelki egészséghez való alapjog tartalma, terjedelme – a harmadik generációs jogok sorsát osztva – az orvostudomány elért szintje, műszaki, technikai szempontok mellett szükségképpen a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodik. Olyan gazdasági és jogi környezet kialakítására irányul, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, amely tehát az ember egészségének megőrzését szolgálja {3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [61]}.
- [20] A 39/2007. (VI. 20.) AB határozatra utalással a testület fenntartotta azt a korábbi értelmezését is, amely szerint az egészséghez való alapjog alanyi oldala szoros összefüggésben áll az emberi méltóság védelméhez fűződő alapjogra visszavezethető, a személyiség testi-lelki integritáshoz való jogával {3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [59], 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [90]–[91], 3114/2016. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás [49]}.
- [21] A XX. cikk (2) bekezdése az alapjog objektív, intézményvédelmi oldalát jelöli, amelyet a testület az állam számára előírt alkotmányos kötelezettségként értelmezett és teszi ezt az Alaptörvény hatálya alatt is {elsőként: 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 270., legutóbb: 3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [67]–[68]}. Az egészséghez való jog alkotmányos feladat, amelyet az állam központi szervei és – egyre szűkülő körben bár, de – az önkormányzatok látnak el. Ez részben annak az intézményrendszernek a felállítását és működtetését jelenti, amely betegség esetére a testi és lelki egészség visszanyerését szolgálhatja. Másrészt viszont annak a jogi és intézményi környezetnek a kialakítására irányul, amely preventív módon, megelőző jelleggel gondoskodik a megbetegedések megelőzéséről, olyan intézkedéseket is magában foglal, amelyek potenciálisan alkalmasak lehetnek az egészséges életmód fenntartására.
- [22] Az állami feladat teljesítésének kritikus mértéke, vagyis a szükséges minimum meghatározása végletes helyzethez kötődik: egyes egészségügyi ellátások, vagy az ellátás adott területen – az ország meghatározott részén – tapasztalható teljes hiánya eredményez csupán alkotmányellenességet. Ezen túlmenően az állami kötelezettségként értelmezett egészséghez való jog sérelmének nincs alkotmányos mércéje. Az egészséghez való jog ebben az összefüggésben az állammal szemben kikényszeríthető alapjogként nem értelmezhető. [54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996, 173, 186–187.]
- [23] 3. Az Alaptörvény értelmében az alkotmánybírószági eljárás célja nem lehet az, hogy a tudományos oldalról vitatott kérdésekben állást foglaljon. Ilyen vitatott kérdés a jelen esetben az, hogy az e-cigaretta veszélyes-e és ha igen, a hagyományos dohánytermékekhez viszonyítottan milyen mértékben káros az aktív és a passzív

fogyasztók egészségére. Ahogy arra hasonló jogkérdés megítélésekor az Alkotmánybíróság 39/2007. (VI. 20.) AB határozatában utalt, „[...] a természettudományos ismeretekkel összefüggő alkotmányossági problémák megoldásához a szaktudományos álláspontoknál szélesebb vizsgálódás lehet szükséges” (ABH 2007, 432, 485.). Az Alaptörvény indítványban hivatkozott XX. cikk (1) és (2) bekezdése tartalmának körülírását követően – utalva a jelen határozat III.3. pontjában foglaltakra is, elkerülve továbbá a vitatott tudományos kérdésekben való állásfoglalást – az indítvány alkotmányossági elbírálásának alapja az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdései. Ugyanakkor az értelmezési tartományba be kellett emelni az e-cigaretta-fogyasztás mértékadó nemzetközi fórum általi megítélését. Ezért előjáróban a tanács a dohányzás és az e-cigarettaival összefüggő nemzetközi és európai (jog)politikákat, megközelítéseket vizsgálta.

- [24] 3.1. A dohányzás visszaszorítására szolgáló törekvések a nemzetközi szabályozásban egyre szigorodó, korlátozó szabályrend kialakításához vezettek. Az EVSz 2003. májusi közgyűlésén fogadták el a részes országok a Dohányzás-ellenőrzési Keretegyezményt, amelyet a ratifikálást követően az Országgyűlés az Egészségügyi Világszervezet Dohányzás-ellenőrzési Keretegyezményének kihirdetéséről szóló 2005. évi III. törvényben (a továbbiakban: Keretegyezmény) hirdetett ki a magyar jogrendben. A Keretegyezmény célja a dohánytermékek vonzerejének csökkentése. Az elektronikus nikotin-továbbító rendszerekről szóló „Electronic nicotine delivery systems” (ENDS) jelentés a Keretegyezményben részes tagállamainak 2014. októberi moszkvai konferenciáján (COP) és a 2016. november 11-i COP7 konferencián is szerepelt.
- [25] A 2014. október 18-i határozatában (FCTC/COP/6(9) 3–5. pontjában) az EVSz felhívta a feleket arra, hogy fontolják meg a nikotintartalmú és a nikotint nem tartalmazó e-cigaretták betiltását, szabályozását. Fontolják meg továbbá a nikotintartalmú e-cigaretták reklámozásának, promóciójának és szponzorálásának betiltását, valamint hogy teljes körűen kövessék nyomon a nikotintartalmú és a nikotint nem tartalmazó e-cigaretták használatát.
- [26] Mindemellett az EVSz COP7, 2016-ban megtartott konferenciáján született döntés arra ösztönözte a Keretegyezményben részes államokat, hogy a nemzeti jognak és a népegészségügyi céljaiknak megfelelően, vezessenek be tiltó vagy korlátozó szabályozási intézkedéseket valamennyi dohány, illetve annak minősített termék gyártására, importálására, forgalmazására, megjelenésére, árusítására és használatára vonatkozóan.
- [27] 3.2. Az Európai Unió szabályozási szintjén 2007. január 30-án jelent meg az Európai Bizottság a Dohányfüst-mentes Európáért című Zöld könyve, nem sokkal később, 2009-ben pedig a Tanács dohányfüst-mentes környezetről szóló ajánlása (2009/C 296/02). A jogharmonizáció alapjaként fogadta el 2014. április 3-án az Európai Parlament és a Tanács a tagállamoknak a dohánytermékek és kapcsolódó termékek

gyártására, kiserelésére és értékesítésére vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közelítéséről és a 2001/37/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/40/EU irányelvet (a továbbiakban: Irányelv). Az Irányelv – egyes esetekben korlátozó, bizonyos kérdésekben tilalmazó – szabályozásának kiinduló pontja a belső piac zavartalan működésének biztosítása mellett az emberi egészség védelmének magas szintje, a fiatalkorúak egészségének védelme és a fentiekben hivatkozott Keretegyezményre visszavezethető kötelezettségeknek való megfelelés igénye (1. cikk). Az Irányelv az elektronikus cigarettát és az utántöltő flakont is a hatálya alá vonta [(4) preambulum-bekezdés, 2. cikk 16. – 17. pontok]. Az Irányelv az elektronikus cigaretta gyártására, kiserelésére, értékesítésére, reklámozására és a szponzorációra vonatkozó tagállami szabályok kialakításakor (is) – összhangban a (8), (21), (36) és (43) preambulum-bekezdésekben foglaltakkal – követendőnek tartja a közegészség védelmét, az emberi egészség magas szintjének figyelembe vételét. A (46) preambulum-bekezdés hangsúlyozza, hogy „[a]z elektronikus cigaretták megnyithatják az utat a nikotinfüggőség, és végső soron a hagyományos dohányfogyasztás előtt, mivel utánozzák és hétköznapivá teszik a dohányzás műveletét. Ennél fogva helyénvaló korlátozó megközelítést alkalmazni az elektronikus cigaretták és az utántöltő flakonok reklámozása tekintetében”. Szintén az egészségvédelem magas szintjére hivatkozással hatalmazza fel az Irányelv a tagállamokat bizonyos dohánytermékek és tartozékok forgalmazásának betiltására.

- [28] A tagállamok által bevezetett jogharmonizációs intézkedések vizsgálata során az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EuB) – az Európai Unió Működéséről szóló szerződés 114. cikk (3) bekezdésére hivatkozással – fontos tényezőnek minősítette a lehető legmagasabb szintű egészség védelmét, amelyet a tagállamoknak szabályozásaik kialakításakor szem előtt kell tartaniuk [C-491/01 számú, *British American Tobacco [Investments] és Imperial Tobacco*-ügyben hozott ítélet (EU:C:2002:741, 62. pont); a C-434/02. számú, *Arnold André*-ügyben hozott ítélet (EU:C:2004:800, 33. pont); C-210/03. számú, *Swedish Match*-ügyben hozott ítélet (EU:C:2004:802, 32. pont); C-380/03. számú, *Németország kontra Parlament és Tanács*-ügyben hozott ítélet (EU:C:2006:772, 40. pont)]. A C-477/14. számú, *Pillbox 38 (UK) Limited* ügyben az EuB megerősítette döntésének alapjaként az elővigyázatosság elvét. Az indokolás értelmében „amennyiben az emberi egészséget veszélyeztető kockázat létét vagy mértékét illetően bizonytalanság áll fenn, védelmi intézkedéseket lehet elfogadni még azelőtt, mielőtt ezen kockázatok bekövetkezése és súlyossága teljesen kimutatható lenne. Amikor az elvégzett vizsgálatok eredményeinek nem meggyőző jellege miatt nem állapítható meg teljes bizonyossággal az állítólagos kockázat fennállása vagy mértéke, azonban e kockázat bekövetkezése esetén a közegészségügyre gyakorolt ténylegesen káros hatás valószínűsíthetően fennállna, az elővigyázatosság elve indokoltá teszi korlátozó intézkedések elfogadását (*Neptune*

Distribution-ügy, C-157/14, EU:C:2015:823, 81. és 82. pont). [C-477/14. számú, *Pillbox 38 (UK) Ltd kontra Secretary of State for Health* ügy (ECLI:EU:C:2016:324, 55. pont)]

- [29] 3.3. Összességében megállapítható tehát, hogy az EVSz és az Európai Unió által kialakított jog- és egészségpolitika a dohánytermékekkel együttesen kezeli az e-cigarettát és annak kiegészítőit. Úgy a nemzetközi, mint az európai szabályozás – valamint az európai bírói jogértelmezés – a dohányzás minden formáját, a hagyományos és az elektronikus cigaretta fogyasztási szokását is az egészségre veszélyesnek, károsnak ítéli. A nemzetközi fórumok az elővigyázatosság elvére hivatkozással megengedhetőnek és legitimnek tartanak olyan dohányzással összefüggő termékekre nézve korlátozó szabályokat, amelyek esetében az egészségre káros hatás valószínűsíthető, ám annak tényleges fennállta jelenleg még nem igazolható egyértelműen. Mindezen indokokra figyelemmel, az Alkotmánybíróság tényként fogadta el azt, hogy az EVSz és az Európai Unió intézményrendszere kiterjedt kampányt folytat a dohányzás visszaszorítása, illetve annak megelőzése érdekében, hogy kialakuljon az egészségre károsnak minősített, nemkívánatos dohányzási szokás. Ez a kampány az EVSz és az európai intézményrendszernek a versengő tudományos álláspontok közötti értékválasztása alapján kiterjed az újszerű termékekre, így az elektronikus cigarettára és annak tartozékaira is.
- [30] A magyar törvényi szabályozás ennek a nemzetközi és európai elvárásnak tesz eleget a fogyasztási szokások területén (is). A továbbiakban az alkotmánybírósági vizsgálat tárgya az, hogy az Alaptörvény XX. cikkénektartalmával összeegyeztethető-e az Ndtv. támadott rendelkezései, jelesen az a jogi helyzet, hogy a törvényalkotó együttesen szabályozza a nikotintartalmú dohánytermék és az e-cigaretta fogyasztását.
- [31] 4. Magyarországon az Ndtv. tartalmazza a dohányzással összefüggő szabályrend alapjait. A dohányzás visszaszorításával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXXV. törvény alapján a dohányzásra vonatkozó tilalmi/korlátozási rendszerbe beillesztésre került az e-cigaretta. Az Ndtv. ennek megfelelően módosult. A 2016. május 20-tól hatályos módosított rendelkezések értelmében az Ndtv. hatálya alá került az elektronikus cigaretta, az Irányelvben meghatározott egyéb (új típusú) dohánytermékekkel együtt. A szabályozást a magyar tagállam előzetesen bejelentette az Európai Bizottságnál a 102/2009. (V. 11) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése alapján.
- [32] Az Ndtv. 2. § (1) bekezdése olyan egyszer használatos, vagy utántöltő flakonnal és tartállyal vagy egyszer használatos patronokkal utántölthető elektronikus termékként határozza meg az e-cigarettát, amely szopókán keresztül nikotintartalmú pára fogyasztását teszi lehetővé, de idesorolja annak bármely alkatrészét, beleértve a patronokat, a tartályokat és a patron vagy tartály nélküli készüléket is.

- [33] A szabályozás értelmében az elektronikus cigaretta a dohányzással egy tekintet alá esik, így fogyasztása a cigarettához hasonlóan – kijelölt helyek kivételével – tilos a közforgalmú intézményekben, közösségi közlekedési eszközökön, munkahelyeken, valamint közterületnek minősülő helyeken. Azonos szabályozás alá esik az elektronikus cigaretta a dohánytermékekkel a forgalomba hozatal, és a termékkel összefüggő kereskedelmi kommunikáció [39/2013. (II. 14.) Korm. rendelet] tekintetében is úgy a mediaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény, mint a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény rendelkezései értelmében.
- [34] A sérelmezett termékek forgalmazására a dohánytermékekhez hasonlóan csak nemzeti dohányboltokban kerülhet sor.
- [35] 5. Az Ndtv. preambulumból kiolvashatóan a szabályozás célja a fiatalkorúak védelme, a társadalom egészségtudatosságának formálása, a káros szokás kialakulásának megelőzése, amely célt nem csak az Irányelv, de a mértékadó európai bírói fórum, az EuB mellett az EVSz is visszaigazolt. A dohányzásellenes politikák egyik fontos közvetett haszna, hogy növelik az emberek tudatosságát az egészségkárosító anyagok veszélyeit illetően, és így hozzájárulnak ahhoz, hogy a társadalom ne tartsa természetes, avagy követendő mintának a dohányzást. A dohánytermékek nyilvános helyeken történő fogyasztásának szabályozásával nem pusztán a nemdohányzók védelmét szolgálja a szabályozás, de az az egészségtudatos szemléletmód elterjedését, a fogyasztási kultúra formálását is célozza.
- [36] 6. A dohányzás, illetve bármilyen nikotintartalmú eszköz, így az elektronikus cigaretta használata is lényegében nem más, mint nikotin, azaz egy pszichoaktív stimuláló szer egyéni döntésen alapuló használata. Olyan tevékenység tehát, mely az egyéni döntés keretei között értékelendő.
- [37] A törvényalkotó a dohányzás-ellenes kampány részeként, a megelőzés és az elővigyázatosság EuB által elismert elvét érvényesítve a dohányzás lehetséges „előszobájaként” tekint a tárgybeli dohánytermékekre, ezért az egészségre ártalmasnak minősítette az elektronikus cigaretta fogyasztása során keletkező, kifújt vízpára jellemző összetevőit (pl. propilén-glikol, glicerin, aldehid, keton és észter vegyületek; aromák, diacetil, stb.) és azok negatív élettani hatásait.
- [38] A dohányzás és az e-cigaretta fogyasztásának, forgalmazásának és a forgalmazáshoz tartozó tevékenységeknek a korlátozása egészségpolitikai kérdés. Amikor tehát a törvényalkotó a dohányzással és az e-cigaretta fogyasztásának lokalizált korlátozásával (dohányzásra kijelölt helyek), forgalmazásának állami koncesszióhoz {3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [30]} és meghatározott paraméterekkel jellemzett helyiséghez kötésével összefüggő korlátozásokat vezetett be, nem tett mást, mint érvényre juttatta az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdésében előírt alkotmányos követelményt: az elővigyázatosság elve alapján, megelőző intézkedéssel

védi a nemdohányzók egészségét úgy a dohányzással, mint az e-cigaretta fogyasztásával szemben. Az elnehezített kereskedelmi kommunikációs lehetőségek és forgalmazási szabályok révén a káros szokások elhagyására irányuló üzenetet közvetít úgy a dohányosoknak, mint az e-cigarettát fogyasztóknak. Az Ndtv. támadott rendelkezéseiből a kifejtettek alapján az a következtetés vonható le, hogy a törvényalkotó eleget tett az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdéseiből fakadó és a jelen határozat IV.2. pontja szerinti tartalmú alapjogvédelmi és intézményvédelmi követelményeknek.

- [39] 7. Az indítványozó egészséghez fűződő jogának sérelmét állította az Ndtv. 2. § (1) bekezdésével és a 7/H. §-ával összefüggésben. Ebben a körben arra hivatkozott, hogy mialatt a jogalkotó a közegészségügyi szempontok érvényesülésének – az állam intézményvédelmi kötelezettségének – tág teret adott, a szabályozás aránytalan módon korlátozta az egyén egészségre fűződő jogát azzal, hogy az elektronikus cigaretta használója a dohányzásra kijelölt helyeken a hagyományos dohányzás égéstermékének belégzésére kényszerül, azaz el kell szenvedje a passzív dohányzás hatásait a zárt légterű dohányzóhelyeken. Az indítványozó tehát egészséghez, személyisége testi-lelki integritásához való jogának aránytalan korlátozását sérelmezte amiatt, hogy passzív dohányosként el kell szenvednie a szervezetére káros, hagyományos dohánytermékekből származó anyagokat.
- [40] Az indítványban támadott, vonatkozó törvényi szabályok korlátozó tartalmúak, amely jelleg részben abban nyilvánul meg, hogy az Ndtv. 2. §-a az elektronikus cigaretta használatát – a hagyományos dohánytermékekkel egyezően – csak a dohányzás számára kijelölt helyeken teszi lehetővé. A jelen határozat IV.3.-6. pontjaiban kifejtett érvek alapján megállapítható, hogy az Ndtv.-beli korlátozások – a dohányzás és az e-cigaretta fogyasztásának visszaszorítása, e szokás kialakulásának megelőzése – népegészségügyi érdeket jelenítenek meg, amelyek részben a nemdohányzók XX. cikk (1) bekezdése szerinti alanyi jogának védelmét szolgálják és a XX. cikk (2) bekezdéséből fakadó állami intézményvédelmi kötelezettségre vezethetőek vissza. Ezek az intézkedések tehát elsődlegesen a nemdohányzók testi és lelki egészséghez való jogát, és csak másodlagosan – a negatív üzenetek révén – szolgálják a dohányosok egészségének a védelmét. Ebben az összefüggésben tehát az egészségre károsnak minősített e-cigarettát fogyasztók egészséghez fűződő jogának korlátozása, a sérelmezett korlátozás arányossága nem értelmezhető: a dohányzás a felnőtt korúak esetében akaratlagos, önrendelkezésem alapuló, választott tevékenység.
- [41] Végül utalni kell arra, hogy szemben az indítványban foglaltakkal, az Ndtv. 2. §-a egyértelműen a nyílt légterű dohányzóhelyeket preferálja, illetve a zárt légterű dohányzóhely esetében is előírja a nemdohányzók által használt helyiségek védelme mellett a megfelelő légcseré feltételeit biztosító nyílászáró szerkezetek vagy egyéb

műszaki berendezések felszerelésének kötelezettségét. Ezek az előírások a dohányzók és elektronikus cigarettát használók egészségvédelmét is szolgálják.

[42] Az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdéséből nem vezethető le a dohányzókra és az elektronikus cigarettát fogyasztókra vonatkozó differenciált szabályozás kialakításának kötelezettsége, ezért az Ndtv. 2. § (1) bekezdése és 7/H §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság megalapozatlanként elutasította.

Budapest, 2017. november 7.

Dr. Salamon László s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró