

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3153/2019. (VII. 3.) AB HATÁROZATA

### utólagos normakontroll indítvány elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a nemdohányzók védelméről és a dohánytermékek fogyasztásának, forgalmazásának egyes szabályairól szóló 1999. évi XLII. törvény 2. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.
2. Az Alkotmánybíróság az indítványt egyebekben visszautasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

- [1] Ötvenhárom országgyűlési képviselő (a továbbiakban: indítványozók) utólagos normakontroll eljárást kezdeményezett az Alkotmánybíróságnál.
- [2] Az indítványozók az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján a nemdohányzók védelméről és a dohánytermékek fogyasztásának, forgalmazásának egyes szabályairól szóló 1999. évi XLII. törvénynek (a továbbiakban: Nvt.) az egyes egészségügyi és egészségbiztosítási tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi CCXXIV. törvény által módosított 1. § *p*–*r*) pontjai, 31. §-a, 33. §-a, 34. § (1) bekezdése, 35. §-a, 36. §-a, 37. §-a és 38. §-a Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát és kihirdetésére visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítését kérték.
- [3] Az indítványt az országgyűlési képviselők több, mint egynegyede nyújtotta be, akik az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja alapján ilyen eljárás kezdeményezésére jogosultak.
- [4] Az eljárás megindítását az indítványozók azzal indokolták, hogy a támadott törvény alapján a dohányzással kapcsolatos rendelkezések úgy módosulnak, miszerint az elektronikus cigaretta vásárlására és használatára a dohánytermékekre vonatkozó jelenlegi korlátozásokat kell majd alkalmazni. Az indítványozók előadták, hogy az e-cigaretta használóinak fő motivációja a dohányzásról való leszokás, így az ilyen jellegű termék használata a dohányzás visszaszorítása melletti fellépésként értékelhető. A módosítás célja azonban szerintük láthatóan az volt, hogy az e-cigaretta összemossa a hagyományos dohánytermékekkel, még abban az esetben is, ha az függőséget okozó nikotint nem is tartalmaz.
- [5] Az indítványozók álláspontja szerint a támadott rendelkezés sérti a megkülönböztetés tilalmát (XV. cikk) és az egészséghez való jogot (XX. cikk).
- [6] A XX. cikkel való ellentétet az indítványozók abban látják, hogy alapvetően sérti az egészséghez és az egészséges környezethez való jogot az, ha a dohányterméket nem használó e-cigaretta személyt dohányzók közé kényszerítik, különösen, ha ez zárt térben, például egy munkahelyi dohányzóhelyiség kapcsán történik.
- [7] Az indítvány indokolása értelmében a sérelmezett jogszabályi rendelkezések azért ellentétesek az Alaptörvény XV. cikkével, mert a hátrányos megkülönböztetés alaptörvényi tilalmának a 14/2014. (V. 13.) AB határozatban kifejtett értelmezéséből kiindulva a hátrányos megkülönböztetés azon felnőtt emberek csoportját érinti, akik



„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 pikogrammal – szembetűnő módon meg kell jelölni.”

### III.

- [10] Az indítvány részben nem megalapozott, részben nem bírálható el érdemben.
- [11] 1. Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban már rámutatott arra, hogy ha az indítványozó egy új rendelkezés tartalmának alkotmányellenességét állítja, akkor az Alkotmánybíróság nem az új rendelkezést hatályba léptető, hanem a módosítás révén az új rendelkezést magában foglaló (inkorporáló) jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja meg {8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.; megerősítette: 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [61]}. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a jelen eljárásban is az Nvt.-be beépült rendelkezések vonatkozásában folytatta le a vizsgálatot.
- [12] Az indítványozó által támadott, Nvt.-be beépült rendelkezések közül az indítvány benyújtását követően a törvényhozó módosította az Nvt. 7/D. § (4) bekezdését, 7/E. § (4) bekezdését, 8. § (4c) bekezdését és (5) bekezdés a) pontját. Az utóbbi módosítások azonban – az indítvány indokolását is figyelembe véve – nem jártak olyan érdemleges tartalmi változással, amely az alkotmánybírósági vizsgálat lefolytatásának lehetőségét befolyásolta volna.
- [13] 2. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése előírja, hogy az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az (1b) bekezdés szerint a kérelem akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli – többek között – az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést vagy bírói döntést [c) pont], és az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével [e) pont].
- [14] Az indítvány az Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pontjának megfelelően egyértelműen megjelölte az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezéseket, azonban az alaptörvény-ellenességet állító indokolást sommásan a teljes támadott szabályozás tekintetében fejtett ki, abban a támadott rendelkezéseket egyenként nem nevesítette, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt a támadott rendelkezések közül azok vonatkozásában tudta érdemben elbírálni, amelyekkel az indítvány indokolása tartalmilag egyértelműen összefüggésbe volt hozható.
- [15] Az Nvt. támadott rendelkezései közül az 1. § *p)–r)* pontjai értelmező rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek az elektronikus cigaretta és az utántöltő flakon, valamint a dohányzást imitáló elektronikus eszköz definícióját tartalmazzák; az indítvány indokolása tartalmilag sem állítja, hogy ezek önmagukban alaptörvény-ellenesek lennének. Az Nvt. 2. § (5a) bekezdése az egészségügyi szolgáltatónál történő dohányzóhely kialakításának feltételeit határozza meg. A 2. § (7) az elektronikus cigaretta, valamint a dohányzást imitáló elektronikus eszköz használatának korlátozásával érintett, illetve ezek használatára kijelölt helyek megjelölésének szabályait írja elő. Az 5. § alapján elektronikus cigaretta és az utántöltő flakon árumintaként nem forgalmazható, valamint automatából nem árusítható, kiskereskedelemre irányuló tevékenység sem végezhető köznevelési intézményben, személyes gondoskodást nyújtó szociális intézményben, gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézményben, valamint egészségügyi intézményben. A 7. § (1) bekezdése egészségvédelmi bírság kiszabásának lehetőségét szabályozza az elektronikus cigaretta és a dohányzást imitáló elektronikus eszköz használatának szabályait megsértők vonatkozásában is. A 7/C. és 7/D. §-ok a termékek forgalomba hozatalával kapcsolatos főbb szabályokat, köztük a bejelentési kötelezettséget írják elő. A 7/E. § a termékekkel kapcsolatos kereskedelmi közlemények és népszerűsítés tekintetében határoz meg tilalmakat. A 7/F. § az elektronikus cigaretta és az utántöltő flakon távértékesítését tiltja. A 7/G. § az egészségügyi államigazgatási szerv általi szankcionálás lehetőségeit határozza meg arra az esetre, ha a terméket gyártók, vagy az importálók nem tesznek eleget a törvényben foglalt kötelezettségeiknek. A 8. § (4) és (4c) bekezdése, valamint az (5) bekezdés a) pontja a törvényi rendelkezések végrehajtására szolgáló rendeletek megalkotására adnak felhatalmazásokat; a 10. § (2) és (3) bekezdése pedig a törvénymódosításhoz kapcsolódó átmeneti rendelkezéseket tartalmaznak. A 7/H. § szerint az Nvt. 2–4/A. § rendelkezéseit az elektronikus cigaretta és a dohányzást imitáló elektronikus eszköz használatára is

alkalmazni kell; az itt hivatkozott rendelkezéseket az indítvány részben önállóan is támadja, részben a fenti rendelkezésekhez kapcsolódó kiegészítő részletszabályokat tartalmazzák. Az utóbbi megállapítás igaz a 3. § (1) bekezdésére, a 4. § (9) bekezdésére, a 7. § (13) bekezdésére és 8. § (2) bekezdésére, ezeket a rendelkezéseket a törvénymódosítás jórészt csak pontosította.

- [16] Az indítvány indokolása a fenti jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességére vonatkozó érvelést sem kifejezetten, sem tartalmilag nem foglal magában; a rendelkezések az indítványban felvetett alkotmányossági problémához csak járulékosan, vagy egyáltalán nem kapcsolódnak. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a fenti rendelkezések Alaptörvénnyel való összhangját az indítvány alapján nem tudta érdemben megvizsgálni, ezekben a részeiben az indítványt törvényi feltételeknek nem megfelelő tartalma – az indokolás hiánya – miatt az Abtv. 52. § (1) bekezdése, (1b) bekezdés e) pontja és 64. § d) pontja alapján visszautasította.
- [17] 3. Az indítvány az Alaptörvény XX. cikkébe foglalt az egészséghez és az egészséges környezethez való jog sérelmét arra hivatkozással állította, hogy az elektronikus cigarettát, illetve a dohányzást imitáló elektronikus eszközt használó személyt dohányzók közé kényszerítik.
- [18] 3.1. A fenti problémával az Alkotmánybíróság már – az elektronikus cigaretta vonatkozásában – foglalkozott a 3292/2017. (XI. 20.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.), amelyben megállapította, hogy „[a]z Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdéséből nem vezethető le a dohányzókra és az elektronikus cigarettát fogyasztókra vonatkozó differenciált szabályozás kialakításának kötelezettsége, ezért az [Nvt.] 2. § (1) bekezdése és 7/H. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz az Alkotmánybíróság megalapozatlanként elutasította” (Indokolás [39]–[42]).
- [19] Mivel az Nvt. 2. § (1) bekezdését az Alaptörvény XX. cikkével való ellentét miatt támadó indítványt – az elektronikus cigaretta vonatkozásában – az Alkotmánybíróság az Abh.-ban elbírálta, ebben a tekintetben az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn, ezért a jelen indítvány alapján az Alkotmánybíróság ugyanennek a rendelkezésnek a vizsgálatát dohányzást imitáló elektronikus eszköz szabályozásának vonatkozásában végezte el.
- [20] 3.2. A jelen ügyben folytatott érdemi vizsgálat kiindulópontjaként az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy az alkotmánybírósági eljárásnak egyrészt nem célja, hogy tudományos oldalról vitatott kérdésekben állást foglaljon (vö. Abh., Indokolás [23]); ilyen kérdés az is, hogy a dohányzást imitáló elektronikus eszközök használata milyen mértékben káros az aktív vagy a passzív fogyasztók egészségére. Másrészt az Alkotmánybíróságnak nem feladata az Országgyűlés – Alaptörvényt nem sértő – szakpolitikai döntéseinek tartalmi felülvizsgálata sem (6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [67]); ennek megfelelően nem vizsgálta, hogy a nemdohányzók és a dohányzást imitáló elektronikus eszközt használók egészségének védelmét más szabályozási megoldással hatékonyabban meg lehetne-e valósítani.
- [21] 3.3. Az Nvt.-nek a jelen ügyben vizsgált 2. § (1) bekezdése – a törvény szabályozási rendszeréhez igazodóan – azokat a helyeket határozza meg, ahol a dohányzás, az elektronikus cigaretta és a dohányzást imitáló elektronikus eszköz használata főszabályként nem megengedett. E helyek közös sajátossága a zárt, a külső környezettel folyamatos légcserét csak korlátozott módon biztosító légtér, vagy a helyek rendeltetéséből fakadó, több személy által történő együttes használat. Egyrészt ilyen zárt légtérű helyek közé tartoznak a közforgalmú intézménynek a nyilvánosság számára nyitva álló helyiségei, a zárt légtérű közforgalmú közlekedő összekötő terek (például aluljárók), a közösségi közlekedési eszközök és a munkahelyek; másrészt nyílt légtérű közterületek egyes minősített részei, így a játszóterek, a közforgalmú vasúti szolgáltatás nyújtására szolgáló területek, a közösségi közlekedési eszközök megállói, valamint az egészségügyi szolgáltató közforgalom számára nyitva álló bejáratának közvetlen környezete. Mivel tehát a fentiek szerint az Nvtv. 2. § (1) bekezdése által felsorolt helyeken a dohányzás és a dohányzást imitáló elektronikus eszköz használata egyaránt tiltott, ezért közvetlenül e rendelkezés vonatkozásában a dohányosok összezárásából eredő egészségkárosodásra, illetve hátrányos megkülönböztetésére irányuló indítványi elemek eleve alaptalanok.
- [22] Az Nvt. 2. § (1) bekezdése utal arra, hogy a rendelkezésben felsorolt helyeken dohányzóhely kijelölhető, de a (2) bekezdés szerint a kijelölésre főszabályként nem kerülhet sor – többek között – közforgalmú intézmények zárt légtérű helyiségeiben és munkahelyek zárt légtérű helyiségeiben sem; tehát a dohányzásra kijelölt hely ezek esetében alapvetően nyílt téren lehet, itt a dohányosokkal való összezárás nem merül fel. A zárt légtérű dohányzóhely kijelölésének kivételes esetköreit az Nvt. 2. § (5) bekezdése határozza meg; erre például

büntetés-végrehajtási intézményekben a fogvatartottak, pszichiátriai intézetben a pszichiátriai betegek számára van lehetőség, vagy munkavállalók részére tűz- és robbanásveszélyes munkahelyeken. E rendelkezéseket azonban az indítványozók külön nem támadták.

- [23] Összességében megállapítható, hogy a vizsgált szabályozás nem kényszeríti a dohányzást imitáló elektronikus eszköz használóját arra, hogy dohányzókkal egy légtérben tartózkodjon. A támadott rendelkezés azokat a helyeket határozza meg, ahol mind a dohányzás, mind a dohányzást imitáló elektronikus eszköz használata tiltott; az eszköz használatára kiválasztható bármely olyan hely is, amelyet nem érint korlátozás és ahol azonos időben nem történik dohányzás. Emellett az is figyelembe veendő, hogy a dohányzást imitáló elektronikus eszköz használata – a dohányzáshoz és az elektronikus cigaretta használatához hasonlóan – akaratlagos, örendelkezésen alapuló, választott tevékenység. A dohányzást imitáló elektronikus eszköz használója az egészségkockázat ellenére dönthet úgy, hogy – akár kivételesen egyéb kedvezőbb lehetőség hiányában, akár más megfontolásból – olyan zárt helyen tartózkodik, ahol egyidejűleg dohányzás történik. A jogalkotó az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdéséből következően nem köteles ennek a lehetőségét kizárni.
- [24] 3.4. Az indítvány szerint a sérelmezett jogszabályi rendelkezések az Alaptörvény XV. cikkével is ellentétesek, ugyanis hátrányosan megkülönböztetik azokat a felnőtt embereket, akik nem használnak nikotintartalmú dohányterméket, mégis kötelezi őket arra a jogalkotó, hogy olyan emberek társaságában tartózkodjanak, akik ilyen termékeket használnak, és ezzel ez utóbbiak nem csak maguk, hanem az ott tartózkodásra kötelezett személyek egészségét is károsítják. Ezzel az indítványozók szerint a jogalkotó szükségtelenül, aránytalanul és észszerű indok nélkül korlátoz alapjogot.
- [25] Ezzel az indítványi elemmel kapcsolatban is kiindulási pont az Alkotmánybíróságnak az a fenti megállapítása, amely szerint a támadott szabályozás nem kötelezi a dohányzást imitáló elektronikus eszköz használóját arra, hogy dohányzókkal egy légtérben tartózkodjon, az egészséghez való alkotmányos jogukat nem korlátozza. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdéseiből nem vezethető le olyan szabályozás kialakításának kötelezettsége sem, amely a munkahelyen külön-külön helyek kijelölését követelné meg a dohányzók, az elektronikus cigarettát fogyasztók és a dohányzást imitáló elektronikus eszközt használók számára. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben megjegyzi, hogy a hatályos törvényi szabályozás a fentiek közül semelyik csoport számára nem biztosítja feltétlenül a munkahelyi dohányzás, illetve hasonló eszköz használatának jogát; a hátrányos megkülönböztetés törvényes jog tekintetében sem vethető fel megalapozottan. Az Nvt. 4/A. §-a ugyanis lehetővé teszi, hogy a munkáltató a munkahelyet teljes egészében nemdohányzó munkahellyé nyilvánítsa (a kollektív szerződés megkötésére jogosult szakszervezet, ennek hiányában a munkavállalók többségének kezdeményezésére vagy ezek egyetértésével). Ebben az esetben a munkáltató kizárólagos rendelkezése alatt álló létesítményekben, illetve helyiségekben dohányzóhelyet kijelölni egyáltalán nem lehet, ebből következően a munkahelyen – egységesen – sem dohányzásra, sem elektronikus cigaretta vagy dohányzást imitáló elektronikus eszközt használatára nincs lehetőség.
- [26] 3.5. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Nvt. 2. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt – az Alaptörvény XX. és XV. cikkével, illetve a dohányzást imitáló elektronikus eszköz használatával összefüggésben – elutasította.

Budapest, 2019. június 25.

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/756/2016.

