

ÁDÁM ANTAL

## A tömegközlés alkotmányjogi vonatkozásairól

### 1. Az alkotmányos jogállamról

Az alkotmányos jogállam a jogállam korábbi fejlődési szakaszai, nevezetesen a liberális jogállam és a szociális jogállam erényeinek és értékeinek hasznosításával és meghaladásával tűnik ki korszakunkban. A liberális jogállam jellemzői közül az állam önkorlátozásának keretében kiemelkedik a közigazgatás törvényhez kötöttsége. A szociális jogállam pedig jelentős feladatokat és terheket vállal magára a hátrányos helyzetű személyek és csoportok ellátási gondjainak enyhítésére, valamint a gazdasági hatékonyságának előmozdítására. A rászorulókat alapvető szükségleteinek kielégítését sajátos gazdasági, szociális és egészségvédelmi jogokkal garantálja. A törvényalkotás a társadalmi, gazdasági és kulturális élet mindegyik szférájában enyhíteni törekszik a szociális feszültséget és serkenti a társadalmi csoportok és a polgárok közötti szolidaritást és együttműködést.

A fasiszta és más totalitárius, illetve autoritárius rendszerek sok szenvedést okozó visszaéléseinek ismeretében a második világháború után a nemzetközi együttműködés és a fejlett országok alkotmányozásának gyümölcszeként megszületett és napjainkban is gyarapszik az emberi és állampolgári jogok korszerű katalógusa. Továbbfejlődtek és alaptörvényi megfogalmazást nyertek a politikai, társadalmi és gazdasági élet alapelvei és követelményei. Az alkotmányos alapelvek és az alaptörvényben rögzített jogok együtt testesítik meg az alkotmányos jogállamnak azokat a *tartalmi* ismérveit, amelyeket a *törvényalkotás* köteles tiszteletben tartani. Az alkotmányos jogállam tartalmi kritériumait alkotó alapelvek — így különösen a hatalom megosztásának, a hatalmi ágak elválasztásának, kölcsönös korlátozásának, egyensúlyozásának és támogatásának elve, a hatalom erőszakos megszerzésének és kizárólagos gyakorlásának tilalma, a pártok alapításának és működésének szabadsága, a pártok kizárása az államhatalom közvetlen gyakorlásából, a pártok és az állam szervezeti egybekapcsolódásának tilalma, a magántulajdon, a vállalkozás és a gazdasági verseny szabadsága, a monopóliumok létrejöttének korlátozottsága, a tulajdoni formák egyenjogúsága, a tulajdon, a gazdaság és a vállalkozás individuális- és közjóléti rendeltetésének közelítése, a szabad választáson nyugvó népképviselés stb. —, valamint a nemzetközi egyezményekben is rögzített emberi és állampolgári jogok egyaránt kötik a törvényhozó, a végrehajtó és az

igazságszolgáltató hatalmat. Az alkotmányos jogállamban tehát a törvényeknek olyan alaptörvényhez kell igazodniuk, amelynek kialakultak a nemzetközi méretekben is ismert és elismert paradigmái. A törvények alkotmányossága felett pedig önálló hatalmi centrumként funkcionáló alkotmánybíróság őrökdi.

Az alkotmányos jogállam működési tapasztalatai mindemellett arról tanúskodik, hogy az említett alapelvek és alapjogok nem csupán párhuzamos egymásmellettiségben érvényesülnek. Gyakran előfordul, hogy az alapelvek és az alapjogok is egy-egy jogintézmény keretében egymásba kapcsolódva valósulnak meg. Sőt az sem kizárt, hogy ezek az értékek egymással kollízióba kerülnek. A modern alkotmányozásnak és az arra épülő törvényalkotásnak ezért mellőzhetetlen feladatává vált, hogy egy-egy jogintézmény szabályozása során meghatározza az alkotmányos alapelvek, illetve alapjogok egymáshoz illesztett érvényesülésének arányait és módozatait. Ezáltal megakadályozza, hogy a gyakorlatban nem várt módon, kiszámíthatatlanul ütközessenek az említett alkotmányos értékek. Mivel pedig sem az alkotmányban, sem a törvényekben nem lehet a változó valóság minden helyzetére pontos receptet rögzíteni, meghatározott állami szerveknek – így különösen az alkotmánybíróságnak és a bíróságoknak – felhatalmazást kell kapniok arra, hogy az alkotmány és a törvények respektálásával feloldják az alapelvek, illetve alapjogok konkrét konfliktusait.

## 2. A kommunikáció fogalmáról

A kommunikáció emberi gondolat, vélemény kinyilvánítását jelenti bilaterális vagy multilaterális viszonyokban. Ebből az általános megállapításból számos következtetés szűrhető le. Mindenekelőtt az, hogy a kommunikáció minden esetben feltételezi, hogy a véleményt nyilvánító, illetve nyilvánítók gondolatközlése más személyek tudomására jut, azokban reflexiókat vált ki és ezeket a recipiensek is kinyilvánítják, illetve kinyilváníthatják.

Az egyéni és társas emberi kommunikáció az individuum és az emberi közösség létének és fejlődésének nélkülözhetetlen feltétele és eszköze. A gondolatközlés, a véleménynyilvánítás az egészséges ember természetes és szükséges megnyilvánulása. Ugyanilyen természetes emberi igény a tájékozódás, az ismeretek szerzése. Az eredeti és a második természetre, a társadalomra, az emberre és az emberi gondolkodásra vonatkozó vélemények és információk termelése és cseréje, a kommunikáció révén megvalósuló interakció, vagyis a tartalmas társadalmi érintkezés mellőzhetetlen eszköze annak, hogy az emberi társadalom formálja természeti környezetét, javítsa életkörülményeit, kielégítse szükségleteit, irányítsa, szervezze az egyéni és közösségi vállalkozásokat.

A tudományos-műszaki haladással, különösen a könyvnyomtatás, illetve sokszorosítás, a telefon, a rádió, a televízió, a telefax, az elektronikus számítástechnika, az audiovizuális információrögzítés, tárolás, továbbítás és reprodukálás, a televíziós műholdak, a kábeles televízió feltalálásával, alkalmazásával és tökéletesítésével párhuzamosan a gondolatközlés, a

véleménynyilvánítás, a véleménycsere, a tájékoztatás, a befolyásolás lehetőségei és ténylegesen alkalmazott formái hatalmasra növekedtek. A tudomány további haladása, az anyagi feltételek javulása ebben a szférában is újabb tökéletesítést ígér. Korszakunk jellemzői, vívmányai, problémái és gondjai között méltán tartjuk számon az információs igények és a tényleges információk rohamos gyarapodását, a tömegközlelési technika lenyűgöző eredményeit, a tömegközlelési intézményeknek és eszközöknek a politikai, a társadalmi, a kulturális és a gazdasági életben betöltött rendkívül nagy szerepét.

A vázoltak alapján is érthetőnek és megalapozottnak tekinthetjük, hogy az egyéni és társas véleménynyilvánítás és véleménycsere lehetősége, illetve szabadsága iránti igény mindig az egyéni és társadalmi haladásért küzdők erőfeszítéseinek előterében állt. A véleménynyilvánítás, a szólás, a sajtó, a tömegközlelés szabadsága kiemelkedő helyet foglal el az emberi alapjogok között. Méltán állapítható meg, hogy olyan alapjoggal állunk szemben, amely szinte valamennyi egyéb alapjog – így pl. a lelkiismereti és vallásszabadság, a tudományok művelése, a művészetek ápolása, a tanítás és tanulás szabadsága, az egyesülési és gyűlekezési jog stb. – érvényesíthetőségének egyik mellőzhetetlen eszköze. A kommunikációra vonatkozó *alkotmányi és törvényi szabályozásra* ezért kiemelkedő szerep hárul.

### 3. A véleménynyilvánítás fajtái

A szabad véleménynyilvánítás jogát, illetve a véleménynyilvánítás szabadságát a Magyar Köztársaságnak az 1989-ben és 1990-ben végbement békés politikai rendszerváltozás alapján elfogadott és többször módosított átmeneti alkotmánya abból a szempontból korszerűen fogalmazza meg, hogy ezt nemcsak a magyar állampolgárok, hanem mindenki alapjogának minősíti. A véleménynyilvánítás szabadságának megvalósulási formáira azonban nem utal az alkotmány. Számos korábbi, illetve külföldi alkotmány és a szabad véleménynyilvánítási jog gyakorlásának rendjét megállapító törvény egyértelműen differenciál a természetes személy szóban, írásban, művészi eszközökkel a nyilvánosság kizárásával folytatott párbeszédben, több személy előtt, valamint a sajtó, illetve az elektronikus tömegközlelési eszközök (rádió, televízió, film) igénybevételével végzett véleménynyilvánítás között.

A véleménynyilvánítás alanyainak széles skáláján ugyancsak jelentős a különbözőség a) a magánszemély, b) a politikai párt és a politikai szervezet, c) az érdekszervezet, d) az egyesület, e) az egyház, f) a közintézet és közintézmény, g) az állami szerv, h) a gazdálkodó szervezet, valamint i) a tömegközlelési intézmények (médiák) saját, tehát nem közvetítő véleménynyilvánítása között. Az a)-h) pontokban megjelölt jogalanyokat egyaránt megilleti a véleménynyilvánítás joga a tömegközlelési eszközökön keresztül és azokon kívül.

#### 4. Az elektronikus tömegközlési intézmények alkotmányjogi helyzetéről

A politikai rendszerváltozás eredményeként újszerű elméleti kérdések, alkotmányi és törvényi szabályozásra szoruló problémák merülnek fel a címben jelzett intézmények tekintetében. Közülük először e médiák alapításával és jogi helyzetével összefüggő néhány elképzelésről, illetve törekvésről szólok. Más országoknak ezeket az intézményeket érintő jogi szabályozása és tényleges gyakorlata figyelembevételével megállapítható, hogy a tömegközlés joga több lényeges jogosultságot magában ötvöző, illetve implikáló *összetett alapjog*. Megfelelő alkotmányi alapozás után, a törvényben meghatározandó keretek között jelenti mindenekelőtt a vizsgált médiumok alapításának, fenntartásának és működtetésének jogát.

A jogi szabályozás elsődleges rendeltetése ebben a vonatkozásban abban jelölhető meg, hogy meghatározza a tőkebefektetés polgári jogi, az intézményalapítás közjogi feltételeit és megállapítsa, hogy a versenyszabadság milyen keretben, milyen megkötésekkel érvényesülhet az elektronikus tömegközlési intézmények tekintetében. Respektálandó szempontokként Magyarországon főleg a következők fogalmazhatók meg.

a) A jogi szabályozásnak biztosítania kell a pluralitás érvényesülését a tömegközlési hálózat kiépítésében és funkcionalásában. Ez a követelmény önként következik a magyar társadalom érdek- és értékluralitásából, illetve a vélemények megszámlálhatatlan sokaságából.

b) Tisztázandó és meghatározandó az a kérdés, hogy a pluralitás az alapítók milyen potenciális körére kiterjedően érvényesülhessen. Világosabban fogalmazva, mely jogalanyok, milyen feltételek mellett gyakorolhatják az elektronikus tömegközlési intézmény alapításának és működtetésének jogát. A jelenlegi magyar viszonyok mellett véleményem szerint az indokolt, hogy az alapító, illetve fenntartó jogalanyok, valamint a betöltendő rendeltetés különbözősége alapján a vizsgált médiumok országos és regionális hálózatában legalább a következő csoportok kaphassanak helyet:

ba) az általános rendeltetésű, tehát a nemzeti vagy társadalmi, illetve közszolgálati elektronikus médiumok;

bb) a speciális rendeltetésű, különös eszmei irányultságú – pl. egyházi, nemzetiségi, települési stb. – médiumok;

bc) a kizárólag gazdasági, kommerciális célok szolgálatában álló médiumok.

Magyarország területi, társadalmi és gazdasági adottságai mellett különös figyelmet érdemel az általános rendeltetésű, tehát nemzeti vagy ösztársadalmi, a hatályos alkotmány szóhasználata szerint közszolgálati rádió, televízió és hírügynökség. E médiumok különös státusának fenntartása mellett időszerűvé vált közjogi helyzetük továbbfejlesztése, illetve átrendezése. Egyidejűleg kellene kimunkálni és meghatározni közintézményi jellegük és közszolgálati szerepük összetevőit, valamint ehhez igazodva autonómiájuk

keretét és tartalmi összetevőit, továbbá belső irányításuk és ellenőrzésük rendjét, valamint külső felügyeletük szervezeti és hatásköri vonatkozásait.

Kiemelkedő összetevője lehet az említett médiumok autonómiájára vonatkozó rendezésnek a *belső pluralitás* szervezeti és működési feltételeinek meghatározása. Alkalmos jelölési vagy delegálási eljárással biztosítani kellene, hogy az adott nemzeti médium belső irányító testületében megfelelő arányban képviselthessék magukat a társadalom számottevő csoportjai és szervezetei. A belső pluralitás igénye azt is jelenti, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága és sokszínűsége nemcsak az egyes elektronikus tömegközlelési eszközökön keresztül, nemcsak a kívülállók számára, hanem a tömegközlelési médium belső összetevői (pl. szerkesztőségei) számára is biztosított legyen. A társadalom számottevő csoportjainak és szervezeteinek arányos képviselete a nemzeti médiumon belül egyben a tömegközlelés lehetőségének egyenlő esélyű, illetve arányos igénybevételét lenne hivatva biztosítani e külső tényezők számára.

Valószínűsíthetjük, hogy e követelmények és törekvések valóráváltását nagyban megkönnyítené, ha a vizsgált közintézményi médiumok nem tartoznának az állami tulajdon kizárólagos tárgyai közé. A nemzeti médiumok önkormányzatiságának és belső pluralitásának, valamint a plurális igénybevétel lehetőségének kiépítése esetén is sokféle gyakorlati megoldást kínáló – és ezért is nehezen eldönthető – kérdés, hogy milyen szintű és jellegű állami felügyelet érvényesüljön az ossztársadalmi vagy közszolgálati médiumok irányában. A parlament, az államfő, az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék, az ügyészség, vagy a bíróság gyakoroljon-e felügyeletet a vizsgált intézmények működése felett. Ez a kérdés csak számos releváns körülmény figyelembevételével dönthető el. Az is feltételezhető, sőt valószínűsíthető, hogy a felügyelet aspektusaitól függően többféle felügyelet párhuzamosan is érvényesülhet. Az alkotmányossági, a törvényességi, a pénzügyi felügyelet hatásköri hovatartozása kézenfekvő.

Sokkal nehezebb annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy gyakorolhasson-e felügyeletet és ennek folytán bizonyos befolyást a parlament és a kormány e médiumok irányában. Tekintettel a parlament és a kormány szükségképpen politikai orientáltságára, a parlament, illetve a kormány által gyakorolható felügyelet lehetőségét a vizsgált médiumok működésének általános és nyilvános értékelésén kívül – szerintem nem kellene intézményesíteni. Ha a magyar alkotmányos rendszerben az államfői hatalom valóban önálló semleges hatalomként funkcionálna, elképzelhetőnek, sőt kívánatosnak tartanám, hogy a köztársasági elnök az ossztársadalmi rádió és televízió irányában bizonyos közhatalmi (jelölési, kinevezési; megerősítő, felfüggesztő stb.) jogokat gyakoroljon.

Megalapozottnak tartom azt az igényt, hogy a speciális rendeltetésű, illetve körülhatárolt eszmei irányultságú elektronikus tömegközlelési eszközök belső és külső pluralitása az előbbi csoportéhoz képest mérsékeltbb, autonómiája pedig kiterjedtebb, illetve gazdagabb legyen. A személyiségi jogok védelmén, valamint a tömegközlelés útján elkövethető bűncselekmények és vétségek tilalmán túlmenően velük szemben is megfogalmazhatók azonban a

tömegközlés olyan általános követelményei, mint az alkotmányos elvek és az emberi jogok tiszteletben tartása, a valóság hű tájékoztatás és meghatározott közérdekű szolgáltatások (pl. időjárás prognózis, közlekedési tájékoztatás, közveszély jelzése, a közérdekű közösségi vállalkozások támogatása, közreműködés a bűnüldözésben stb.) nyújtása.

Reklámtevékenységet a médiumok eddig vizsgált mindkét csoportja végezhet. Az esélyegyenlőség előmozdulása érdekében a jogi szabályozás azonban limitálhatja a reklámtevékenység arányát az adásidőn belül.

A kizárólag reklámtevékenységet végző médiumok nem minősíthetők közintézménynek. Működésük sajátos vállalkozásnak, gazdasági, szolgáltatási tevékenységnek tekinthető. Ezért rájuk a gazdálkodó szervezetekre vonatkozó adózási és egyéb jogszabályok vonatkozhatnak.

### *5. A tömegközlés szerepéről*

A tömegközlés társadalmi rendeltetést tölt be. Funkciójának, szerepének iránya, tartalma, színvonala, szervezeti keretei, a működést biztosító anyagi eszközök tulajdoni hovatartozása, a pénzügyi ellátás rendszere, a polgárok, a szervezetek és a társadalmi közösségek tájékozódáshoz és tájékoztatáshoz fűződő jogának tartalma igazodnak a fennálló társadalmi és állami rendszer, a politikai és kulturális viszonyok fejlettségi szintjéhez.

a) A tömegközlési eszközök betöltendő és ténylegesen gyakorolt funkciói közül elsőként a tájékoztatást, azaz valóban a tömeges, vagyis a polgárok többségének, az állami, a társadalmi és a gazdálkodó szervezeteknek, a különböző szolgáltatást nyújtó intézeteknek, illetve ezek dolgozóinak és tagjainak szánt, ún. *tömegtájékoztatást* említem. Az államilag szervezett társadalmi formációkon belül érvényesülő információs rendszer összetevői között bár különböző arányban, de többnyire megtaláljuk a tájékoztatás állami, egyházi, társadalmi szervezeti és magán szférájába tartozó elemeket. A tájékoztatás tartalmához, milyenségéhez, eredményességéhez mindegyik területen érdekeltség fűződik.

A tömegközlés tájékoztató tevékenységének tárgykörei rendkívül sokfélék, szinte felsorolhatatlanok. A tömegtájékoztatás kiterjed a hazai és a nemzetközi politikai, gazdasági, kulturális élet eseményeire, problémáira, folyamataira, a szociális ellátásra, a sportra és a társadalmi élet sok egyéb megnyilvánulására. A politikának a társadalmi viszonyok valamennyi szféráját érintő hatása folytán a tömegtájékoztatás kiemelkedő feladata, hogy információt nyújtson a politikai eseményekről, akciókról, folyamatokról és eredményekről. A tömegközlési intézmények tájékoztató munkájának alapvető politikai és egyéb követelményei részletesen kimunkáltak. A gyors, valóság hű, lehetőség teljességre törekvő, világos tájékoztatás bármilyen tárgyú hírközléssel szemben elvárható.

E követelmények szükségességének hangsúlyozása esetén is felmerül a híranyag szelektálásának és értékelésének elméleti és gyakorlati problémája. A híranyag óriási mennyisége miatt elkerülhetetlen, hogy a hírközlő szervek az

információkat csoportosítsák, válogassák, összevonják, viszonylag rövid és érthető fogalmazásban rögzítsék, az adásidő, az adóállomások, a csatornák, a periodikák sajátosságaihoz, országos, regionális vagy helyi jellegéhez és a tájékoztatást fogadók adottságaihoz is igazodva osztályozzák és a közlést bizonyos mértékben egymás között megosszák. Már ez a válogató, csoportosító, összevonó, profilírozó tevékenység is szempontok, ismérvek, követelmények előzetes kialakítását, a közlemények különböző nézőpontú megítélését és rendszerezését, tehát értékelő munkásságot jelent.

b) Korszakunk politikai életének egyik jellegzetessége, hogy fokozódik a politikai szervezetek működésének *nyilvánossága*. A nyilvánosság megkönnyíti, hogy a polgárok figyelemmel kísérjék és értékeljék a politikai szervek munkáját. A nyilvánosság mellözhetetlen feltétele a politikai szervek tevékenysége hozzáférhetőségének és társadalmi ellenőrizhetőségének. Az állami szervek feladataihoz és szervezeti adottságaihoz igazodva a nyilvánosság elvének számos megvalósulási formáját ismerjük. A nyilvánosság rendeltetése a politikai szervezetek, közöttük az állami szervek és társadalmi környezetük közötti kapcsolatban tehát az, hogy egyaránt lehetővé tegye a politikai szervek működésének és munkásságának következményeinek megismerését és értékelését a társadalom részéről, valamint a társadalmi folyamatok, a társadalmi elvárások és reflexiók érzékelését és megfontolását a politikai, az állami szervek által. Így válik a nyilvánosság a politikai szervezetek és a társadalmi közösségek politizálásának összekötő láncszemévé, a politikai kultúra fejlesztőjévé és színvonalának egyik jelentős mutatójává. A valós nemzeti, gazdasági, közösségi érdekek védelmében megállapított államtitok, szolgálati titok természetesen nem lehet a nyilvánosság tárgya. A magán-, illetve a családi élet intimitása, bizonyos személyiségi jogok és személyi adatok tartalma, a gazdasági vállalkozás jogilag védett üzleti titkai, az egyéni és közösségi akciók közérdekűségének hatósugara szabhatja meg az igényelhető társadalmi nyilvánosság terjedelmét.

A tömegközlelési eszközök, közöttük különösen a televízió, nagymértékben hozzájárulhatnak az állami és társadalmi szervezetek működésének, a politikai fórumok megtartásának, a szolgáltató szervezetek tevékenységének nyilvánosságához, a társadalmi véleménycserére épülő társadalmi konszenzusok kialakulásához, az alapvető politikai intézmények és döntések legitimálásához vagy ellenzéséhez. Hasonló kapcsolódást természetesen megjelölhetünk a tömegközlelési intézmények egyéb tárgyú — így pl. gazdasági, környezetvédelmi, egészségügyi, szociális, sport stb. — hírközlő tevékenysége és az érintett szervezetek, intézmények között is.

c) Sokrétű összefüggés alakulhat ki a körvonalazott nyilvánosság és a *közvélemény* között. A közvélemény a társadalmi és politikai élet dinamikusan változó fontos jelensége, amely jelzést nyújt bizonyos társadalmi érdekekről, beállítottságról, értékítélésekről, szükségletekről, elvárásokról, ellentmondásokról, fogyatékságokról és törekvésekről. Több szempontból nagy jelentősége van annak, hogy milyen a közvélemény kommunikációs rendszere, vagyis, hogy milyen társadalmi fórumokon és sejtekben, milyen közvetítő vonalakon tisztázódnak és terjednek a közvéleményt alakító

reagálások. Sok függ attól, hogy a közélet intézményesített, nyilvános fórumai és a tömegközlelési eszközök válnak-e a vélemények kiváltásának, szembesítésének és ezáltal a közvélemény szerveződésének elsődleges központjává — és így a mikroközösségekben (családban, baráti társaságban stb.) folytatott véleménycserék szervesen kapcsolódhatnak e szélesebb fórumok vitáihoz — vagy pedig a tömegtájékoztatás elégtelen, leszűkült volta, a közéleti fórumok merevsége és formalitása következtében a mikroegységek játsszák a döntő szerepet a vélemények társadalmi áramlásában.

d) A rádió, a televízió, a filmhíradó és az időközi sajtó szerepe Magyarországon sem korlátozódik a hírközlésre, a pusztán tájékoztatásra, hanem ezek az orgánumok több egyéb feladatot is ellátnak, illetve számos más funkció gyakorlásában is közreműködnek. Ezért a "tömegtájékoztatási eszközök" megnevezése nem fejezi ki megfelelően a felsorolt intézmények jellegét. Találóbbr, ha ezeket az orgánumokat "tömegközlelési intézmények"-nek nevezzük. A tömegközlelési eszközök kiemelkedő jellemzője és határozott rendeltetése, hogy sokrétű kapcsolatban, kölcsönös támogató, kritikai, termékenyítő, serkentő viszonyban álljanak a társadalom *tudományos, művészeti, oktatási, nevelési, közművelődési stb. intézményeivel*. Pontatlan lenne az a megjelölés, amely e bonyolult közreműködési folyamatban a tömegközlelési intézmények szerepét csak élénkítőnek, gyorsítóknak, tehát csupán katalizátori funkciónak minősítené. Tagadhatatlan, hogy gyakorta ilyen, korántsem jelentéktelen feladat is hárul rájuk.

Emellett azonban saját feladatuként, önállóan is végeznek felvilágosító, ismeretterjesztő, művészetet gyarapító munkásságot. Ezért nem kizárt és nem is felesleges, hogy kölcsönös kritika és versengés valósuljon meg egyrészt a jellegzetes tömegközlelési eszközök egymás közötti viszonyában, másrészt pedig a sajtó, a rádió és a televízió, valamint a színház, filmszínház és más művészeti, közművelődési intézmények között. Mégis hangsúlyozottan kell elismernünk, hogy a tömegközlelési eszközök olyan felelős részesei a közművelődési intézményhálózatnak, amelyek szélesítik a tudományos, művészeti, oktatási, kulturális intézmények társadalmi érintkezési felületét, gyarapítják az érdeklődők számát, növelik az említett intézmények alkotásait, szolgáltatásait igénybe vevők körét. Mindezzel egyidejűleg színvonalasabb, tartalmasabb munkára serkentik partnereiket és növelik erőfeszítéseik hatékonyságát.

e) A most vizsgált feladatcsoportnak egyik jelentős és Magyarországon is fejlődésnek indult megnyilvánulása a televíziós technika közreműködése az *iskolai oktatásban* és az egyéb szervezett *képzési, továbbképzési formákban*. Az egyébként nehezen elérhető természeti környezet, élővilág, műszaki felszerelések és művészeti alkotások bemutatásával továbbra is vállalkoznia kell az iskolatelevízióknak a hátrányos helyzetű iskolák és tanulók nehézségeit mérsékelő, nivelláló szerepe. Gyarapítani kell az iskolák technikai ellátását az iskolatelevíziós adások igénybevételének megkönnyítésére. Joggal feltételezhetjük, hogy az iskolatelevíziós műsorok sokszorosításának és megőrzésének lehetővé válása szélesre tárja az iskolatelevíziós és egyéb oktatási televíziós gyakorlat kapuit.

f) A bemutatott célkitűzések és feladatok teljesítése közben vagy azon kívül a tömegkommunikációs eszközök széles körű társadalmi *ellenőrzést* végeznek. A feltárt hibákkal, fogyatékoságokkal, szabálytalanságokkal, kifogásolható megnyilvánulásokkal szemben éles kritikai hangot alkalmaznak. A tömegközlelési szervek szinte elmaradhatatlan kísérői a politikai, társadalmi és az állami szervek ellenőrző munkásságának. Tájékoztodnak és tájékoztatnak a társadalmi és az állami ellenőrzések által feltárt problémákról, képi és írói eszközökkel éles vagy kevésbé éles megvilágításba helyezik az észlelt problémákat, ezáltal a megoldásért felelős szervek és a polgárok érdeklődésének előterébe állítják a fogyatékoságok kiküszöbölését, a színvonalasabb és eredményesebb eljárások kutatását.

A tömegközlelési eszközök ellenőrző munkásságának legszínesebb csoportját az önkézzdeményezésből végzett feltáró, leleplező akciók alkotják. Ezeket vagy a hírközlő szervek munkatársainak gyanúja, ötletei, észlelései váltják ki, vagy pedig a polgárok felhívásaira, bejelentéseire, panaszaira épülnek. A televízió, a rádió és a sajtó munkatársai vizsgálódásaik során rendszerint nem állanak meg a problémák, az anomáliák, a szabálytalanságok, a visszaélések felszíni jelenségeinek bemutatásánál, hanem kutatják a hibák forrásait, az elkövetést megkönnyítő vagy kiváltó okokat és ennek keretében a nyilvánosság előtt megszólaltatják a felügyeleti, ellenőrző és irányító szervek vezetőit, képviselőit is. Ezáltal az ellenőrzés már közvetlenül az irányítást, felügyeletet, igazgatást érinti. Ezekben az esetekben tehát a probléma a végrehajtás, a megvalósítás szintjén jelentkezik, de a tömegközlelési eszközök társadalmi ellenőrzése eljut a felügyeleti, igazgatási, irányítási szervekig.

A tömegközlelési szervek ellenőrző szerepéhez szerencsésen kapcsolódnak és bővítésre érdemesek azok a viták, amelyeket a hírközlő szervek munkatársai, az állami, a politikai és a társadalmi szervezetek képviselői, valamint a polgárok a kommunikációs eszközök közvetítésével folytatnak. Külön kell szólnunk a polgároknak a sajtóhoz publikálásra megküldött problémafelvetéseiről, kifogásoló, kritikai megjegyzéseiről. Nem ritkán csatlakoznak ezekhez a publikált kifogásokhoz a hasonló problémákba ütköző más polgárok is. A nyilvánosság készítő hatására az érintett szervek vezetői vagy munkatársai többnyire ugyancsak a sajtó hasábjain válaszolnak ezekre a problémavelvetésekre. Képi hatásukkal különösen a televízió azok a műsorai emelkednek ki, amelyek keretében a polgárok az ország bármely lakott pontjáról levélben vagy telefonon tehetnek fel kérdéseket az irányítás, igazgatás tisztségviselőihez, akik a felvetett problémákra, a hozzájuk intézett kérdésekre az ország nyilvánossága előtt adnak választ. Az ilyen országos méretű közvetlen társadalmi kontroll igen hatékony. Szerencsésen kapcsolódik benne egybe a technika vívmányainak igénybevétele a demokratikus politizálással, a politika társadalmi legitimálásával vagy ellenőrzésével. Hasonlóan értékelhetjük a rádió és a sajtó említett megoldásait is.

g) A tömegközlelési eszközök nemcsak tájékoztatnak, politizálnak, tanítanak, ellenőriznek, kifogásolnak, hanem *szórakoztatnak* is. Bizonyos ismeretterjesztő műsorok önmagukban is lehetnek játékosak, szórakoztatóak,

másrészt az elsődlegesen szórakoztató műsorok tartalma, színvonala sem lehet közömbös. A lakosság méltán igényli a tömegközlelési eszközök szórakoztató, kikapcsolódást elősegítő szolgáltatásait.

h) A tömegközlelési intézmények számos más (pl. időjárásjelzés, út- és közlekedési tájékoztatás, közérdekű értesítés, veszélyjelzés, segélykérés, reklám stb.) feladatot is ellátnak, illetve egyéb akciókban pl. a különböző karitatív és humanitárius akciókban, a bűnözés elleni küzdelemben is közreműködnek. Annak lehetőségére és bővülő gyakorlatára is gondolnunk kell, hogy az olyan elsődlegesen individuális és nem nyilvános távközlelési formák mint a telefon, a távirat, a telefax, a televideó az elektronikus tömegközlelési intézmények közreműködésével tömegközleléssé transzformálhatók.

i) Hosszabb idő óta törekszenek a magyar tömegközlelési intézmények is arra, hogy kapcsolatuk a nézőkkel, a hallgatókkal, az olvasókkal ne legyen egyoldalú. A tömeges kommunikáció feltételezi a kölcsönösséget a közlelők és a recipiensek között. A korszerű tömegközlelési rendszernek éppen az az egyik mellőzhetetlen jellemzője, hogy nemcsak egy vagy néhány privilegizált állami, illetve társadalmi egységnek az állásfoglalásait, nézeteit közli, hanem valamennyi számottevő csoport részese a tömeges kommunikációnak, sőt egyre több lehetőség nyílik a visszacsatolásra, a fogadó, illetve érintett közösségek, intézmények és polgárok véleményének, reflexióinak nyilvánítására e médiákon keresztül.

Az érdeklődők, illetve érintettek közvetlen közreműködése mellett a visszakapcsolás szélesítését és hasznosítását szolgálják a tömegközlelés különböző megnyilvánulásaira vonatkozó véleménykutatások, az igénybevétel kiterjedtségét és hatékonyságát felmérő vizsgálatok. Mindezek révén a bemutatott intézmények nemcsak a tömeges tájékoztatás, a tömeges közlelés, hanem a kölcsönös közlelés, a kölcsönhatás, a társadalmi érintkezés tömeges fórumainak szerepét is betölthetik.

A tömegközlelési monopóliumok lehetőségének kizárása, az állomások, a frekvenciák, a sugárzások és egyéb tömegközlelési feltételek ésszerű és arányos szétosztása révén kielégíteni kell a recipiensek plurális igényeihez. Nagyon lényeges ügye ezért az új magyar alkotmányos rendszernek, hogy milyen tartalma lesz azoknak a törvényeknek, amelyeket az alkotmány 61. §-a szerint a közérdekű adatok nyilvánosságáról, a sajtószabadságról, továbbá a közszolgálati rádió, televízió és hírügynökség felügyeletéről, ezek vezetőinek kinevezéséről, a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásáról a jelenlévő országgyűlési képviselők legalább kétharmadának szavazattöbbségével meg kell alkotni.

## 6. A sajtóról

A sajtó általános megfogalmazással az emberi gondolat, az egyéni vagy közösségi vélemény, az emberi, társadalmi híradás, tájékoztatás tartós és sokszorosított rögzítésének, közlelésének és terjesztésének eszköze és formája.

A II. világháború után a Magyarország államformájáról rendelkező 1946. évi I. tv. nyilvánította a szólás- és sajtószabadságot is. Az ezt követően, különös 1949-től kibocsátott, a sajtót korlátozó mintegy 17 jogszabály összegezését és továbbfejlesztését a kormány 1959-ben kibocsátott 26. számú rendelete végezte el. Kormányrendelet szabályozta a sajtóigazgatás legfelsőbb szervének, a Minisztertanács Tájékoztatási Hivatalának szerepét, továbbá a Magyar Rádió, a Magyar Televízió, valamint az Állami Rádió és Televízió Bizottság helyzetét is. Ezek a jogszabályok ugyan nem rendelkeztek az előzetes cenzúráról, de a sajtótermékek többségének előállítását és terjesztését engedélyhez kötötték. Az 1949-ben alkotott és 1972-ben átfogóan továbbfejlesztett népköztársasági alkotmány a szólás- és sajtószabadságot "a szocializmus, a nép érdekeinek megfelelően" biztosította. Azt, hogy mi minősült a szocializmus, a nép érdekeinek, a jogszabályalkotó, illetve a sajtóigazgatási szervek szabadon dönthették el. Az Alkotmány 8. §-a szerint a rádió és televízió az állami tulajdon kizárólagos tárgyai közé tartozott.

Az emberi jogok kiterjesztését és védelmét szolgáló nemzetközi erőfeszítések és a demokratizmus bővítésére irányuló belső törekvések hatására született meg a sajtóról szóló 1986. évi II. tv. A törvényi szintű szabályozás kötelességét az alkotmány 1972. évi reformja teremtette meg, amelynek alapján az 54. § előírta, hogy az alapjogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat *törvény* állapítja meg. E törvény fogyatékosaként említhető, hogy fenntartotta az időszaki lapok, valamint televízió és a rádió körzeti stúdiók alapításának, továbbá meghatározott publikációk kiadásának engedélyhez kötöttségét. A törvény természetes személyeknek nem, hanem csak meghatározott szervezeteknek tette lehetővé periodikák és stúdiók engedély alapján történő alapítását.

Elismerést érdemlő értékei közé tartoztak viszont a törvénynek a következők: a) mindenkit megillető jogként nyilvánította ki, hogy "tájékoztatást kapjon szűkebb környezetét, hazáját, a világot érintő kérdésekben"; b) csökkentette az engedélyhez kötött kiadványok körét; c) nem tette lehetővé az előzetes hatósági cenzúrát; d) meghatározta a sajtó, az állami szervek, a gazdálkodó szervezetek és az egyesületek tájékoztatási köteletségének terjedelmét és korlátait; e) megállapította az újságírók jogait és kötelességeit; f) továbbfejlesztette a sajtó helyreigazítási kötelességét és az ezzel összefüggő bírósági eljárást; g) a sajtóval összefüggő hatósági döntésekkel szemben bírósági felülvizsgálatot tett lehetővé.

A politikai rendszerváltás után halaszthatatlanná vált e törvény súlyosabb negatívumainak megszüntetése. Ezt végezte el a törvény módosításáról szóló 1990. évi XI. törvény. A módosítás eredményeként időszaki lapot, valamint helyi rádió- és televízió stúdiót valamennyi szervezet, sőt *bármely természetes személy* is alapíthat. Időszaki lap alapításához engedélyre nincs szükség, csupán a nyilvántartásbavételt szolgáló bejelentést teszi kötelezővé a törvény. A sajtószabadság korábbi korlátai helyett azt írja elő a törvény, hogy annak gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy

bűncselekmény elkövetésére irányuló felhívást, nem sértheti a közerkölcsöt és nem járhat mások személyhez fűződő jogainak sérelmével.

A sajtó és az elektronikus tömegközlelési intézmények viszonyáról gondolkodva, az 1989 októberében módosított alkotmányban kilátásba helyezett új törvények megalkotásának megkönnyítése érdekében tisztázásra szorul a szűk értelemben vett *sajtó* fogalma. Azok véleményét osztom, akik szerint az elektronikus tömegközlelési intézményeket nem célszerű a szűk értelemben vett sajtó fogalmába belekényszeríteni. Bizonyos közös vonások ellenére az elektronikus médiák oly sok sajátosságot viselnek magukon, hogy helyzetük *külön törvényi* rendezést igényel.

Ha elfogadjuk és támogatjuk is ezt a felfogást, választ kell adnunk arra a kérdésre, hogy ugyancsak a legisláció szempontjából mi tartozik a szűk értelemben vett sajtó fogalomkörébe. Ez a megjelölés csak a periodikák alapítását és kiadását takarja-e, vagy terjedjen ki a könyvkiadásra is? E kérdést természetesen a megalkotandó sajtótörvény rendeltetésének és kívánatos tartalmának kimunkálásával összefüggésben célszerű megválaszolni. E problémakör feldolgozása külön tanulmányt és önálló vitát érdemel. Az e tárgykörben az utóbbi időben folytatott hazai vizsgálódások átfogó ismeretében csak a következő néhány gondolat megfogalmazására szorítkozom.

Mivel a sajtószabadság két legsúlyosabb megsértési veszélye és eszköze, nevezetesen az időszaki lap alapításának és az írott szöveg sokszorosításának és kiadásának engedélyhez kötése, valamint a publikálandó szöveg előzetes cenzurálása a periodikákat és a könyvkiadást egyaránt fenyegeti, az e veszélyeket kizáró sajtótörvénynek a sokszorosítással előállított publikációk mindkét csoportjára ki kell terjednie.

Ha a fenti következtetést elfogadjuk, egyben állást foglalunk azzal a felfogással szemben is, amely szerint nincs szükség önálló sajtótörvényre, mivel a sajtószabadság alkotmányi kinyilvánítása után elégséges, ha a polgári jogi, a személyiségi jogvédelmi, a polgári eljárásjogi, az államigazgatási eljárási, valamint a büntető- és szabálysértési jogi kódexek, illetve törvények megfelelő tartalmú sajtóvonatkozású rendelkezéseket is tartalmaznak. Magam is vallom annak ésszerűségét, hogy a sajtótörvény ne vegye át az említett kódexek szerepét. Úgy vélem azonban, hogy ezenkívül létezik, illetve kialakítható olyan sajtóvonatkozású speciális matéria, amely önálló sajtótörvényi szabályozást érdemel. Véleményem szerint a sajtótörvénybe illenek különösen a periodikák alapítási feltételeire és nyilvántartásbavételére, a kiadók, a szerkesztőségek, a szerkesztők, valamint az újságírók jogaira és kötelességeire, az impresszumra, a köteles példányokra, a terjesztésre, valamint a sajtótermékek lefoglalásának és elkobzásának feltételeire vonatkozó rendelkezések.

ANTAL ÁDÁM

LES CADRES CONSTITUTIONNELS DES MASS MÉDIAS ET DE  
LA PRESSE

(Résumé)

Dans cette étude qui se divise en six chapitres l'auteur cherche la place et le rôle que les médias électroniques et la presse écrite peuvent occuper dans le cadre de l'Etat de droit constitutionnel hongrois en cours de développement. Il voit le trait distinctif de l'Etat de droit constitutionnel dans le fait que la législation est liée à une constitution qui, outre les droits de l'homme et les droits civils fixés par les conventions internationales détermine également les principes fondamentaux généralement reconnus de la société bourgeoise et de l'Etat démocratique. Dans la pratique, ces valeurs fondamentales n se font pas toujours valoir parallèlement: elles peuvent entrer en collision les unes avec les autres. L'un des moyens importants de la prévention de cette collision consiste à déterminer dans la constitution ou dans une loi les relations hiérarchiques et la proportion dans lesquelles ces droits fondamentaux peuvent se rattacher les uns aux autres dans le cadre de l'institution juridique donnée.

Le droit de communication par la voie des médias ne signifie pas seulement la liberté d'expression par la voie des médias, mais englobe également le droit de la fondation et de la mise en exploitation des médias. Cependant, dans le cas des médias, la liberté de l'entreprise et de la propriété peut souffrir une limitation en raison de leur rôle particulier.

L'étude formule des propositions en vue du développement du système des mass médias hongrois et de leur réglementation par la loi. L'auteur considère comme justifié que la réglementation fasse une différence entre les médias électroniques nationaux (services publics), les médias ayant une orientation spéciale (ecclésiastique, ethnique, régionale, etc.) et les médias qui servent exclusivement des buts économiques, commerciaux.

Dans l'intérêt de l'objectivité du fonctionnement des médias nationaux il faut garantir leur indépendance à l'égard du gouvernement, il faut leur permettre de se gérer eux-mêmes, et laisser place à la pluralité de l'influence sociale. C'est pourquoi on aura avantage à ce que leurs dirigeants ne soient pas nommés par le parlement ou le gouvernement, qui sympathisent avec les partis, mais par le chef d'Etat exerçant un pouvoir neutre.

On peut prescrire également aux médias ayant une orientation spéciale l'obligation de fournir certains services généraux (p.e. prévisions météorologiques, avertissement d'un danger public, etc.) outre l'accomplissement de leurs propres tâches.

En ce qui concerne la presse écrite l'auteur fournit une réponse à la question de savoir qu'outre le maintien des dispositions concernant la presse contenues dans différents codes (code civil, code pénal, code de procédure, etc.) quelles prescriptions pourront figurer dans la future loi sur la presse (p.e. relatives à la fondation et enregistrement des périodiques, à l'interdiction de la censure, aux données bibliographiques, au dépôt légal, à la responsabilité de l'éditeur et du rédacteur, à la diffusion des produits de la presse, à la saisie par le tribunal, etc.).