

VARIA

– KÖZLEMÉNY –

BŰNÜGYI VÉDŐK KÖZÖTTI EGYÜTTMŰKÖDÉS
AZ EURÓPAI UNIÓBAN

BÉKÉS ÁDÁM
egyetemi adjunktus (PPKE JÁK)

A közösségi/uniós jog kialakulása és fejlődése természetesen eredményezte új intézmények létrehozását, illetve a kialakult tagállami intézményrendszerek közötti együttműködés, kommunikáció új formáinak biztosítását. A bűnügyi együttműködés terén a '90-es évek végén megalakul a csalás elleni hivatal (OLAF), a rendőri szervek közötti együttműködést biztosító EUROPOL, a bírságok közötti kommunikációt biztosító European Judicial Network, továbbá a majdani Európai Ügyészség alapját képező EUROJUST. Látható tehát a tendencia, hogy az Európai Unió, mint jogalkotó leginkább az uniós jog védelmének érdekében álló, illetőleg ahhoz szükséges intézményeket hozza létre, biztosítva ezáltal az igazságszolgáltatás rendszerén belül a nemzeti bíróságok és ügyészségek közötti együttműködést, illetve az igazságszolgáltatás működését megalapozó nyomozások elvégzéséhez szükséges rendőri együttműködést. Hiányosság tapasztalható azonban az igazságszolgáltatás harmadik pillérét tekintve, hiszen a bűnügyi védők közötti együttműködést semmilyen intézményesített módon nem biztosította az Európai Unió.

2002-ben az Európai Unió tagállamainak államfői a páneurópai e-kormányzásról alkotott akciótervet,¹ amelynek lényege, hogy az elektronikus kommunikációt a közigazgatás és az igazságszolgáltatás terén egyaránt elő kell segíteni, és az ehhez szükséges intézményi, illetve infrastrukturális háttérrel létre kell hozni. Ennek eredményeként jelent 2004. évben az elektronikus közigazgatás intézmények közötti részletes programja.

Ezen akcióterv és az Európai Tanács 2007. február 17. napján elfogadott 2007/126/JHA számú határozata alapján az Európai Bizottság elindította a Criminal Justice 2007 elnevezésű programját. Ennek keretében az Európai Bizottság felvette a kapcsolatot a spanyol, a francia, az olasz, a magyar és a román országos ügyvédi kamarákkal, hogy az ő részvételükkel elindulhasson az ügyvédek közötti biztonságos és kívülállók számára titkos kommunikációt lehetővé tevő elektronikus rendszer.

¹ COM(2002) 263 final, eEurope 2005: An information society for all, an Action Plan to be presented in view of the Sevilla European Council, 21/22 June 2002.

A 2007-ben induló program kidolgozását, irányítását és a technikai háttér kialakítását a spanyol országos ügyvédi kamara vállalta fel. A kétéves fejlesztő munka eredménye, hogy 2009. szeptember 24-én a Penalnet² elnevezésű rendszer megkezdte próbaüzemét, új távlatokat nyitva az Európai Unióban dolgozó bűnügyi védők számára. Természetesen ennek szükségességét nem csupán az indokolta, hogy az Európai Bizottság egyenrangúan járjon el az igazságszolgáltatás pilléreit jelentő szakágakkal, hanem annak az igénynek a felismerése, hogy az egységes európai térség a bűnözés szempontjából a jogalkotó előtt jár, és a folyamatban lévő nemzeti büntetőeljárások egyre többször vetik fel a határon átívelő bűnözés igazságszolgáltatásban jelentkező problémáit. A hatékonyan működő európai elfogató parancs ügyvédkényszert ír elő a bírósági eljárás szakaszára, így a nemzeti keretek között eljáró ügyvéd szükségszerűen ütközik bele a joghatóság, a más tagállam büntetőjoga értelmezésének problematikájába.

Bár a Penalnet-rendszer leegyszerűsítve csupán egy titkosított elektronikus levelezési forma, azonban mégis az ügyvédek közötti kommunikáció és tudásbázis biztosításának egyetlen lehetséges intézményesített formája. Hiába alkotnánk ugyanis a nemzeti szervezetek között intézményi együttműködést, hiába biztosítanának az egyes kamarák közötti együttműködést, ha az eljárásban az ügyvéd mint individuum jelenik meg, és nem egy szervezet képviselője, mint például az ügyészség esetében. Különösen a bűnügyi védői munkára jellemző, hogy az ügyvéd egyénileg jár el ügyfele érdekében, hiszen munkája oszthatatlan, és a hangsúlyosabb ügyvédi titoktartás folytán a terhelt és az ügyvéd közötti kapcsolat személyes bizalmon alapszik.

Szemben a gazdasági jogban dolgozó ügyvédekkel, a bűnügyi védő munkája nem bontható részfeladatokra, amelyek delegálhatóak lennének, illetve nem lehet oly mértékben standardizálni, mint például a polgári jog világában a szerződés minták esetében. Ha ebből az alapvetésből indulunk ki, akkor egyértelművé válik, hogy az Európai Unió területén működő bűnügyi védők rendszerét csak úgy lehet felfogni, mint az egyes ügyvédek között létrejövő mátrixot, és nem pedig úgy, mint országos szervezetek közötti együttműködést.

A Penalnet indulásakor számos sajtóorgánum azzal a leegyszerűsítéssel élt, hogy nem látja a különbséget az elektronikus levelezést biztosító Penalnet és egy egyszerű közösségi levelező program között. Pedig a különbség hatalmas, de megértéséhez tisztában kell lenni a védő eljárásjogi és etikai kötelezettségeivel, ezen belül is kiemelten a titoktartás tartalmával.

Ez utóbbi oly mértékben erős kötelezettség és egyben korlát a védő számára, hogy hatályos eljárásjogunk – 81. § (1) bekezdés – és a Magyar Ügyvédi Kamara³ még akkor is a titoktartást írja elő a védő számára, ha egyébként az ügyfél a titoktartás alól felmentést adott. Ha úgy tetszik, a védőként megszerzett információ vonatkozásában az ügyvédi titok teljes körű és abszolút. Ha ezt a szigorúan őrzött titkot a másik tagállamban lé-

² <http://www.penalnet.eu/portalPenalnet/home.do>

³ Magyar Ügyvédi Kamara 5/2008. (X.27.) MÜK szabállyal módosított 8/1999. (III.22.) szabályzata az ügyvédi hivatás etikai szabályairól és elvárásairól: 4/5. Az ügyvéd csak akkor tehet tanúvallomást, ha részére a titok jogosultja felmentést adott. A védői titokról viszont az ügyvéd tanúvallomást nem tehet, és az általa őrzött védői titkot tartalmazó iratot a hatóságnak nem adhatja át. A védői titok megtartása a titokról rendelkezni jogosult személy bármilyen nyilatkozatától függetlenül kötelező.

vő ügyvéddel az ügyfél védelmének ellátása érdekében, és az ő tudtával meg kell osztani, akkor nyilvánvaló elvárás lesz, hogy az ügyvéd tudja, hogy kommunikációja titkosított és biztonságos, továbbá hiteles tudomása legyen arról, hogy a vele kapcsolatban álló személy ténylegesen bűnügyi védő. Az officialitás hiányában az ilyen elvárásoknak egyik levelező rendszer sem fel meg, nemhogy arra gondoljunk, hogy ilyen kommunikációt közösségi oldal biztosítson, ahol az identitás lényegében ellenőrizhetetlen.

A Penalnet-rendszer a fent említett két kívánalomnak együttesen nyújt megfelelést, mert egyfelől csak az illetékes ügyvédi kamara engedélyezheti a rendszerbe való regisztráció kérését, amely önmagában még regisztrációt nem jelent. Utóbbihoz szükséges a Penalnet-et üzemeltető központ hozzájárulása is. Az ügyvédi titkot megtartó kommunikáció pedig az informatikailag sokszorosan biztosított és kódolt elektronikus üzenet útján válik lehetségessé. A megkereső ügyvéd tehát biztos lehet abban, hogy az általa kiadott információ szintén az ügyvédi titokkör által kötelezett másik félhez jut el, aki szakmailag megalapozott és ugyancsak az ügyvédi titkot őrző választ tud neki nyújtani.

A Penalnet-rendszer technikai alapja a titkosított elektronikus aláírásra épül, amely úgy biztosítható, hogy az ügyvéd számára a Penalnet-rendszer egy chipkártyát, ahhoz tartozó olvasót és bejelentkezési kódot biztosít.

Nyilván kérdésként merülhet fel, hogyan biztosítható, hogy az ügyvéd kérdésére választ is kapjon. Úgy gondolom, a probléma inkább csak elméleti síkon jelentkezik, hiszen a rendszer a viszonyosság elvére épül. Amennyiben valakitől nem érkezik válasz, vagy úgy tűnik, hogy a válasz akár hanyagságból eredően nem megfelelő, úgy lehetőség van az érintett ügyvéd rendszerből való kizárására. Meggyőződésem szerint erre példa nem nagyon fog akadni.

– KÖNYVISMERTETÉSEK –

CSEHI ZOLTÁN

A civil társadalom szervezeteinek joga Magyarországon

Budapest: Gondolat, 2007, 164.

ISBN 978 963 69306 0 8

I. A nonprofit jog újszerű megközelítése

Amióta a civil társadalom viszonylagos szabadsággal megkezdhette önszerveződését Magyarországon, egyre-másra születtek a témát taglaló rövidebb írások, szakkönyvek¹, de e terület átfogó, monografikus igényű tárgyalása mind a mai napig várat

¹ A hazai szakirodalom néhány e körben született fontosabb munkája: LOMNICI ZOLTÁN: *A közhasznú szervezetekről szóló törvény bírói gyakorlata. A törvény magyarázata. Alapítvány és egyesület létrehozása.*

magára.² Amint a civilség talpra állása is hosszú folyamat, a szakmának is bőségesen van még mit felmutatnia és búvárkodnia e területen. Reményteli kezdeményezés Csehi Zoltán vázлата, amelyben a nonprofit szektor átfogó áttekintését nyújtja, reflektálva a hazai és az európai bírói gyakorlatra, illetve adójogi és európai jogi vonatkozásokra.³ Az előszóából kitűnik, hogy nem a megszokott, pozitivista-normativista jogszabály ismertetéssel lesz dolgunk a könyvet olvasva, hanem tudományos igényű, gondolkodó és kritikus áttekintést remélhetünk e munkától. E reményünket erősíti a kiadvány esztétikai minősége, melynek gesztenyeszínű borítóján a gamszentbenedeki Kálvária-oltár Szent Miklóst ábrázoló részlete látható. A téma egyedi feldolgozását a választott fejezetcímek is sugallják: noha az első három (I. Bevezetés, II. A civil társadalom szervezeteinek jogi formái, III. Az ügyvezetésre vonatkozó szabályok) még nem tűnik különlegesnek, a nonprofit szervezetek ellenőrzésének, a nyilvános adománygyűjtés szabályozatlanságának, a nonprofit szervezetek adójogának és az európai kitekintésnek szentelt fejezetek már újszerű látásmódot sejtetnek. A vázlat (nem magától értetődő módon) igényes jogszabály- és jogesetgyűjteményt, magyar irodalomjegyzéket, fontosabb jogszabályrészeket ismertető függelékkel tartalmaz. A vázlat szakmai értékét nagyban emeli a gondos lábjegyzetelés, amelyben a jogszabályi hivatkozásokon túl a külföldi, elsősorban német nyelvű szakirodalom is megmutatkozik.

A könyv előszava *in medias res* két fontos problémával indít: egyrészt a *Stauffer-ügy* ismertetésével az európai közhasznúság kérdését érinti, másrészt a kötelelsruész és a közérdeket szolgáló adományok között húzódo ellentét problematikáját vázolja.⁴ Igen érdekes ez utóbbival kapcsolatos hivatkozás a korai egyházatyák azon tanítására, amely szerint a hagyatékból egy gyermekreisz az egyházat illet. A szerző véleménye, hogy ez ma is útmutatóul szolgál, hiszen e rendelkezés szépen példázza, hogy az akkoriban egyedül a közjót szolgáló egyház számára (tehát a köz javára) juttatott vagyoni hányad és a családtagok öröklési igénye egymással kibékíthető. A szerző megállapítja, hogy korunkban az osztrák ABGB tartalmaz ehhez hasonló szabályozást, amely a kötelelsruész alapjának meghatározásában csak az örökhagyó halálát megelőző két évben adott közcélú adományokat veszi figyelembe.⁵ E példák kiválóan szemlél-

Budapest: Hvg-Orac Lap- és Könyvkiadó, 2002.; LOMNICI ZOLTÁN: *Alapítványok és a közalapítványok. Az alapítványok nyilvántartásba vétele. A közalapítványok működése. Az alapítványok gazdálkodása, adózása.* (5., átdolgozott kiadás) Budapest: HvgOrac Lap- és Könyvkiadó, 2008.; CSÁKVÁRI ÁGOTA: *Alapítványok és nonprofit szervezetek pénzkézelenése, adományok elszámolása és nyilvántartása.* Budapest: Novorg Kiadó, 1996.; JUNKERTNÉ SZÜCS ZSUSZANNA: *Alapítványok és társadalmi szervezetek kézikönyve.* Budapest: Saldo Kiadó, 2003.; EGRINÉ RÓNAI MÁRTA-PETTENDI ZSUSZANNA: *Az alapítványok.* Budapest: Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1995.; LOMNICI ZOLTÁN: *Egyesületek.* Budapest: HvgOrac Lap- és Könyvkiadó, 2006.; KUTI ÉVA (szerk.): *A nonprofit szektor Magyarországon.* Tanulmányok. Budapest: Nonprofit Kutatócsoport, Mediant, 1992.; BOGNÁR PIROSKA: *A nonprofit társaságok.* Budapest: HvgOrac Lap- és Könyvkiadó, 2006.; KAHULITS ANDREA: *Nonprofit szervezetek pénzügyeinek intézése.* Budapest: KJK-Kerszöv Kiadó, 2002.

² Kivétel ez alól CSEHI ZOLTÁN munkája, aki remekbe szabott monográfiájában az alapítványokról nyújt átfogó képet, lásd CSEHI ZOLTÁN: *A magánjogi alapítvány.* Budapest: Gondolat Kiadó, 2006.

³ CSEHI ZOLTÁN: *A civil társadalom szervezeteinek joga Magyarországon* Budapest: Gondolat Kiadó, 2007. A mű alcíme: Vázlat a nonprofit szféra szabályozásáról.

⁴ CSEHI (2007) i. m. 8–9.

⁵ CSEHI (2007) i. m. 9.

tetik a társadalmi realitások és a jogi szabályozás között feszülő ellentétek feloldásának szükségét, amelyben a jogászságra hárul fontos feladat. Csehi hangsúlyozza is, hogy kis könyve nem gyakorlati útmutató – noha annak sem feltétlenül haszontalan –, nem is tankönyv, hanem a problémákra, vitatható megoldásokra, bírói jogra reflektáló, kritikai gondolatébresztő.⁶ Jelen írás a könyv ebbéli értékét és minőségét reprezentál, egyes súlyponti részeinek kiemelésén túl a hitelezővédelem nonprofit jogon belüli szabályozásának továbbgondolására tesz kísérletet.

II. A jogi szabályozás útvesztői

Az ismertetett könyv első, rövid bevezető fejezetének legfontosabb része annak tisztázó leszűkítése, hogy mi is tartozik a nonprofit jog berkeibe. A szerző egyértelművé teszi, hogy a harmadik szektor a nonprofit szektornál tágabb kört fog át, a különböző költségvetési szervek, a szövetkezetek, az egyesületek, az önkormányzatok, szakszervezetek, kereskedelmi kamarák és az egyházak⁷ egyáltalán nem minősülnek nonprofit szervezetnek.⁸ A hatályos jogszabályokat vizsgálva sem egyértelműek a nonprofit szektor határai, a „nonprofit” kifejezés szűkebb és tágabb értelemben egyaránt előfordul, elsősorban azonban a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény (a továbbiakban: Kszt.) tárgyalja az ezzel kapcsolatos joganyagot. Csehi javasolja *de lege feranda* James Fishman nyomán a közhaszon és a kölcsönös haszon szerinti tagolás bevezetését, amely kellő érzékletességgel különböztetné meg a társadalom elsődleges hasznára lévő, jótékonyági tevékenységet ellátó szervezeteket a tagjainak közös célját megvalósítani igyekvő elsődlegesen nem gazdasági tevékenység kifejtésére létrehozott szervezetektől. Végül két német tudós: Helmut Anheier és Stefan Toepfler nyomán rögzíti azt az öt feltételt⁹, amelyeknek konjunktív teljesülése esetén egy szervezet nonprofitnak minősülhet, és a magyar viszonyokból kiindulva ehhez hozzátesz további két kritériumot, miszerint (i) a szervezet nem végez politikai, vallási tevékenységet, (ii) jellemzően díjazás nélküli tisztségviselői vannak.¹⁰

Bevezető fejezetében szerzőnk reflektál arra is, hogy a *par excellence* nonprofit szervezeteket szabályozó Kszt. alkalmazása a közhasznúság, a közérdek megvalósulását érintően miként rajzolódik ki a bírói gyakorlatban. Eszerint – számos jogesetben deklaráltnak – a közhasznú tevékenység tágan értelmezendő, és közvetett módon is megvalósulhat, támogatások nyújtása révén. Kivétel ez alól a kiemelten közhasznú tevékenység, amely során az állami, önkormányzati feladat közvetlen átvállalása és

⁶ Ld. CSEHI (2007) i. m. 12.

⁷ CSEHI meggyőzően érvel amellett, hogy a történelmi egyházak nem tekinthetők nonprofit szervezeteknek, mert elsődleges feladatuk Isten és ember közötti közvetítés, lényegük az emberi élet transzcendens aspektusaihoz köthető, történelmi vetületűek, nem kötődnek országhatárokhöz. Ehhez annyi teendő hozzá, hogy a történelmi egyházakat szabályozó jogforrás címe is (1990. évi IV. törvény a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról) jelzi, hogy itt a „világi” jog szempontjából is elismerten alapvető szabadságjogot érintő kérdékről van szó.

⁸ CSEHI (2007) i. m. 13.

⁹ (1) önálló szervezeti struktúra; (2) magánszférába tartozás; (3) profitelosztás tilalma; (4) autonómia, önálló döntéshozatal; (5) önkéntes szerveződés

¹⁰ CSEHI (2007) i. m. 17–18.

megvalósítása az elvárt. A közhasznú szervezetek adójogi aspektusból történő tárgyalása során Csehi pragmatikus módon bevonja vizsgálódási körébe a közérdek részére történő cselekvés okán hasonló kedvezményekben részesülő egyházakat, önkéntes kölcsönös biztosító pénztárakat, illetve a közérdekű kötelezettségvállalással nyújtott támogatások körét, amely szintén azonos adójogi rezsim alá esik.

A bevezető rész zárásaként statisztikai adatokat ismerhetünk meg, amelyek elemzésére is sor kerül. Megtudjuk, hogy a KSH által egyként kezelt harmadik szektor a mai napig 42%-ban állami intervencióból működik, ami vélhetően szocialista örökség. Az állami gyámkodás helyett előremutatóbb lenne – szól a konklúzió – a civil szféra „helyzetbe hozása”, s a közelmúlt jogalkotására is jellemző¹¹ *status quo* konzerválás helyett teret engedni a nonprofit szervezetek önálló, aktív gazdálkodásának.

A jog hálójával átszőtt életünkben a szabadságnak meg kell vívnia a maga csatáját, hisz minden, még a legkaritatívabb, legaltruistább cselekedet is a nyugati ember világában jogi háttérrel feltételez.¹² Természetes, hogy a szabályozási mánia oda vezet, hogy egyes területek túlszabályozottak, mások pedig szükségmegoldások csapdáiban vergődnek. A könyv második fejezete ebből az alapállásból szemléli és tekinti át a civil társadalom szervezeteinek jogi formáit. Az ismertetés vázlatos, de lényegre törő, és a kritikus pontokat mind érinti. Kommentál is, továbbá bemutatja a vonatkozó bírói gyakorlatot, emiatt gyakorlati jogászok számára is rendkívül hasznos. Kiemelendő a kiforrott dogmatikai látásmód, amely kellő magabiztossággal és rendszerérzékkel elemzi az egyes intézményeket. Ehelyütt csak a társadalmi szervezetek bemutatására utalok,¹³ amely során a szerző történetiségében elemzi és mutatja ki a társadalmi szervezetek és az egyesületek közötti dogmatikai különbséget, amely különbségtétel a hatályos normákban zavaros, a bírói gyakorlatban pedig teljesen összemosódott. A fejezet sorra veszi az egyes nonprofit szervezeti formák alapítására, működésére, gazdasági tevékenységére, megszűnésére vonatkozó normákat, bírói gyakorlatot. A gazdasági tevékenység végzése hazánkban – éppen a civil szféra gyengesége miatt – nem okoz egyelőre komolyabb jogalkotási és jogalkalmazó problémákat, de előbb-utóbb szembesülni kell a vállalkozó tevékenységet is folytató közhasznú szervezetek ez irányú tevékenységére által előálló (például versenyjogi vetületű) kihívásaival.

1. Útkeresés a hitelezővédelem terén

A hitelezővédelem nonprofit szférán belüli szabályozásával kapcsolatos gondokra külön alfejezetet szán a szerző. Az alábbiakban az itt felmerülő kérdések mélyebb elemzésére, továbbgondolására is vállalkozunk. Amint azt az Alkotmánybíróság egy korai határozatában¹⁴ kifejtette, egy jogállamnak nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság, a jogbiztonság pedig az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak

¹¹ Ld. a Nemzeti Civil Alapprogramról szóló 2003. évi L. törvényt.

¹² Ld. VARGA CSABA: Joguralom? Jogmánia? Ésszerűség és anarchia határmezsgyéjén Amerikában. *Valóság* XLV. 2002/9, 1–10.

¹³ Ld. CSEHI (2007) i. m. 44–49.

¹⁴ 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Arról nem is szólva, hogy egyáltalán „legyenek.” Egy-egy fontos terület jogszabályi lefedettségének (teljes) hiánya mulasztásos alkotmányellenességet idéz elő. A nonprofit szervezetek hitelezővédelmi rendelkezéseivel kapcsolatban pontosan ilyen hiátus tapasztalható.

Csehi a nonprofit szféra magyar jogbeli legnagyobb hiányosságát kifejezetten a hitelezővédelem szabályozatlanságában látja, a fennálló helyzetet pedig alkotmányellenesnek tekinti, mivel a felmerülő problémák kezelésére egyedül egyes kiegészítő magán- és büntetőjogi szabályok segítségével hívása látszik áthidaló megoldásnak.¹⁵ E körben az egyik legfontosabb kérdés, hogy hogyan viszonyulnak egymáshoz egy nonprofit, közhasznú szervezet kedvezményezettjeinek juttatott adományok és a visszerhes jogügyletekből fakadó hitelezői igények, továbbá az állam által előírt kötelező befizetések.¹⁶

Lássuk hát, hogy jobb híján milyen kiegészítő megoldásokkal lehet jelenleg próbálkozni a hitelezők védelme érdekében. A polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) 1. § (1) bekezdésének második fordulatában található rendelkezés (*ún. Québeci klauzula*) szerint a Ptk. szabályozásának tárgyát (egymás mellé rendelt személyek vagyoni és nem vagyoni viszonyai) képező viszonyokat rendező más jogszabályokat a Ptk. rendelkezéseivel összhangban kell értelmezni. E „királyi” rendelkezés alapján valamennyi nonprofit szervezetre irányadónak kell tekintenünk a Ptk. rendelkezéseit. Komoly gondot okoz azonban, hogy a Ptk. a hitelezők védelmét nem, vagy csak igen behatároltan kezeli. Lehet hivatkozni az *actio Pauliana* Ptk. 203. §-ban szereplő szabályára,¹⁷ amely kimondja, hogy fedezetelvonónak minősül az a szerződés, amellyel harmadik személy igényének kielégítési alapját részben vagy egészben elvonják. Ez esetben a fedezetelvonó szerződés érvényes ugyan, de az ilyen szerződés viszonylagosan, azaz a sérelmet szenvedett harmadik személlyel szemben hatálytalan. A hatálytalanság megállapítása azzal a jogkövetkezéssel jár, hogy a szerződéssel érintett vagyontárgy fedezeti jellege fennmarad, azaz a harmadik személy és az adós viszonyában úgy kell tekinteni, mintha a vagyónátruházási szerződést meg sem kötötték volna. Ez az összekapcsolás azonban nem zökkenőmentes a nonprofit szervezetek tekintetében: a Ptk. szerződéses háttérben gondolkodik, egyáltalán nem oldódik meg a felvetett gond, ha a hitelezőként az állam jelenik meg, ha közterheket szed be, igaz, hogy ez már közjogi előkérdéseket is bevon a vizsgálódásba.

Előremutató megoldásnak tűnik a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény (Gt.) idevágó szabályainak alkalmazása, karöltve az 1991. évi XL. törvény (Csőd-törvény) rendelkezéseivel. A Gt. 30. § (3) bekezdése kimondja, hogy a társaság fizetőképzetlenségével fenyegető helyzet bekövetkezése esetén a vezető tisztségviselők a hitelezők érdekeinek elsődlegessége alapján kötelesek ügyvezetési feladataikat el látni. Az új Gt. ezzel az *ún. wrongful trading* intézményét honosította meg, annak

¹⁵ CSEHI (2007) i. m. 85.

¹⁶ Ld. CSEHI (2007) i. m. 86.

¹⁷ Uo.

érdekében, hogy a társaság ügyvezetését csődközeli helyzetben visszatartsa a hitelezői érdekeket sértő, indokolatlan mértékű kockázatvállalástól. A Csődtörvény ehhez kapcsolódóan előírja, hogy a vezető tisztségviselők e kötelezettség felróható megszegése esetén a hitelezőkkel szemben helytállni kötelesek. A Csődtörvény 33/A. § (1) bekezdése alapján ugyanis a hitelező vagy a felszámoló a felszámolási eljárás ideje alatt keresettel kérheti a bíróságtól annak megállapítását, hogy azok, akik a gazdálkodó szervezet vezetői voltak a felszámolás kezdő időpontját megelőző három évben, a fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzet bekövetkeztét követően ügyvezetési feladataikat nem a hitelezők érdekeinek elsődlegessége alapján látták el, és ezáltal a társasági vagyon a keresetben meghatározott mértékben csökkent. A Gt. által felkínált lehetőség nonprofit szervezetekre való alkalmazásának *neuralgikus pontja* azonban a törvények hatályában van. A Gt. ugyanis egyértelműen a Magyarországon székhellyel rendelkező *gazdasági* társaságokra vonatkozik, ezek alapján a Gt. rendelkezéseit egyéb jogi személyekre alkalmazni álláspontunk szerint nem lehet. Nyilvánvalóan nem így van ez viszont a Gt.-ben szabályozott nonprofit gazdasági társaságok esetében. Ezek alapján felmerül a kérdés, hogy amennyiben a nonprofit gazdasági társaságokra alkalmazhatóak a Gt. szabályai, nem lenne-e célszerű e szabályok kiterjesztése az egyesületekre és az alapítványokra is.

A Csődtörvény hatályának megítélése már nem ennyire egyértelmű. A Csődtörvény 2. § (1) bekezdése határozza meg, hogy a törvény hatálya a gazdálkodó szervezetekre és ezek hitelezőire terjed ki. A 3. § (1) a) pontja szerint gazdálkodó szervezetnek a következők minősülnek: az állami vállalat, a tröszt, az egyéb állami gazdálkodó szerv, a szövetkezet, a lakásszövetkezet, az európai szövetkezet, a gazdasági társaság, az európai részvénytársaság, a *közhasznú társaság*, az egyes jogi személyek vállalata, a leányvállalat, a vízgazdálkodási társulat (a víziközmű-társulat kivételével), az erdőbirtokossági társulat, az *önkéntes kölcsönös biztosító pénztár*, a magánnyugdíjpénztár, az egyesülés – ideértve az európai gazdasági egyesülést is –, az európai területi együttműködési csoportosulás, a végrehajtói iroda, a *sportegyesület*, valamint mindazon jogi személyek vagy jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságok, amelyek fő érdekeltsegeinek központja a Tanács fizetéseképtelenségi eljárásokról szóló 1346/2000/EK rendelete alapján az Európai Unió területén található. Álláspontunk szerint a takaros felsorolás *dólttel* jelzett elemei nem tekinthetők gazdálkodó szervezetnek, így ezek tekintetében a Csődtörvény következtelen. Szintén az a kérdés merül fel, hogy vajon indokolt-e a nonprofit szervezeteket kirekeszteni a törvény hatálya alól? Úgy tűnik, hogy a Csődtörvény hatályának a nonprofit szektorra való kiterjesztése előrelépést jelenthet hitelezővédelmi szempontból, de valószínűleg szükség lenne a nonprofit szervezetekre vonatkozó eltérő szabályok megállapítására is a Csődtörvényen belül, hisz a törvény jelenlegi formájában kizárólag *forprofit* gondolkodású.

A Csődtörvény kisvállalkozókat segíteni igyekvő, minden bizonnyal jó szándékból fogant rendelkezése viszont azt mutatja, hogy a hitelezővédelem oltárán sem szabad mindent feláldozni. Álláspontunk szerint a hitelezői érdekek védelmének túlbuzgó megnyilvánulása a vállalkozói 'körbetartozások' mérséklése céljából született 2007. évi LXXVIII. törvény Csődtörvényt módosító, a fizetéseképtelenség megállapíthatóságára vonatkozó új szabálya, amely azt a veszélyt rejti magában,

hogy életszerűtlenségével a vállalkozások mindennapi működése elé gördít akadályokat.¹⁸

A hitelezői igényérvényesítés és a csődeljárás viszonyával kapcsolatban érdemes a Legfelsőbb Bíróság két eseti döntésére utalni.

Az első jogesetben a legfőbb bírói szerv akként döntött, hogy társadalmi szervezet feloszlása esetén a vagyoni kérdések rendezése nem tartozik bírósági útra.¹⁹ Az ügyben érintett vadásztársaság kimondta feloszlással való megszűnését, egyben arról is határozott, hogy a közgyűlés megbízza a vadásztársaság intézőbizottságát, mint felszámolót, hogy az alapszabály előírása szerint a hitelezők kielégítése után rendelkezzen a társaság vagyonáról. Ilyen előzmények után kérte az elnök a vadásztársaság törlését a nyilvántartásból, és a megyei bíróság ezt meg is tette.

A megyei főügyészség fellebbezésében indítványozta a jogszabálysértő végzés hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróság új határozatra való utasítását, mert szerintük az elsőfokú bíróság nem vizsgálta, hogy a vadásztársaság felszámolói elvégezték-e a feladatukat. Álláspontja szerint ugyanis addig nem lehet szó a törlésről, amíg a hitelezők igényének kielégítése nem rendeződött, egyébként a bíróságnak kell kialakítani az ezzel kapcsolatos eljárási rendet. A Legfőbb Ügyészség átiratában fenntartotta a megyei főügyészség fellebbezésében foglaltakat, illetve azt azzal egészítette ki, hogy a szervezet vagyona felől egyedül a legfőbb szerv dönthet, nem pedig a felszámolóként eljáró intézőbizottság.

A fellebbezés a Legfelsőbb Bíróság szerint nem volt alapos, mert a vadásztársaság közgyűlése az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény (Etv.) rendelkezéseinek és az alapszabálynak megfelelően mondta ki a feloszlással történő megszűnést. Az Etv. 20. §-a alapján pedig a társadalmi szervezet nem törléssel, hanem a közgyűlés határozata alapján szűnik meg. Az Etv. 21. §-ának (1) bekezdése pedig előírja, hogy a társa-

¹⁸ E szabály szerint az adós társaság fizetéseképtelennek mondható akkor is, ha fennáll a hitelezővel szemben a pénz vagy pénzben kifejezett tartozása, mely szerződésen alapul (i), az adós a teljesítési határidőt követő 15 napon belül e tartozást írásban nem vitatta vagy elismerte (ii), és a hitelező a felszámolási eljárás kezdeményezését megelőzően eredménytelen fizetési felszólítással élt (iii). Ezek szerint a 2007. július 7. napjától a felszámolási eljárás lefolytatása iránti kérelem bírósághoz történő benyújtását követően az adós már csak akkor szabadulhat a fizetéseképtelenség megállapítása alól, ha a szerződésen alapuló tartozását kiegyenlíti, hacsak nem vitatta írásban a számla jogosságát a teljesítési határidőt követő 15 napon belül. Ez a szabály könnyen alkalmat adhat visszaélésekre, ugyanis nagy cégeknél könnyen előfordulhat, hogy egy-egy számla 'átfutási' ideje miatt csúszik a teljesítés, és egy gyors írásbeli felszólítás után már nem kerülhet el a felszámolási eljárás megindítása. Álláspontunk szerint ez a szabály indokolatlan felszámolási eljárásokat gerjeszthet, pedig a Legfelsőbb Bíróság már több ítéletében rámutatott, hogy a tartozások behajtásának útja nem a felszámolási eljárás. Ez az új szabály pedig éppen ezzel ellentétes tendenciát indukálhat. Az már csak ráadás, hogy az új szabály hatályba léptető rendelkezése komoly joghézagot vágott a Csődtörvény szövetén, mert úgy rendelkezett, hogy a törvény hatálybalépése után indult eljárásokra kell alkalmazni, megfelelően arról, hogy az eljárás megindulását megelőzi a teljesítési határidő, a felszólítás. Például, ha egy számla kézhezvételére az új szabály 2007. július 7. napján történt hatálybalépés előtt megérkezett az adóshoz, az akkor hatályos jogszabályok szerint még nem kellett írásban jeleznie kifogását. Ezek után, ha a hitelező írásbeli fizetési felszólítást küldött neki, és utána a törvény hatálybalépését követően felszámolási eljárást indított, nem marad más eszköz az adós kezében, mint kifizetni az esetleg egyébként jogosulatlanul kiállított számlát.

dalmi szervezet megszűnése esetén – a hitelezők kielégítése után – vagyonáról az alapszabály előírása vagy legfelsőbb szervének döntése szerint kell rendelkezni.

A fenti rendelkezésekből adódóan a társadalmi szervezet önkéntes megszűnése esetén a bíróság csak azt vizsgálja, hogy a legfelsőbb szerv az alapszabály előírásának megfelelően hozott-e határozatot a társadalmi szerv megszüntetéséről. Amennyiben a legfelsőbb szerv határozata megfelel a követelményeknek, úgy a megszűnés regisztrálásához nem kell bevárni a felszámoló jelentését a vagyoni kérdésekről, mert ennek vizsgálata nem tartozik a bíróság hatáskörébe. A jelenleg hatályos jogszabályok tehát a vagyonelszámolási eljárás tekintetében nem írnak elő kötelezettséget a bíróság számára.

Átgondolandó, hogy e magas szintű döntés kudarca vajon jogalkotási, jogalkalmazói, esetleg jogtechnikai²⁰ hiányosságok eredménye-e.

Egy 2006-ból való másik eset kifejtését mellőzve csak a végkövetkeztetésre utalunk, miszerint a társadalmi szervezet megszűnése esetén a felszámoló kijelölése nem tartozik bírósági hatáskörbe.²¹

Összegzésül azt mondhatjuk, hogy a legújabb keletű bírói gyakorlat is megerősíti azt a kiinduló tézist, hogy a hitelezővédelem, a fizetéseképtelenségből fakadó gondok jelenleg megoldatlanok a nonprofit szférában, s ezzel kapcsolatban komoly teher nehezedik a törvényhozó vállára.

2. *Kiút a jogtudomány felől*

Amint fentebb már jeleztük, az új keletű jogirodalom már foglalkozik e fontos kérdések felvetésével, sőt a lehetséges válaszok megadásával is.²² Jogos és előremutató felvetés a nyilvánosság és átláthatóság megteremtése, például, hogy tegyék közzé a nonprofit szervezetek éves beszámolóját napilapokban, helyi lapokban.²³ A vagyonvesztés miatti megszüntetés alternatíváját jelentheti az átalakulás lehetőségének megteremtése, például közhasznú társasággá, illetve most már nonprofit gazdasági társasággá.²⁴

Az új Ptk. koncepciójában és szabályozási tematikájában²⁵ (a továbbiakban: Tervezet) a jogi személy megszűnésével kapcsolatos részben az a javaslat olvasható, hogy a jogi személy jogutódlással történő megszűnése esetén ki kell mondani a jogutód helytállási kötelezettségét, illetve, ha annak nem tud eleget tenni, a megszűnő jogi személy tagjainak felelősségét. A Tervezet tartalmazza azt is, hogy szétválás esetén a jogutódokat a jogelőd követelése a vagyonmegosztás arányában illetnék meg, tar-

¹⁹ Ld. Legf. Bír. Kny. II. 28.184/1997. sz. (BH1998. 462)

²⁰ Ld. VARGA CSABA: Jogtechnika és jogdogmatika. In BÁNDI GYULA (szerk.): *Ünnepi kötet Boytha Györgyné tiszteletére*. Budapest: Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar 2002, 144–155.

²¹ Legf. Bír. Kfv. III. 37.207/2004. sz. (BH2006. 38)

²² CSEHI (2006) i. m. 298.

²³ Uo.

²⁴ CSEHI (2006) i. m. 304.

²⁵ Ld. 1003/2003. (I. 25.) Korm. határozat. A határozattal elfogadott szöveg mellékleteként a tervezet megjelent a Magyar Közlöny 2003. évi 8. számában. Lásd még: VÉKÁS LAJOS (szerk.): *Szakértői javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez*. Budapest: Complex Kiadó, 2008.

tozásaiért egyetemlegesen lennének kötelesek helytállni. Megjelenik a nyilvánosság is: ha a törvény másként nem rendelkezik, a jogutódlással létrejövő jogi személy hirdetményben köteles felhívni a megszűnő jogi személy hitelezőit követeléseik bejelentésére. A jogelőd hatósági engedélyei vonatkozásában – ha az engedély feltételeinek a jogutód is megfelel – a jogutód jogi személy jogutódlását el kell ismerni. A megszűnő jogi személy hitelezői megkárosításának megelőzése érdekében a jogutódlás tényének megfelelő (pl. hirdetményi) nyilvánosságot kell adni.

A korábbi útkeresésünkre ekképp reflektál a Tervezet: jogutód nélküli megszűnés esetén általános szabályként végelszámolási vagy felszámolási eljárás biztosítsa a hitelezők kielégítését. A jogi személy megszűnését követően ismertté vált, a megszűnt jogi személyt megillető követelésre vagy vagyontárgyra vonatkozó eljárást külön törvény szabályozza.

A jelenlegi bírói gyakorlattól eltérne az új törvény: a nyilvántartásba vétellel kezelt jogi személy megszűnéséhez nem lenne elegendő az erre feljogosított szerv döntése, a megszűnés hatálya a nyilvántartást vezető bíróság általi törléssel állna be.

Sajnálattal tapasztalható, hogy az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium honlapján²⁶ elérhető normaszöveg-tervezetben nem látjuk viszont hiánytalanul a Tervezet alaposan kidolgozott elképzeléseit.

Csehi Zoltán 2004 augusztusában az Igazságügyi Minisztérium Polgári Jogi Kodifikációs Szerkesztőbizottsága részére elkészített *Javaslat az egyesület és az alapítvány szabályozására az új magyar Polgári Törvénykönyvben* című előterjesztésében²⁷ (a továbbiakban: *Javaslat*) azt ajánlja, hogy a lejárt és ki nem elégített követeléssel rendelkező hitelezők az egyesület jogutódlással történő megszűnése esetén kapjanak a Gt. szabályainak mintájára biztosítékkövetelési jogot.²⁸ Az egyesület jogutód nélküli megszűnése esetén a *Javaslat* szerint az egyesület bármely hitelezője, akinek az egyesülettel szemben lejárt és nem vitatott, vagy jogerős ítéletben megállapított követelése áll fenn, kérhetné a bíróságtól az ok megnevezésével más személy végelszámolóvá történő kijelölését.²⁹ Meglátásunk szerint ezek a javaslatok konkrétabb cselekvési lehetőséget biztosítanak a hitelezőknek, és saját ügyük tevékeny résztvevőivé tenné őket. Egy speciális 'hitelezővédelmi', de nagyon életszerű gondolat a *Javaslat*ban az alapítvány és a kötelekrész viszonyának szabályozási tervezete, amely kimondaná, hogy halál esetére szóló ügyletben létesített és az örökhagyó halála után bírósági nyilvántartásba vett alapítvány esetén az alapítvány részére juttatandó vagyon a kötelekrészre való igényt nem csorbíthatja, az alapítványnak az öröklésre vonatkozó szabályok szerint kell helytállnia a kötelekrészi igényekért. Véleményünk szerint e szabály megalkotása a polgári lét térnyerésével, nagyobb vagyontömegek felhalmozódásával válik különösen időszerűvé; egyelőre Magyarországon még nem vált mindennapivá az a probléma, amelyet e szabály orvosolni törekszik, de külföldi példák bősége mutatja, hogy fontos kérdéstről van szó.³⁰

²⁶ Ld. <http://www.irm.hu/?mi=1&katid=201&id=227&cikkid=4147>

²⁷ LD. CSEHI ZOLTÁN: *Diké kísértése, Magánjogi és kultúrtörténeti tanulmányok*. Budapest: Gondolat, 2005, 470–521.

²⁸ CSEHI (2005) i. m. 483.

²⁹ CSEHI (2005) i. m. 484.

³⁰ LD. CSEHI (2006) i. m. 316–331.

Összegzéseként elmondható, hogy a hitelezővédelem nonprofit jogban tapasztalt jelenlegi hiánya az utóbbi időben komoly figyelmet kapott a jogtudomány művelői körében, s a felvetett megoldási javaslatok jótékonyan hatnak a Tervezet kidolgozására is. Igen fontos lenne azonban, hogy az új Ptk. végleges normaszövege ne híguljon fel a még elkövetkező szakmai és politikai operációk során, és akkor talán nem lesz szükség hosszas 'bolyongásra', hogy a felvetett problémák megoldásával révbe érjünk.

III. Ki őrzi az őrzőket?

Az ügyvezetésre vonatkozó szabályok ismertetése során Csehi a megbízási jogviszonyból kiindulva elemzi az ügyvezetővel szembeni elvárás különböző felfogásait, a lojalitási kötelezettség terjedelmét, a megbízási akarat terjedelmét, az ügyvezetők díjazását. Meggyőző a dogmatikai kérdések, problémák nemzetközi összehasonlításban való tárgyalása.³¹ A nonprofit szervezetek ellenőrzését tárgyaló fejezetben elsőként a belső ellenőrzés útjait tárja fel szerzőnk. A Ptk. 29. § (3) bekezdéséből kiindulva az azt megerősítő 3/2005. közigazgatási jogegységi határozat ismertetése történik. Látható, hogy az explicit szabályozás e téren is hiányzik, egyedül a nonprofit gazdasági társaságok esetén találunk ilyeneket. A Ksz. rendelkezik a közhasznú szervezetek felügyelő szervéről, további lehetőség a belső ellenőrzésre a törvénysértő határozat tag általi megtámadása. Csehi e körben érdekesen elemzi a jelenlegi jogszabályi környezet nyújtotta perlési lehetőségek határait. Milyen ellenőrzési és perlési joga van az alapítónak? Tud-e az alapítvány pert indítani a kezelő szerv által okozott kárakért? Ki indíthat pert az alapítvány részéről? A szerző álláspontja szerint az ellenőrzés e téren elégtelen, átgondolásra szorul. Javasatai az új Ptk. ennek megfelelő bővítése a jogi személyek vonatkozásában, illetve a *corporate governance* elveinek nonprofit szférára történő átültetése. Külső ellenőrzésnek a törvényességi felügyelet, az ügyészség ellenőrzése tekinthető, de az adóhatóság, az Állami Számvevőszék, a kormányzati Ellenőrzési Hivatal is ilyen jellegű funkciót lát el speciális esetekben. Konklúzióként az marad, hogy az állami ellenőrzés rendszere csak a súlyosabb jogsértések szankcionálására alkalmas. Egyes szerzők az adóhivatal jogkörének bővítését látják indokoltnak, amely során a nonprofit szervezetek gazdálkodásának célorientáltsága is vizsgálódás tárgya lehetne.³² Meghatározott esetekben a könyvvizsgálat, illetve az előírt jelentési kötelezettségek szolgálják a megfelelő szintű ellenőrzést. Ez utóbbi tekintetében – az elektronikus beszámoló készítésének kötelezővé tételével és az elmulasztás kellő szankcionálásával – úgy tűnik, valóban hatékony eszköz kerül az adóhatóság kezébe.³³ A *nonprofit governance* 'szemlélet' kialakítása jelentős haladás lenne, erre olyan – történelmileg szerencsés fejlődésű – országokban van példa, mint Svájc.³⁴

³¹ Ld. CSEHI (2007) i. m. 101–103.

³² CSEHI (2007) i. m. 128.

³³ Lásd a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvénynek és egyéb törvényeknek a számviteli beszámoló közzétételi rendjével, valamint a gazdasági tevékenységek egységes ágazati osztályozási rendszerével összefüggő módosításáról szóló 2008. évi XCVI. törvényt.

³⁴ CSEHI (2007) i. m. 132–133.

A szerző – súlyt adva kritikájának – külön fejezetet szentel a nyilvános adománygyűjtés szabályozatlanságának. A nyilvános adománygyűjtés módszerét, körülményeit a magyar törvények egyáltalán nem rögzítik, ami angolszász országokban elképzelhetetlen lenne.

A könyv két rövid, de tartalmas fejezettel zárul. A nonprofit szervezetek adójogának vázlatát kimunkáló fejezet a szerző egy korábbi tanulmányára épít, mely német nyelven jelent meg. E rész jogászoktól nem megszokott érzékletességgel és gyakorlatiassággal tárgyalja a témát. Az európai jog és a nonprofit jog viszonyát ismertető záró fejezet a jogalkotási terveket és az Európai Bíróság gyakorlatát elemzi érintőlegesen, talán túl gyorsan is lekerekítve az amúgy érdekes és még kifejtésre érdemes mondanót.

Csehi Zoltán dolgozatán érződik a tudományos elmélyülés, a dogmatikai útkeresés igénye, s mindez mesterien ötvöződik a gyakorlat szempontjaival. Hangsúlyozandó, hogy e kis könyv hézagpótló alkotás, felvetései kihívást jelentenek *de lege lata* és *ferenda*. Remélhető, hogy a vázlat valójában valami átfogóbb megnyilatkozás vázlat, és sor kerül majdan a magánjogi alapítvány problémakörét tárgyaló műhöz hasonló mélységű, részletes monográfia megírására is a szerző részéről.

RÓZSA DÁNIEL
doktorandusz (PPKE JÁK)

A MÉDIA ÉS A MÉDIAJOG

GOLDBERG, DAVID – SUTTER, GAVIN – WALDEN, IAN (EDS.)

Media Law and Practice

Oxford – New York: Oxford University Press, 2009, 640.

KOLTAY ANDRÁS
egyetemi adjunktus (PPKE JÁK)

Az Oxford University Press által gondozott legújabb médiajogi kötet teljes áttekintést ad az Egyesült Királyság – és ennek ürügyén az Európai Unió – médiaszabályozásáról. A kötet minden egyes fejezetét más-más szerző jegyzi. Akadnak köztük gyakorlati szakemberek és tudományos kutatók is (az adott szerző legtöbbször egyébként mindkét halmazba beletartozik, elvégre elmélet és gyakorlat ideális esetben kéz a kézben jár).

Az angolszász jog a mi szemünknek szinte már-már zavaróan pragmatikus, az egyes fejezetek nélkülözik a hosszas teoretikus fejtegetéseket, és szinte kizárólag a tényleges jog, illetve a bírói gyakorlat elemzését végzik el. Ennek oka nem abban keresendő, hogy az angolok fittyet hányanak bármiféle elvre vagy elméletre, sokkal inkább a

common law jogászai gondolkodásmódjában keresendő. A *common law* elsősorban megoldandó problémákat, megválaszolható kérdéseket azonosít, de miközben megoldja és megválaszolja azokat, teszi ezt mindvégig a jogászság fejében az elmúlt évszázadok folyamán rögzült elméleti alapokat magától értetődő természetességgel figyelembe véve – a kötet elsődleges célközönségének tehát kevésbé van szüksége az alapok újbóli és újbóli megemlékezésére.

A következőkben – a kontinentális olvasó kedvéért – áttekintjük azon alapvető, és a kötet bevezetőjében röviden összefoglalt elveket, megfontolásokat, amelyek a médiajog területén és a szabályozás mögött található, amelyek bármely európai államban érvényesek lehetnek, és amelyek valamennyi fejezet kiindulópontjaiként szolgáltak.

Sajtószabadság az Egyesült Királyságban

A sajtószabadság, illetve a sajtó szabályozása Angliában évszázadokig nem jelentett mást, mint a lapindítás szabadságát és a cenzúra alóli mentességet. Európában elsőként Angliában szűnt meg a cenzúra (rövid ideig 1640-ben, majd véglegesen 1694-ben), és az e vívmánnyal szemlátomást elégedett britek sokáig nem is kívántak vesződni a sajtó alkotmányos és jogi státuszának, jogainak és kötelezettségeinek meghatározásával. A Blackstone nyomán általánossá vált nézet, mely szerint a sajtó szabadsága az előzetes korlátozásoktól való mentességet jelenti,¹ de utólagos szankciók által egyéb érdekek védelmében a sajtó széles körben korlátozható, csak a múlt században kérdőjeleződött meg, bár A. V. Dicey már a XIX. század végén némi malíciával jegyezte meg, hogy „a sajtószabadság Angliában az, amit tizenkét boltos [ti. az esküdtszék] annak mond”.²

Az angol jog egészen a legutóbbi időkig sikerrel küzdött a sajtó alkotmányos státuszának törvénybe foglalása ellen (mégis, aligha mondaná bárki is, hogy mindeközben az angol sajtó nem volt szabad), de végül az 1998-as Human Rights Act beemelte az 1950-es római egyezményt („Az alapvető emberi jogok és szabadságok védelméről”), azaz közkeletű nevén az Emberi Jogok Európai Egyezményét a jogrendszerbe. Ezzel – illetve az egyezmény sajtóról is rendelkező 10. cikkelyének belső jog általi elismerésével – a sajtószabadság mindenkit általánosan megillető alapjoggá vált. Ez a fejlemény ugyan nem forgatta fel fenekéstől a médiajog korábbi szabályait, de a Human Rights Act 2002-es hatálybalépése óta eltelt időszak médiajog területén született bírósági döntései némelyikén már érezni lehet a szemléletbeli változás hatásait.³ E változás jelentős leegyszerűsítéssel élve a következőképpen foglalható össze: míg korábban a sajtó szabadsága egy volt a konkrét ügyben releváns érdekek, a döntés lehetséges szempontjai közül, most már alapvető jog, amelyet kiemelt súllyal kell mér-

¹ WILLIAM BLACKSTONE: *Commentaries on the Laws of England*. 4. kötet. 16. kiadás. (Első megjelenés: 1765–69.) London: 1825, 151–152.

² ALBERT VENN DICEY: *Bevezetés az angol alkotmányjogba*. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia, 1902, 412.

³ ERIC BARENDT: Freedom of expression in the United Kingdom under the Human Rights Act 1998. Symposium: An ocean apart? Freedom of expression in Europe and the United States. *Indiana Law Journal* 2009, 851.

legre tenni, és amelynek lehetőség szerint érvényesülnie kell (mindazonáltal a bíróságok mérlegelési jogát nem szünteti meg, tehát „elsőbbsége” nem automatikus). A brit médiajog egyik legfőbb aktuális kérdése az európai hatások beszüremkedésének kezelése, az új mércék alkalmazása felőli döntés, azok hatásának mérlegelése, és Európa illetően való „házhöz jövele” a kötet minden egyes fejezetén érezhető nyomot hagy. Míg korábban az európai példák legfeljebb színes kuriózumként szerepeltek hasonló művek lapjain, immáron a tárgyalás integráns részét képezik, mint többé-kevésbé kötelező előírások.

Sajtó és média – terminológiai kérdések

A médiajogban hemzsegnek azon kérdések, amelyekben a szakemberek között nincs egyetértés. Már a „média” fogalmának tartalma felől is viták folynak. A jogi terminológiában, követve a társadalomtudományok és a köznyelv példáját, kezdi végleg átvenni a „sajtó” helyét a „média” kifejezés. Első ránézésre utóbbi mintha tágabb kört ölelné föl: amikor a médiáról beszélünk, általában beleértünk minden olyan jelenséget, az információs társadalomban elterjedt közlési módot, amely információt közvetít. A médiavilágba beletartozhatnak a mozifilmek éppúgy, mint a reklámlapok az utcán, a tömegközlekedési járműveken. A mobiltelefonon letölthető tartalom éppúgy lehet „média”, mint a teljes internet. A „sajtó” fogalma ezzel szemben szűkebb körben értelmezendő. A fogalom azonban nem korlátozódik eredeti jelentésére, a sajtópréssé igénybevételével kinyomatott könyvekre és újságokra. Előbbiek az évszázadok során már kikerültek a sajtó kategóriájából: a könyvkiadás szabadságát ma már nem a sajtószabadság fogalmán belül értelmezzük. A technikai fejlődés eredményeképpen ellenben beszélhetünk „írott” vagy „nyomatott” sajtóról, „elektronikus” sajtóról vagy médiáról (televízió és rádió), illetve az interneten található egyes olyan tartalmakról, amelyek beletartozhatnak a sajtó/média fogalmába.

Ellenben amikor a média szabadságáról beszélünk, hagyományosan szinte kizárólag a „sajtószabadság” kifejezést használjuk: az EU sem tesz másként, amikor a 2000-ben kihirdetett Alapjogi Chartájában a sajtószabadság tiszteletben tartását írja elő. A médiajog talán legizgalmasabb kérdései éppen a sajtószabadság korlátaival kapcsolatosak; a gyűlöletbeszéd, személyiségvédelem, erkölcsvédelem minden országban, naponta a közélet porondján megvitatásra kerülő témák. Szerencsésebb tehát, ha általános, elvi szinten nem teszünk különbséget „média” és „sajtó” között.

Az európai uniós jog – és könyvünk is – a média kifejezést a hagyományos műsor-szórásra, illetve újabban az interneten megjelenő audiovizuális, szerkesztett tartalmakra alkalmazza, és elsősorban a mozgóképekben megjelenő tartalmakat vonja a közösségi szabályozás hatálya alá.

E terület legfontosabb uniós normája, az Audiovizuális Médiaszolgáltatásokról szóló EK irányelv alapján „audiovizuális médiaszolgáltatás”, ami: 1. a Római Szerződés szerinti gazdasági szolgáltatás, 2. amelyért egy médiaszolgáltató szerkesztői felelősséget visel, 3. amelynek elsődleges célja műsorszámoknak tájékoztatás, szórakoztatás vagy nevelés céljából a nyilvánosságához való eljuttatása, 4. valamely elektronikus hírközlő hálózaton keresztül. Ennek további két formája létezik, a „lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatás” („olyan, médiaszolgáltató által nyújtott audiovizuális

médiaszolgáltatás, amelyben a médiaszolgáltató által összeállított műsorkínálat alapján a felhasználó egyéni kérés alapján, az általa kiválasztott időpontban tekintheti meg a műsorszámokat”) és a lineáris, „televíziós műsorszolgáltatás” („a médiaszolgáltató által nyújtott, műsorszámok műsorrend alapján történő egyidejű megtekintését lehetővé tevő audiovizuális médiaszolgáltatás”). Műsorszámnak csak a mozgóképek televíziós vagy ahhoz hasonló bemutatása sorozata számít, az irányelv nem vonatkozik a rádiós tartalmakra.

A technikai fejlődés következtében tehát megkérdőjeleződtek a „televízió” és a „rádió” korábban használt fogalmai. Ma már nem csak úgy lehet „mozgóképeket” nézni otthon, ha leülünk a tévé elé, vagy kikölszönzünk egy filmet. Létezik egyedileg lekérhető műsor (video on demand) és szinte minden műsor megtalálható az interneten is. A német „Rundfunk”, vagy az angol „broadcasting” hagyományos kategóriái is csak akkor maradhatnak érvényesek, ha immáron nem csupán egy adott műsorterjesztő platformon közvetített szolgáltatások tekintetében alkalmazzuk őket, hanem platformoktól függetlenül, bármely szolgáltatásra kiterjesztjük használatukat. A német Alkotmánybíróság 1990-es határozata e tekintetben megelőzte korát, amikor kimondta, hogy az „elektronikus média” fogalma nem határozható meg teljes pontossággal, és a sajtószabadság fogalma, alkalmazási köre semmiképpen sem köthető konkrét technikákhoz (BVerfGE 83, 238.). Az elektronikus sajtó/média tehát ma már nem a televíziót és a rádiót jelenti, hanem a hagyományos, lineáris műsorszolgáltatáson túl magában foglalja a lekérhető műsorszolgáltatásokat is (természetesen, ellentétben az uniós irányelvvel, ideértve a rádiós, azaz kizárólag hangok sorozatából álló tartalmakat is).

Ezek alapján a média világa nem csak önmagában sokszínű, de változatos jogi megoldásokat is igényel. Így más médiajogi előírásokat igényelne egy:

1. szerkesztés nélküli internetes honlap (pl. a YouTube),
2. szerkesztett internetes blog (pl. a comment.blog.hu),
3. internetes újság, amely csak szöveges és fényképes tartalmat nyújt,
4. audiovizuális műsorszámot is közlétező internetes újság vagy nyomtatott sajtótermék online megjelenése (pl. az index.hu vagy a Magyar Nemzet Online),
5. nyomtatott újság vagy folyóirat (pl. a HVG),
6. lekérhető médiaszolgáltatás (pl. a T-Home IPTV-n keresztül elérhető filmtára),
7. lineáris televíziós vagy rádiós műsorszolgáltató (RTL Klub vagy Class FM),
8. lekérhető közszolgálati médiaszolgáltatás (egyelőre nem létezik),
9. lineáris közszolgálati televíziós vagy rádiós műsorszolgáltató (Magyar Televízió, Duna Televízió, Magyar Rádió).

Az 1–3. kategóriák esetében jelenleg ágazati szabályozás csak a használt infrastruktúrára vonatkozóan létezik, amely a tartalmat csak közvetve érinti, a 4., 6. és 8. kategóriákban egyelőre át nem ültetett uniós szabályozás létezik, az 5. csoportra a Sajtótörvény, a 7. és 9. körbe tartozó médiumokra a Sajtótörvény és a Médiatörvény vonatkozik.

A szabályozás mögötti érdekek

A médiajog nem önmagáért való, és nem elsősorban a médiajogászok kenyérkeresetének biztosítását célozza. Még mielőtt elmerülnénk az aprólékos részletszabályok sodró árájában, meg kell látnunk a teljes jogterület létét igazoló alapokat. Nem az a legfon-

tosabb kérdés, hogy hogyan (szabályozzuk ezt vagy azt a problémát), hanem hogy miért (van szükség a szabályozásra)? A médiajog bőséggel szolgáltat választ utóbbi kérdésekre. Felfedezhető benne azon mögöttes értékrendszer, amely a konkrét előírások által közvetítve jelenik meg a médiát szabályozó bonyolult jogi szisztémában.

A piaci erők és a nagymértékű nemzetköziesedés, a határok virtuális leomlása a médiatermékek előtt, valamint a globalizáció és a tőkekoncentráció hatására a média-szabályozás területén jelentős liberalizáció figyelhető meg az elmúlt évtizedekben. Nyugat-Európában mindenhol megindult a kereskedelmi televíziózás és rádiózás, lazultak a tulajdoni korlátok és a kötelező tartalmi előírások. A nagyobb szabadság önmagában is érték lehet; Közép-Kelet-Európából nézve a világ 1989 után végre kinyílt. A nagyobb médiaszabadság azonban nem önérték, gyümölcseit az egyéneknek és a közösségnek is élveznie kell. A liberalizáció tárhódításával immár nem az vált fő kérdéssé, hogy miként lehet kiszabadítani a médiát az állam diktatúrája alól, hanem arra is választ kell keresnünk, miként lesz képes a jogi szabályozás a médiát rákényszeríteni az egyes részleteiben folytonosan változó, de alapvető elveit tekintve mindmáig érintetlen médiajog meghatározó elveinek megfelelő működésre, illetve a közösségi érdekeknek való megfelelésre.

Bár a média világa folyamatosan és rendkívüli sebességgel változik, az új és még újabb technológiák pedig jelentősen kihatnak a szabályozás terjedelmére és alkalmazhatóságára is, e rohamtempójú átalakulás mögött jól kirajzolódnak azon érdekek, illetve elvi megfontolások, amelyek biztosítják e jogterület alapjainak állandóságát. Jóllehet a változás gyors, talán túlzás lenne „médiáforradalomról” (esetleg *cyberforradalomról*) beszélni, mint sokan teszik. Az alapvető elvek, illetve az elérni kívánt célok változatlansága ugyanis biztosítja a jog folyamatos jelenlétét e területen, az állam tartózkodását a jelentős mértékű deregulációtól, és így elsősorban a szabályozás mértéke illetve módja felőli vitákat tesz lehetővé.

A médiajog a szabad országok által a média működésével kapcsolatban közösen vallott morális alapokra épül. A média más, mint a többi, a piacon kínált szolgáltatás. A társadalom kohéziójának elősegítésére, a közösség vitáinak lebonyolítására, a nemzeti és az egyetemes kultúra terjesztésére képes eszközt tisztelünk benne. A média szabályozása tehát egyszerre szolgálja gyakorlójának érdekeit (így haszonszerzési szándékait), biztosítja annak szabadságát, és óvja a közérdeket a piaci szereplők mozgásterének némi szűkítése árán. Nem ítélik az egyes ember felett, aki lehet öntudatlan médiafogyasztó, vagy öntudatos, cselekvő állampolgár – a médiaszabályozás mindkettő igényeit megpróbálja kielégíteni. A modern médiajog elsősorban kérdése ennek megfelelően az, hogy miként lesz képes megteremteni a szükséges egyensúlyt a közérdek és az azzal lehetségesen szembenálló magánérdekek között. A következőkben áttekintjük a médiaszabályozás mögött álló alapvető érdekeket, a szabályozás legfontosabb szempontjait, illetve indokait.

1. Negyedik hatalmi ág?

A média feladata felől folytatott diskurzusok kezdetben szinte kizárólag annak közérdekű feladatait hangsúlyozták. Eszerint létezésének, illetve szabadságának legfőbb értelmét a nyílt közösségi, közéleti vita lebonyolításának rá testált feladata adja meg.

A médián keresztül valósul meg az államhatalom ellenőrzése, az általa biztosított fórumok teszik lehetővé a sokszínű, szabad eszmecsere, illetve az azt követő közös döntéshozatalt. Az unalomig ismert közhely szerint a média „a negyedik hatalmi ág”. Az elsőként a XIX. században a skót Thomas Carlyle által papírra vetett „negyedik rend” (*fourth estate*) metafora (mely szerint a sajtó a parlamentben helyet foglaló három rendhez hasonló hatalommal bír) elterjedése legalábbis jelzi a közfelfogás által a médiának tulajdonított jelentőséget.

A modern demokráciákban e jelentős szerep kétségbevonhatatlan. A média és a demokrácia kapcsolata az egész médiaszabályozás egyik legfontosabb alapja, első számú morális fundamentuma. A habermasi „okoskodó közösség” folytonosan üldözött, de teljességében soha el nem érhető európai ideáljából fakad mindez. Jürgen Habermas szerint a lassan, évszázadok alatt kialakuló „társadalmi nyilvánosság” egyes elemei (a kávéházaktól, a szalonoktól az újságokig és a könyvtárakig) együttesen járultak hozzá az igazságkeresés, a racionális közgondolkodás és a kritikai szemléletmód kialakulásához, a demokratizálódás folyamatának lassú és fokozatos megindulásához. A nyilvánosság biztosította az információkhoz való hozzáférést, és idővel akkora jelentőségre tett szert, hogy képessé vált az állam korlátozására. Így jutunk el a *deliberatív demokráciához*, ahol gondos mérlegelés, megfontolás és vita után közös akarattal születnek meg a többségi döntések. A média szabadsága segítette elő a demokrácia megszületését, és fontos szerep hárul rá „életben tartása” érdekében is.

2. A kultúra védőbástyája?

A média kiválóan alkalmas eszköz a (nemzeti, kisebbségi, európai) kultúra terjesztésére. Ez a lehetőség magában hordozza a felelősséget is. A média és a kultúra ugyanakkor bonyolult és ellentmondásos viszonyban áll egymással: a média tömegeket képes megszólítani, és tömegek ízlését képes alakítani, formálja a kulturális környezetet, de a piaci logika folytán a média „fősodra” nem tekinti feladatának a magas színvonalú kulturális termékek közvetítését, bemutatását. Ennek ellenére (vagy talán éppen emiatt) a médiaszabályozás igyekszik előírni a piaci szereplők számára e „kulturális misszió” bizonyos mértékű felvállalását. Hogy a médiának milyen típusú és minőségű kultúrát kell közvetítenie, azon persze lehet és kell is vitatkozni. Az európai jog mindenesetre a nemzeti kultúra megóvása érdekében méltányolhatóan tartja az állami beavatkozást. A gondolat, mely szerint Európa elsősorban *lelki és kulturális közösség*, eredetileg az európai integrációs törekvések szellemi alapjának számított.

Nem szabad elfeledkezni arról sem, hogy a média nem csupán közvetíti, hanem maga is teremti a kultúrát, új műfajokat alkot, és korábbiakat helyez új kontextusba. Feladata tehát nem merül ki pusztán a közvetítésben, a hagyományos kulturális kánonok bemutatásán túl a kultúra progressziójában is szerepet kell vállalnia.

3. Egyén és közösség

A médiaszabályozás egyszerre veszi figyelembe az egyén (a médiatulajdonos vagy a tartalmak befogadója) és a közösség (egyes csoportok vagy az egész társadalom) érdekeit. A sajtószabadság összetett fogalma szintúgy magában hordozza eltérő – és olykor

ellentmondásba kerül – érdekek „kényszerházasságát”, szükségszerűen megteremtendő harmóniáját. Az egyénnek joga van újságot vagy műsorszolgáltatót alapítani, de ha a befogadói oldalon áll, joggal várja el a kellően sokszínű és könnyen hozzáférhető kínálatot, a szórakoztatást és a megfelelő tájékoztatást a közösséget érintő ügyek tekintetében. A közösség érdekei olykor erősebbek lehetnek, mint az egyéni szabadság szempontja, de az így felállított korlátok soha nem csorbíthatják aránytalanul az egyéni szabadságot, az egyén mozgásterét.

4. *A technológia szerepe*

A digitalizáció és a konvergencia folyamatosan rajzolják újra a médiatérképet. A teljesen digitalizált médiavilágban a jelenleginél is jóval több műsorszolgáltató működik majd, az új technológia megnöveli az egyes platformokon (földfelszíni, vezetékes, műholdas sugárzás, valamint internetes műsorszolgáltatás) elérhető tartalmak számát, miközben megkérdőjelezi a nyomtatott sajtótermékek jövőjét.

A technikai értelemben vett – és korábban az elektronikus média szabályozásának egyik legfőbb indokaként emlegetett – *szűkösség* így végleg a múlté lesz. A jövő digitalizált médiájában egységes adatokat lesz képes értelmezni és megjeleníteni a mobiltelefon, a számítógép és a televízió – az egyes médiumok, vagy platformok egymáshoz közeledését hívjuk konvergenciának. A számítógép és a televízió „egy dobozba költözésével” számos, ma még ismeretlen vagy kevésbé ismert lehetőség nyílik meg a felhasználók előtt: a lineáris műsorszolgáltatás megszűnhet, a jövő televíziónézője maga választja majd ki, hogy milyen műsort és mikor szeretne lehívni.

A konvergencia következtében a szabályozás hangsúlya átkerül az egyes médiumok sajátos, speciális szabályozásáról a mindenhol egyaránt jelentkező problémák (gyermek- és ifjúságvédelem, erkölcsvédelem, személyiségi jogok védelme, gyűlölködés korlátozása, megfelelő tájékoztatás előírása stb.) egységes, minden médium, illetve platform tekintetében érvényes válaszokat adni kívánó szabályozási megoldásokra.

Ez azonban aligha jelent teljes „platformsemlegességet”, egyelőre nem csupán az Európai Unió, hanem a magyar Alkotmánybíróság,⁴ is megkülönbözteti a televíziós és rádiós, illetve a szerkesztett audiovizuális médiaszolgáltatásokat és azok speciális szabályozását.

Az internet alacsony „belépési küszöbe”, a lehetőség, hogy gyakorlatilag bárki bármit közzétehet különösebb költség nélkül, valamint a televíziózás és a világháló lehetséges egybeolvadása bizonyos szempontból minden korábbinál demokratikusabb médiavilágot teremthet. Az új kommunikációs technikák azonban – mint a *mainstreamtől* függetlenül írt és szerkesztett internetes naplók, a blogok – egyelőre nem veszélyeztetik az intézményes tömegmédiumok pozícióit, és még nagyon-nagyon sokáig a kereskedelmi célú, globális médiabirodalmak fognak gondoskodni legtöbbször tájékoztatásáról és szórakoztatásáról.⁵

⁴ Lásd 1/2007. (I. 18.) AB határozat, 1006/B/2001. AB határozat.

⁵ JACOB ROWBOTTOM: Sajtószabadság és politikai vita a digitális korban. *Fundamentum* 2007/2.

Az új technológiák nem tekinthetők egyfajta csodaszernek, amelyek minden, a sajtóról folytatott korábbi vitát elsimítanak. Korántsem bizonyos, hogy a digitális műsor-szolgáltatás számszerűleg megnövekedett kapacitása valamennyi nézői vagy hallgatói igényt ki fog elégíteni. Elképzelhető, hogy nem csupán a választék stagnálását hozza el, hanem egyenesen a minőség csökkenéséhez is vezethet. Ha ugyanis „a médiapiaci erőforrások a korábbinál lényegesen több szereplő között oszlanak meg, az egyes szolgáltatásokkal elérhető közönségarány csökken, a fajlagos műsor-előállítási és -beszerzési költségek nőnek...”⁶

⁶ POLYÁK GÁBOR: Új média, régi kérdések? A digitális átállás alkotmányjogi vonatkozásai. *Fundamentum* 2007/2, 27.