

SÁRKÖZY TAMÁS

Privatizáció – reklám – jog*

A magyar dohányipar a privatizáció szempontjából sajátos helyzetű iparág, mert

a) amíg a privatizáció lassan halad Magyarországon, a külföldi befektetések részaránya a nemzeti vagyonban még mindig csak kb 5 %, addig a *dohányipar privatizációja 1992-re teljesen befejeződött*;

b) négy alapvető dohányipari vállalat a pécsi, egri, debreceni, sátoraljaújhelyi dohánygyárak *multinacionális konszernek 100 %-os tulajdonába kerültek* (Austria Tabac, Philip Morris, British American Tobacco, Reemtsma stb.).

A privatizáció úgy történt, hogy az ÁVÜ az állami vállalatokat kft-vé alakította, a dolgozóknak felajánlott részesedés megváltásra került és a külföldi befektetők a teljes tulajdont megszerezték. Másszóval a négy dohánygyár egyszemélyes kft-t képez négy különböző külföldi vállalat 100 %-os tulajdonával.

A külföldi befektetésű privatizáció ellenfelei általában arra a veszélyre hivatkoznak, hogy a külföldi leállítja a magyar termelést, saját áruit kívánja a magyar helyett eladni stb. A dohányipar esetében azonban ennek éppen a *fordítottja* történt, mert a külföldiek a magyar termelést korszerűsítik, a magyar cigaretták eladását támogatják. A nemzetközi konszern keretébe illesztett irányítási rendszerben ugyan, de magyar vezetőket állítottak a dohányipari társaságok élére. Ahol azonban "minőségi" változást kívántak elérni, az éppen a *marketing*, a reklámmunka – valamennyi cégnél külföldi szaktanácsadók működnek közre. Ami pedig még váratlanabb: a reklám elsősorban a magyar árukra irányul, megjelenik a "Symphonia – az erős magyar" reklámtábla stb.

Mindebből az a következtetés vonható le, hogy a külföldiek javára való privatizációt szükségképp rövidesen követi az erős reklám- és marketingmunka. Ez ugyanis a nyugati vállalatok managementjének szükségszerű része. A reklám pedig, – szemben a külföldi kis- és középvállalatokkal – a modern multinacionális vállalatoknál, ezek általános filozófiájának megfelelően éppen a leányvállalatnál gyártott *nemzeti termékekre* irányul. Nem lehet a modern gazdaságban a jövedelmezőség és a foglalkoztatás érdekében a termelést korszerűsítését igényelni úgy, hogy közben tiltjuk a reklámot. Ha tehát a külföldi befektetőktől elvárjuk a technikai korszerűsítést, a magyar munkaerő

* Tanmese a dohányipar példáján egy valamikori nagy dohányos, Kemenes Béla professzor tiszteletére.

foglalkoztatását, úgy magától értetődően számolnunk kell a magyar ízléstől sokszor eltérő, számunkra sokszor túl agresszív reklámmal, marketingmunkával.

2. A hatóságok "hallgatása" és annak következményei

Amikor a privatizációs előkészítő tárgyalások során felmerült a reklámozási lehetőségek kérdése, a magyar oldalról a szokásos "majd rendezzük" szemlélet dominált. A reklámozás terén vannak ugyan Magyarországon "elavult korlátozások", de persze nincs teljes tilalom. "Valamit lehet csinálni", "alkalmazkodni fogunk az Európai Közösség normáihoz". "Úgyis módosítani fogjuk a belkereskedelmi törvényt, akkor majd elintézzük ezt az ügyet is."

Az előkészítés során a külföldiek sem erőltették a reklámozás teljesértékű megoldását. Amikor azonban a dohánygyárak tulajdonát megszerezték és elkezdődött a befektetés, rögtön növelni kívánták a reklámozást is. Az ő fogalmaik szerint "Time is Money", az általuk (újra) alkalmazott magyar menedzserek is bizonyítani kívánják, hogy méltók a bizalomra. Néhány hónapig vártak az új szabályozásra, sürgették a rendezést, de egy év elteltével beindult a reklámozás. A reklám természetesen nem új fogyasztók megnyerésére, hanem a *konszernek egymás közti versenyére* irányul – fogyasszon Sophiane-t, mondjuk a Helikon helyett stb. A fogyasztás ugyanis Magyarországon mindenképp magas, nem növelhető, a belső arányok azonban megváltoztathatók.

A kényelmes magyar hatóságok csodálkoznak ezen az "agresszivitáson". "Hát nem megmondtuk, előbb-utóbb a belkereskedelmi törvényt módosítani fogjuk?" "Amikor az Országgyűlés előtt majdnem 200 még letárgyalatlan törvényjavaslat fekszik, akkor csak nem képzelik, hogy a reklámozás kérdése számunkra a legfontosabb törvényhozási feladat?"

A dohányipari termékeket ábrázoló nagy hirdetőtáblák óriásplakátok, egészoldalas újsághirdetések tömeges megjelenése azonban *új helyzetet* teremtett. Valamit az államapparátusnak csinálnia kell, mert a reklámok nyomán szerveződnek az egészség- és környezetvédők is. Bejelentéseik nyomán 1992-ben megindultak az első eljárások a Fogyasztóvédelmi Felügyelőségen, illetve a Gazdasági Versenyhivatalnál a reklámügynökségek ellen. E perekben megszületnek a csekély bírsággal járó első elmarasztalások, a Versenyhivatalban folyó eljárásokra jellemző az időhúzásra irányuló törekvés, csak néhány esetben szabnak ki az 1990. évi LXXVI. törvény 43. §-a alapján bírságot, zömmel igyekeznek az eljárásokat felfüggeszteni.

3. A jogi helyzet ellentmondásai

Ezek az eljárások azonban csak a probléma felszíni kezelését jelentik és nem elégít ki senkit. A főbb problémák a következők:

a) A perbe fogott kis reklámügynökségek, kiadói a kft-k mögött az egész éves magyar nemzeti jövedelmet meghaladó vagyonnal rendelkező nemzetközi

vállalatok húzódnak meg. Az eljáró hatóságokkal szemben ezért a dohányvállalatok részéről a legjobb specialisták húzódnak meg, akik könnyörtelenül kihasználnak minden anyagi és eljárásjogi lehetőséget mind érdemben, mind az eljárás elhúzására (fellebbezés, többéves bírósági perek stb.). Voltaképp miért gondolja bárki is, hogy a Camel cigaretta, holott egy becsületes tevé, amelyről farmernadrágot is elneveztek stb.

b) Nem került elfogadásra a *média-*, illetve a *sajtótörvény*, amely pl. tiltaná a dohánytermékek tv-ben, rádióban való reklámozását. Új sajtótörvény hiányában nincs részletes szabályozás a cigaretták nyomtatott sajtótermékekben való hirdetésének módjára. Ha tehát 1993-ban médiatörvény nélkül is elkezdődik a helyi rádiós és televíziós frekvenciaengedélyek kiadása, a sajtótörvény időszaki lapokra vonatkozó szabályai szerint (1986. évi II. törvény 7. illetve 9. §-a), nincs konkrét tilalom arra, hogy például kereskedelmi rádióban vagy televízióban cigarettát reklámozzanak stb. (csak a belkereskedelmi törvény 34. §-ára lehet hivatkozni.) Ténylegesen azonban Magyarországon nem volt tévében, rádióban cigarettareklám, megjelenése esetén tehát társadalmi vihar várható.

c) A Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség és felettese az Ipari és Kereskedelmi Minisztérium a meglévő jogszabályokat, különösen pedig a dohányipari termékek fogyasztói forgalmáról szóló 13/1968. (XI.12.) BkM., illetve a belföldi reklám- és hirdetési tevékenységről szóló 12/1972. (VI.5.) BkM. rendeleteket eddig lényegében úgy értelmezi, hogy *dohányipari termékeknél reklám egyáltalán nem lehetséges*, hanem csak "termékismertetés", "árubemutató", (eladótérben, üzleten belül, trafik kirakatában — de már pl. a portálon elhelyezett világítótest tiltott reklám). Ez a jogszabályértelmezés azonban meglehetősen önkényes, mert a belkereskedelemtől szóló 1978 évi 1. törvény 34. § (3) bekezdése nem tilt minden reklámot, hanem, *csak a "fogyasztásra ösztönző reklámot"*. Az, hogy Magyarországon a multinacionális cégek reklámozása folytán a dohányfogyasztás növekedett volna, már az idő rövidsége miatt sem bizonyítható, továbbá miért ösztönözne egy olyan reklám, amelyre rá van nyomva, (bár erre kötelező jogszabályi előírás Magyarországon — számos európai országgal szemben — nincs), hogy "a dohányzás káros az egészségre"? A belkereskedelmi törvény alapján tehát a dohányipari termékek reklámozásának számos formája védhető, lényegében értelmezési vitát képez.

4. *Trükk az államigazgatás oldaláról: meg kell várni az "európai szabályozást"*

A magyar államigazgatás ilyen privatizáció után nehéz helyzetbe került, mert egyik oldalról

a) a kormányzat érdeke, hogy együttműködjön a dohányipart fejlesztő, későbbiekben Kelet felé nagy exportot lehetővé tevő multinacionális vállalatokkal. Ezek a nagy cégek hátrányos régiókban (Heves, Hajdú-Bihar stb.) jelentős munkalehetőséget biztosítanak, emellett az ország talán legnagyobb

adófizetői. A "virilistát" pedig polgári államban illik megbecsülni, nem is beszélve a multinacionális vállalatok jelentős befolyásáról, politikai kapcsolatrendszeréről, (amely utóbbi külpolitikai jelentőséggel is bír);

b) azzal is tisztában van, hogy a belkereskedelmi törvény nem piacgazdasági jogszabály, a régi szocialista tervgazdálkodás ún. ágazati jogalkotások terméke, jórésze az új alkotmányos rend gazdasági alkotmányossága szempontjából egyenesen *alkotmányellenesnek* minősíthető, továbbá, hogy ilyen privatizációs előzmények után a dohányzás reklámját teljes egészében a külföldi vevők részére aligha tilthatja meg;

másik oldalról azonban

c) nem meri a gyakorlatban ténylegesen már folyó dohányreklámot kifejezetten legalizálni, illetve a dohányreklámozást tételesen szabályozni, mert ezt jelenten erőik ellenzik a kormányzaton belül is, mert a népegészségügy jelenlegi rossz helyzetében, a magyar dohányzási szokások igen magas szintje mellett, megalapozottan számít egészségvédő-környezetvédő tömegmozgalmának fellépésére a dohányreklámozással szemben. A dohányreklámozás pedig precedenst teremthet az alkoholnál, szerencsejátékoknál, gyógyszereknél stb.

Egy új törvényi rendezés tehát kényes, jobb az elavult régi szabályozás bástyái között botorkálni. Aki időt nyer, konzerválhatja hivatalát. Valamilyen okra azonban hivatkozni kell, amiért az új reklámtörvény késik. Ez pedig a jelen esetben az új, államigazgatási "csodafegyver" (korábban ilyen helyzetben felsőbb párhatározatokra vagy a szovjet nyomásra volt szokás hivatkozni), mely szerint *meg kell várni az európai szabályozást.*

Az Európai Közösség országaiban azonban a legkülönbözőbb szabályozások ismeretesek a dohányreklámozással kapcsolatban. Általában az a helyzet, hogy ott, ahol a dohányipar többségében állami tulajdonban van, az előírások a reklámozással kapcsolatosan jóval szigorúbbak (pl. Franciaország), mint ahol döntően magántulajdonban vannak a dohányipari vállalatok (pl. Németország). Teljes tilalom azonban sehol sincs. Más kérdés, hogy görög oldalról 1990-ben az Egészségügyi Miniszterek Tanácsa elé terjesztettek a dohányreklámozást erőteljesen korlátozni kívánó javaslatot, de ezt főleg angol és német tiltakozás folytán 1991-ben és 1992-ben egyaránt elutasították. Mivel az EG Gazdasági és Szociális Bizottsága jogszabályi korlátozás helyett inkább önkorlátozó-ön szabályozó megoldásokat javasol az érintett feleknek, eléggé egyértelmű, "hogy európai szabályozás" a dohányreklámozás terén egy-két éven belül nem várható. Erre felesleges várni, hiszen addig esetleg Magyarországon az indulatok teljesen elszabadulhatnak.

5. Jogalkalmazói megoldás?

Ha az új törvény létrehozása különböző okokból nem kívánatos, jön a következő államigazgatási védelmi vonal: hátha megoldható az ügy *jogalkalmazói úton*. Ha valaki tilos módon reklámoz, úgy a hatályos jogszabályok alapján meg kell büntetni. Erre irányulnak a folyamatban lévő

államigazgatási, illetve versenyhatósági eljárások a Fogyasztóvédelmi Felügyelőség, a Gazdasági Versenyhivatal előtt.

Igazából azonban, *az sem megoldás.* Mivel a '70-es években a magyar állam zömmel állami vállalatokkal állt szemben, érthetően nem gondoskodott az államigazgatási hatósági tilalmak megfelelő szankcionálásról. Hiszen az alkotmány és a Ptk. szerinti egységes és oszthatatlan állami vagyontulajdonosaként egyébként is el tudott mindent intézni az állami vállalatoknál. Ez a szituáció azonban gyökeresen megváltozott: külföldi óriásvállalatokkal áll már szemben a magyar államigazgatás, nem a saját vállalataival.

A szankcionálással való kényszerítés tehát nem megy, mert

a) a Fogyasztóvédelmi Felügyelőség által konkrét személyek ellen indítható szabálysértési eljárások, *szabálysértési bírságok* ekkora vállalatoknak még tűszűrásnyi kellemetlenséget sem jelentenek (a megbírságot személyt belülről kártalanítják);

b) a Versenyhivatal már keményebb bírságot szabhatna ki a gazdálkodó szervezetekkel szemben (bár természetesen ez sem elviselhetetlen az érdekeltek számára), de ennek igen *kétes a jogalapja.* A korábbi 1984. évi IV. törvény ugyanis még lehetővé tette konkrét államigazgatási jogszabálysértések gazdasági bírsággal sújtását, ez a lehetőség azonban a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1990. évi LXXXVI. törvénnyel megszűnt. A jelenlegi hatályos versenytörvényben a tilos reklám tényállása nem szerepel (csak a fogyasztók megévesztése, amelyről itt nincs szó – 11. §). Legfeljebb a versenytörvény 3. §-ában foglalt generálklausulával lehetne operálni, ("Tilos gazdasági tevékenységet tisztességtelenül, különösen a versenytársak, a fogyasztók törvényes érdekeit sértő vagy veszélyeztető módon folytatni.") – e szabály alkalmazása azonban a tiltott reklámozás esetében meglehetősen mesterkéltnak tűnik. A 3. §-ban foglalt generálklausula fellazítása a jogbiztonságot sértené, precedenst teremtené más államigazgatási normaszegésekkel kapcsolatban is, ezért érthető módon a Versenyhivatal igen óvatosan, nehezen használja fel ezt a konkrét magatartások közvetlen szankcionálására.

c) Az államigazgatási, illetve versenyhatósági határozatok bíróság előtt megtámadhatók, a kétfokú bírósági eljárás pedig igen időigényes. Más szóval, akár több évig is lehet "jogellenesen" reklámozni, anélkül hogy viszonylag eredményesen felléphetnénk vele szemben. Ez pedig nyilván a hatóságok presztízsét rontaná. Komolyabb szankciót azonban csak új törvény alapján lehet bevezetni, ez esetben azonban éppúgy a parlamenthez kell menni, mint az új reklámkódexszel. Az államigazgatás számára tehát nincs igazi kiút.

6. Trükk a másik oldalról: kereskedelmi szólásszabadság korlátatlansága, mint alkotmányos alapjog

Amíg a hatósági oldalról egyesek a nemlétező európai szabályozásra hivatkozva próbálják konzerválni az elavult rendelkezéseket, a másik oldalról is jelentkezik "csodafegyver". A Nemzetközi Reklámszövetség egyes szakértői az

emberi jogok meglehetősen abszurd módon kiterjesztett felfogása alapján, konkrét kanadai-amerikai bírói ítéletekre hivatkozva *a reklámozás teljes szabadsága mellett foglalnak állást*. "Bármely hirdetés a kereskedelmi információk szabad áramlása korlátozását jelenti, olyan cenzúrát, amely a szabad piacgazdaság és a nyílt társadalom alapköveire sújt." A kereskedelmi közlés (reklám, hirdetés), szabadsága elvileg Magyarországon is levezethető a *szólásszabadság* alkotmányos alapjogából. Minden reklámtilalom sérti egyben a *versenysemlegesség* alkotmányos elvét is, hiszen a reklámozható termékeket előnyben részesíti a nem reklámozhatókkal szemben. A dohányipari termékek – mondjuk a kábítószerrel szemben – *törvényesen előállított és fogalmazott áruk*, tehát reklámozásuk betiltása a vélemény szerint alkotmányellenes.

Magyarországon 40 évig nem volt alkotmánybíráskodás és alkotmányos alapjogvédelem. Ezért a fenti érvelés igen vonzó a magyar reklámszakma számos képviselője, több ügyvéd, sőt elméleti jogász számára is. Észak-Amerikával szemben azonban Európában sokkal komolyabban veszik a *joggal való visszaélés* tilalmát az alapjogvédelem terén is: nevezetesen más emberek rovására (egészségük védelme); más alapjogok sérelmére nem lehet alapjogokat gyakorolni. A dohányipari termékek rekámját korlátozó törvények alkotmánybírói felülbírlása mind Németországban, mind Svájcban eddig eredménytelennek bizonyult. Magyarországon is feltehetően az Alkotmánybíróóság ez esetben alapjogok kollízióját, ütközését állapítaná meg és az arányosság elvét venné figyelembe.

7. Megoldási lehetőség: önkorlátozás és megállapodás

Mi tehát a megoldás, a gyakorlat ugyanis türelmetlen. Ha az új reklámtörvény a parlament leterheltsége és az illetékes minisztériumok vonakodása miatt 1993-ban nem várható, úgy a problémát *pragmatikusan* kell rendezni, mégpedig további halogatás nélkül.

a) Egyik oldalról a külföldi konszerneknek és a reklámszakmának be kell látnia, hogy Magyarország (általában Kelet-Európa) *nem valamifajta új vadnyugat*, ahol mindent szabad. Az olyan típusú durva reklámozásról, ami Nyugat-Európában nem lehetséges, (pl. cigaretta osztogatás iskolák mellett ingyenesen stb.) önként le kell mondaniuk, túlbuzgó ügynökeiket erről le kell szoktatniuk. A dohányreklám valóban ne a fogyasztás bővítésére, hanem nagyobb választékra, nikotinszegény, finomabb, füstszűrős, egészséget jobban védő cigarettákra irányuljon. Emellett az ipar nyújtson támogatást egészség-, illetve környezetvédő, vagy szociálpolitikai alapítványok számára a nagy nyereségből.

b) Másik oldalról az államigazgatásnak be kell látnia, hogy a jelenlegi jogbizonytalan helyzet huzamosabb időn át tarthatatlan, továbbá a privatizációra tekintettel *tudomásul kell vennie a nyugat-európai átlagnak megfelelő reklámozási tevékenységet* (egyébként nemcsak a dohányiparban, hanem az alkohol-, vagy akár a gyógyszeripari termékek terén is).

Önkorlátozáson alapuló megállapodás tehát a kiút, ahogyan ezt az EK Gazdasági Tanácsa is ajánlja (pl. a tévében, a rádióban ne legyen reklám, nyomtatott sajtóban a reklám erősebb korlátokhoz kötött, hirdetőtáblán általában lehetséges stb.) Ez a megállapodásos módszer a magyar államigazgatásban még *szokatlan*, a "hatóság nem köt egyezséget az ügyféllel" stb. Érdemes lenne azonban a magas lóról leszállni és a nyugat-európai szolgáltató közigazgatás ezen meglehetősen elterjedt módszerét alkalmazni. Ha azonban még hatnak minisztériumainkban a feudális tradíciókból fakadó fölé- és alárendeltségi szokások, ez a megállapodás voltaképp lehet hallgatólagos is. Ez esetben a kormány erre feljogosított szerve "jogértelmezést" adna ki a jogalkotási törvényben ismert ún. *jogi tránymutatás* formájában, de ez az egyoldalú aktus ténylegesen a dohányiparral, a népegészségüggyel és a reklámszaknával kötött hallgatólagos megállapodáson alapulna. Jogállamnak alapvető elve ugyanis az érdek kiegyenlítésen alapuló jogalkotás-jogalkalmazás. Nem lehet ez másként Magyarországon sem: az államérdeknek, a privatizált vállalatok magántulajdonon alapuló jövedelmezőségi érdekeinek, a reklám (mint kereskedelmi szabadságjog) szabadságának, valamint az egészség, illetve környezetvédelemhez fűződő érdekeknek ki kell egyenlítődniük.

Ez a kis tanmese talán mutatja azt is, hogy – a jogállami közigazgatás a privatizáció folytán milyen új helyzet elé kerül, továbbá – a modern gazdaság joga mennyire komplex, mennyire nem lehet egyfelől meghatározott jogágakba (így pl. a polgári jogba) beegyömöszölni, továbbá a közgazdasági-szociológiai szemléletmódtól elkülöníteni.

De véleményem szerint beleilleszthető a valamikori nagy dohányos, Kemenes Béla professzor egyéni életútjába, nagy műveltségű jogász pályájának jellemzésére: érdekfeltárás, a kölcsönhatások figyelembevétele, megegyezés. *Leben und leben lassen.*

TAMÁS SÁRKÖZY

PRIVATISIERUNG – REKLAME – RECHT

(Zusammenfassung)

Die Privatisierung nahm in Ungarn einen viel langsameren Fortgang, als es erwünscht und erwartet wurde: Die ausländischen Investitionen erreichen immer noch erst 5% im Nationalvermögen. Dagegen wurde die ungarische Tabakindustrie 1992 vollständig privatisiert. Die vier größten Tabakunternehmen – Pécs, Eger, Debrecen und Sátoraljaújhely – wurden bis zu 100 % von multinationalen Konzernen aufgekauft. Bekannte Firmen traten auf dem ungarischen Markt auf: Austria Tabac, Philip Morris, British American Tobacco, Reemtsma usw... Der Verfasser beschreibt den Ablauf dieser "musterhaften" Privatisierung und bewertet die Vorteile und Nachteile der ausländischen Teilnahme.