

A DOHÁNYZÁS SZABÁLYOZÁSA NEMZETKÖZI KITEKINTÉSBN*

*Gaál Szilvia*¹

A dohánykereskedelem és a dohányfogyasztás szabályozása, s az esetleges állami monopolizálása szinte minden államban fontos, különféle társadalmi, gazdasági és pénzügyi szempontok miatt. E terület szabályozása hazánkban 2010-et követően vált különösen fontos területé, mely változási folyamatot egy korábbi tanulmányomban elemeztem.² Jelen írásomban a dohánykereskedelem monopolizálásának témáját tovább fűzve, a dohányzás és a dohánytermékek fogyasztásának szabályozását kívánom elemezni, különös tekintettel más országok szabályozására. A nemzetközi vizsgálódás keretében először az Európai Unió, majd az Amerikai Egyesül Államok, s végül Oroszország szabályozását vizsgálom meg.

Az Európai Unió szabályozása

A Parlament és a Tanács legfrissebb, 2014/40/EU irányelve³ meglehetősen dohányellenes közeget teremtett, hiszen célja deklaráltan a dohánytermékek, ideértve az elektromos cigarettákat is, összetételének szigorítása. Mint ismeretes az uniós szintű jogalkotás szükségessége a WHO 2003 májusában elfogadott Dohányzás-ellenes Keretegyezménye nyomán merült fel.

A dohányzás visszaszorítása érdekében uniós szinten a jogalkotó az elmúlt évtizedben jelentős lépéseket tett. 2009-ben jelent meg az Európai Unió Tanácsának Ajánlása⁴ a dohányfüstmentes környezetről, melynek célja, hogy segítsen a Tagállamoknak, az Egészségügyi Világszervezet (WHO) Dohányzás-ellenőrzési Keretegyezménye (FCTC) által lefektetett kötelezettségeik teljesítésében. Az Ajánlás értelmében a Tagállamoknak hatáson intézkedésekkel gondoskodniuk kell arról, hogy a lakosságot megóvják a dohányfüst-expozíciótól. Az Ajánlás megvalósításáról a Bizottság 2013-ban jelentést

* DOI 10.21867/KjK/2018.4.4.

¹ Dr. Gaál Szilvia, ügyvédjelölt

² Gaál Szilvia (2018): A dohánytermékek állami szabályozásának közpénzügyi vetülete. *KÖZJAVAK*, IV. évf. 2018/1. szám 38-43. old.

³ Az Európai Parlament és a tanács 2014/40/EU irányelve (2014. április 3.) a tagállamoknak a dohánytermékek és kapcsolódó termékek gyártására, kizserelésére és értékesítésére vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közelítéséről és a 2001/37/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről

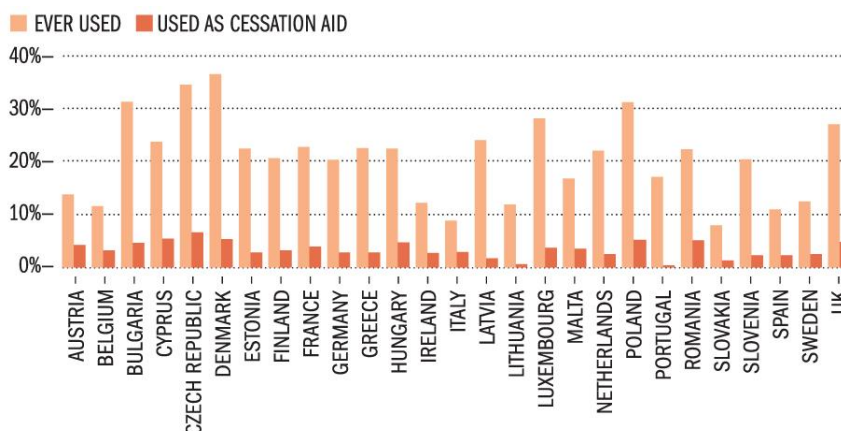
⁴2009/C 296/02 (2009. november 30.)

készített, mely összefoglalást nyújt a Tagállamok (EU 27) hatályos jogszabályi környezetéről.⁵

A hivatkozott irányelv gyökeres változásokat hozott, mivel azt a jogalkotó meghaladottnak és napjaink fejleményei mellett kevésbé hatékonyak ítélte meg. Ezt az alábbiak szerint deklarálta: „A tagállamoknak a 2001/37/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv uniós szinten meghatározza a dohánytermékekre vonatkozó szabályokat. A tudományos, piaci és nemzetközi fejlemények figyelembevétele érdekében szükséges jelentő en változtatni az említett irányelven, így azt hatályon kívül kell helyezni, és új irányelvvel kell felváltani... A 2001/37/EK irányelv hatálya alá tartozó egyes területeken a tagállamok jogi okokból vagy ténylegesen nem tudják jogszabályaikat az új fejleményekhez igazítani. Ez különösen a címkézési szabályokra igaz, ahol a tagállamoknak az irányelv nem engedte meg, hogy növeljék az egészségvédő figyelmeztetések méretét, megváltoztassák azok elhelyezését az egyes csomagokon (a továbbiakban: csomagolási egység), vagy kicseréljék a kátrány-, nikotin- és szén-monoxid-kibocsátási szintekre vonatkozó megtevesztő figyelmeztetéseket.”

1. árba

Rendszeresen és alkalmanként dohányzók aránya az Európai Unió egyes tagállamaiban 2012-ben⁶



Forrás: <https://tobaccoatlas.org/topic/regulating-novel-products/>

⁵ <http://www.fokuszpont.dohanyzasviszszaszoritasa.hu/hu/content/dohanyfustmentes-europaert-az-europai-unio-lehetosegei> (letöltés dátuma: 2017. június 10.)

⁶ <https://www.google.hu/url?sa=i&rct=j&q=&esrc=s&source=images&cd=&ved=0ahUKEwifk5Cvq7UAhXGfRoKHeSMBWcQjhwIBQ&url=http%3A%2F%2Fwww.tobaccoatlas.org%2Ftopic%2Ffe-cigarettes%2F&psig=AFQjCNGOUS39nhwK2Uxwd1lBmCFzHfiF1w&ust=1497019485060344&cad=rjt> (2017. június 8.)

Az irányelv értelmében, annak szabályanyagát a tagállamok 2016-ig kötelesek, helyesebben talán kötelesek lettek volna implementálni. E kötelezettségének ugyanis mindössze 11 tagállam tett határidőben eleget.⁷ Talán meglepő, hogy ebben az összehasonlításban hazánk élen jár, elsők között implementálta ugyanis a magyar jogalkotó az irányelvet.

Vitán felül álló, hogy a dohányzás kérdése valóban igényli a szupranacionális összefogást és szabályozást, hiszen évről évre aggasztóbb statisztikák látnak napvilágot a dohányosok arányáról, mint ahogy azt az 1. számú ábra is mutatja.

Az USA szabályozása

Az Amerikai Egyesült Államok az EU-hoz hasonlóan igen nagy arányban dohányzó lakosságot tudhat a magáénak.

2. ábra



Forrás: <https://www.cdc.gov/vitalsigns/adultsmoking/>

Az USA egyik legmeghatározóbb kereskedelmi és társadalmi központjában, New York városában az elmúlt években szintén felerősödtek a dohány-ellenes törekvések. Már 2013-ban emelkedő cigaretta-árakról és a dohánytermékek diszkontokban történő árusításának betiltásáról szóltak a sajtóhírek. Ezzel egyidejűleg jócskán szigorították a hozzáférés feltételeit is, a metropolisz városi

⁷http://adozona.hu/jovedeki_ado_vam_deviza_termekdij/Dohanyzas_jonnek_a_szigoritasok_KX_VR11 (letöltés dátuma: 2017. június 10.)

⁸<https://www.cdc.gov/vitalsigns/adultsmoking/> (letöltés dátuma: 2017. június 10.)

tanácsa ugyanis akként határozott, hogy 21 évre emeli a dohányvásárlás alsó korhatárát mind a hagyományos és az elektromos cigarettákra, mind pedig a szivarokra vonatkozóan.⁹

A szabályozás célja ebben az esetben közegészségügyi jellegű, hiszen az ilyen szigorítások úgy gondolják, hozzájárulhatnak a dohányzás visszaszorításához és a függőség oly korai kialakulásához. Azonban nem hagyható figyelmen kívül mindezek pénzügyi vonzata sem.

Kiemelendő, hogy a városi tanács a korhatári szigorítása és a dohánytermékek diszkontokban történő árusításának betiltása, valamint a drasztikusan magas árminimum meghatározása mellett megemelték a dohányadó megfizetése alól rendszeresen kibúvókra kiszabható büntetés mértékét is. Ezeket a mérföldkő jelentőségű lépéseket a város mind Michael Bloomberg polgármestersége alatt tette meg. A politikus neve szinte eggyé vált a dohányzás elleni közdelemmel, hiszen már e változások előtt is számos eredményt ért el ezen a területen, így például a dohányzást a közterületek döntő többségén betiltották.¹⁰

Számos párhuzam megfigyelhető tehát a new yorki és a hazai szabályozás között. A dohányárak emelése, az árusítás lehetséges helyének korlátozása, illetve a dohányzás betiltása bizonyos területeken mindkét szabályozási közegben megfigyelhető. Azonban míg az amerikai megoldás a korhatárok emelését építette be jogszabályi környezetbe, addig a magyar jogalkotó inkább a dohányárusítás feltételeinek jelentős szigorítását választotta.

Oroszország szabályozása

Talán a legszigorúbb szemléletet a dohányzás visszaszorításának ügyében 2018-ban Oroszország tudhatta magáénak. Ez pedig tekintettel a küszöbön lévő változásokra, vitán felül meg is illeti.

Az orosz egészségügyi minisztérium által 2017 januárjában nyilvánosságra hozott nyers, előzetes változat szerint a 2015 után születetteknek a jövőben tilos lenne dohányterméket eladni. A tervezet tulajdonképpen a dohányzás teljes betiltását tűzte zászlajára.¹¹

Ahogy a mellékelt 3. számú ábra¹² is mutatja Oroszországban a lakosság közel 40%-a dohányzik, ez hozzávetőlegesen 44 millió embert jelent.

⁹ http://kitekinto.hu/amerika/2013/11/12/szigorodnak_a_dohanyhoz_jutas_feltetelei_new_york-ban (letöltés dátuma: 2017. június 10.)

¹⁰U.o.

¹¹ http://alfahir.hu/az_orszok_tilthatjak_be_a_vilagon_elsokent_a_dohanyzast (letöltés dátuma: 2017. június 10.)

¹² <https://therationalanthem.wordpress.com/tag/national-statistics-office/> (letöltés dátuma: 2017. június 11.)

Az erősen dohányellenes vezetés ilyen magas érintettség mellett inkább a lassú lépések politikáját választotta a drasztikus azonnali változtatások helyett. A változások előfutárt jelentette, hogy 2013 óta tilos nyilvános helyen rágyújtani.

Mindezek mellett az utóbbi években kezdett felerősödni egy igen erős dohány-ellenes propaganda is, ami már-már a hidegháborús idöket idézi. Noha a cél, tehát a dohányzás visszaszorítása végső soron üdvözlendő, az azt elérendő választott eszköz igencsak nagy megdöbbenést váltott ki, nem egy plakáton ugyanis az a felirat szerepelt, hogy "a dohányzás több embert öl meg, mint Obama."¹³

3. ábra

Orosz dohányzás-ellenes propaganda¹⁴



Forrás: <https://themoscowtimes.com/issues/5741>

A dohányzás Oroszországban rendkívül népszerű, már-már az orosz kultúra részeként azonosítják a világ számos pontján. A cigarettát jellemzően Kubából, Grúziából és Közép-Ázsiából importálják. Évente körülbelül 400 ezer ember hal meg a dohányzáshoz köthető betegségek miatt. Vlagyimir Putyin most egy olyan törvényjavaslatot kezdeményez, amely — a világon elsőként — véglegesen megszabadítaná az országot a cigarettától.¹⁵

Utalva a korábbi tanulmányomban ismertetett¹⁶ alapjogi összeütközésekre a dohányzás kapcsán, nem is olyan meglepő, hogy az orosz folyamat ígérkezik az első ilyen átfogó és abszolút dohánytilalomnak. Jogállami keretek között

¹³ <http://alfahir.hu/az-oroszok-tilthatjak-be-a-vilagon-elsokent-a-dohanyzast> (letöltés dátuma: 2017. június 11.)

¹⁴ <https://themoscowtimes.com/issues/5741> (letöltés dátuma: 2017. június 11.)

¹⁵ <https://888.hu/article-oroszorszag-betiltja-a-cigaretta> (letöltés dátuma: 2017. június 11.)

¹⁶ Gaál Szilvia (2018): A dohánytermékek állami szabályozásának közpénzügyi vetülete. *KÖZJAVAK*, IV. évf. 2018/1. szám 38-43. old.

ugyanis, noha lehetséges bizonyos – szigorúbb vagy kevésbé szigorú és kevésbé korlátozó – dohányzás ellenes intézkedések, szabályozások bevezetésére, az mégsem tiltható meg abszolút hatállyal, az ugyanis demokratikus keretek között elfogadhatatlan, szükségtelen és aránytalan alapjogi korlátozást jelentene.

A törvényjavaslat által kitűzött cél az orosz parlament egészségügyi bizottságának elnöke szerint "ideológiailag helyes." A Kreml szóvivője azt nyilatkozta, hogy komoly viták várhatóak, de valós törekvés a cigaretta végleges kitiltása az országból.¹⁷ Azonban már mostanra felmerült heves tiltakozások, és a minden bizonnyal a jövőben is felmerülő és talán egyre erősödő és hevesebb kritikák ellenére sajtóértesülések szerint a kérdéssel kapcsolatban a Kreml-ből a „This goal is absolutely ideologically correct.”¹⁸ - szemlélet látott mindeddig napvilágot.

A tervezett szigorítást a jogalkotó elsődlegesen az attól várható kedvező egészségügyi hatásokkal igyekszik igazolni. Azonban magától értetődő módon felmerültek a változások által várhatóan előidézendő gazdasági szempontok is. Ugyanis óhatatlanul, hatalmas bevételtől esik el általa a piac, nem is beszélve a tiszta bevételen túli egyéb pénzmozgásokról, például a kieső forgalmi adó-bevételről.¹⁹

Megjegyzendő azonban, hogy mindösszesen a jövőbeni jogszabályi változások bejelentése nyomán a 2016-ban a dohányosok aránya az összlakosságra vetítve a Tass-ügynökség adatai alapján mintegy 10%-ot esett.²⁰ Ez pedig tekintettel arra, hogy Oroszország mindig is a legnagyobb arányban dohányzó nemzetek közé tartozott, igen nagy előrelépésként értékelhető.²¹ Ugyancsak az orosz módosítások között említendő az a törvényjavaslat is, amelyet nemrégiben az orosz egészségügy-miniszter nyújtott be. Ennek értelmében az elektromos cigaretták is kiszorulnának a jövőben az orosz piacról.²² Tilalmazott lesz továbbá a dohánytermékek mindennemű reklámozása, illetve az is, hogy a dohánycégek szponzorként tűnjenek fel a továbbiakban – hiszen ez is közvetett módon azok reklámozását célozná és eredményezné.²³

¹⁷ <https://888.hu/article-oroszorszag-betiltja-a-cigaretta> (letöltés dátuma: 2017. június 11.)

¹⁸ <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/russia-cigarette-sale-ban-anyone-born-after-2015-tobacco-lung-disease-cancer-health-ministry-a7518691.html> (letöltés dátuma: 2017. június 11.)

¹⁹ <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/russia-cigarette-sale-ban-anyone-born-after-2015-tobacco-lung-disease-cancer-health-ministry-a7518691.html> (letöltés dátuma: 2017. június 11.)

²⁰ A dohányzó orosz-lakosság aránya 41%-ról 31%-ra csökkent a vonatkozó adatok alapján.

²¹ <http://tass.com/society/918727> (letöltés dátuma: 2017. június 11.)

²² <http://tass.com/society/918727> (letöltés dátuma: 2017. június 11.)

²³ <http://www.bbc.com/news/world-europe-22739016> (letöltés dátuma: 2017. június 11.)

Látható tehát, hogy az tervezett változások összességében igen átfogó szigorításokat hoznak a lakosság egészére. A fentebb említett generáció²⁴ mellett az elektromos cigaretták visszaszorításával az életkoruk alapján „dohányzásra jogosult” lakosságra nézve határoz meg további korlátokat. Ennek oka pedig talán abban keresendő, hogy az idősebb lakosságot is szeretnék pozitívabb példával elöljárókká tenni a vezetés. Erre pedig valóban szükségesnek is mutatkozik, hiszen már meg sem lepődünk azon, hogy az orosz 15 évesek mintegy 12%-a dohányzik napi rendszerességgel.²⁵ Mindez pedig annak ellenére alakul így, hogy már a bevezetendő változtatások előtt is tiltott volt Oroszországban a dohányzás a munkahelyeken, társasházi lépcsőházakban, éttermekben, hajókon, buszmegállóknál és vasúti peronokon, valamint ezek 15 méteres körzetében.²⁶ És még így is, évente közel 400000 ezer orosz halála vezethető vissza valamilyen formában a dohányzásra.

Nikolai Gerasimenko korábbi egészségügy-miniszter egyébiránt üdvözölte a tervezeteket, azoktól egyértelműen kedvező hatást vár. Rámutatott azonban arra, hogy a változtatások fogadhatása nagyban attól is függeni fog, hogy azokat a vezetés hogyan, milyen formában és milyen üzenettel fogja a lakosság számára kommunikálni.²⁷

A dohányzás a világ minden táján egyre égetőbb problémát jelent. Mint a három példában láthattuk, a különböző államok különböző módon igyekeznek fellépni. Akad olyan jogalkotó, amely inkább harmonizációs törekvésekkel igyekszik mintegy jobb belátásra téríteni a dohányzókat, azaz inkább puha jogi megoldásokkal. Akad azonban a skála másik végén olyan megoldás is, amely sokkal inkább a sarkos értelemben vett hard-law eszközökkel élve szigorú tiltásokat tervez bevezetni, annak érdekében, hogy a polgárai legalábbis kénytelenek legyenek letenni a cigarettát.

Oly sok állam mellett Magyarország is a szigorítás mezejére lépett a dohány-probléma kezelése végett az utóbbi évtizedben – többek között persze az uniós implementáció miatt is. A trafikok szabályozása meglehetősen keményvonalas váltást jelent a korábbi állapothoz képest, azonban korántsem jelent akkora megkötést, mint a tervezett orosz tilalom.

²⁴ És felmenő rendszerben az azután születendő valamennyi orosz állampolgár a jelenlegi változat értelmében.

²⁵ <http://www.iflscience.com/health-and-medicine/russia-might-ban-tobacco-for-anyone-born-after-2014/> (letöltés dátuma: 2017. június 11.)

²⁶ <http://www.bbc.co.uk/newsbeat/article/38571174/young-russians-born-this-decade-face-complete-smoking-ban> (letöltés dátuma: 2017. június 11.)

²⁷ <http://www.bbc.com/news/world-europe-22739016> (letöltés dátuma: 2017. június 11.)

Mindezidáig nem derült ki egyértelműen, hogy melyik megoldás-modell ígérkezik a leghatékonyabbnak, hiszen mint tudjuk nem sikerült még egyetlen államban sem leküzdeni ezt az önpusztító függőséget okozó problémát – már ha valóban a teljes megszüntetése a társadalom közös érdeke.

Források jegyzéke:

- Gaál Szilvia (2018): A dohánytermékek állami szabályozásának közpénzügyi vetülete. *KÖZJAVAK*, IV. évf. 2018/1. szám 38-43. old.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2014/40/EU irányelve (2014. április 3.)
- A tagállamoknak a dohánytermékek és kapcsolódó termékek gyártására, kiszerezésére és értékesítésére vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közelítéséről és a 2001/37/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről
- Európai Unió Tanácsának Ajánlása: 2009/C 296/02
- <http://www.fokuszpont.dohanyzasvisszaszoritasa.hu/hu/content/dohanyfustmentes-europaert-az-europai-unio-lehetosegei>
- http://adozona.hu/jovedeki_ado_vam_deviza_termekdij/Dohanyzas_jonnek_a_szigoritasok_KXVR11
- <https://www.cdc.gov/vitalsigns/adultsmoking/>
- http://kitekinto.hu/amerika/2013/11/12/szigorodnak_a_dohanyhoz_jutas_feltetelei_new_york-ban
- http://alfahir.hu/az_orszok_tilthatjak_be_a_vilagon_elsokent_a_dohanyzast
- <https://therationalanthem.wordpress.com/tag/national-statistics-office/>
- <https://themoscowtimes.com/issues/5741>
- <https://888.hu/article-oroszorszag-betiltja-a-cigarettat>
- <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/russia-cigarette-sale-ban-anyone-born-after-2015-tobacco-lung-disease-cancer-health-ministry-a7518691.html>
- <http://tass.com/society/918727>
- <http://www.bbc.com/news/world-europe-22739016>
- <http://www.iflscience.com/health-and-medicine/russia-might-ban-tobacco-for-anyone-born-after-2014/>