

# Adalékok a Horthy-korszak sajtórendészeti szabályozásához I.

(1919–1931)

KLEIN TAMÁS\*

„Néhány hónappal ezelőtt az újságírók kérvénnyel fordultak a nemzetgyűléshez a sajtószabadság helyreállítása végett. Mi öregek kissé megdöbbenünk e kérelmen, mert egy pár év előtt képtelenségnek tartottuk volna, hogy Magyarországon még ezért is folyamodni kell. Hiszen 48-ban a sajtótörvény örökre eltörölte az »elővizsgálatot« és 67 óta szinte vallásos hitünk volt, hogy az a törvény szabadságunk palládiuma. (...) Ezért az eszméért küzdöttek régi országgyűléseink évtizedeken át, ezzel nőttünk fel és vallottuk törhetetlenül. (...) Az utóbbi évek nyomorúsága mintha kiölte volna belőlünk ezt az eszményt. A háborús idők mámora közben elhitették velünk, hogy a sajtó korlátozása egyik előfeltétele a hadi sikereknek.”<sup>1</sup>

Tarnai János a „nagy öregek” nevében a *Jogtudományi Közönyben* 1920 novemberében jajdult fel ekként az elveszített, s ki tudja, mikor visszanyerhető sajtószabadság eszméjét siratva. Az idézett sorok lényeglátóan mutatnak rá a kortársak dilemmáira, felidézve a sajtószabadság alkotmányunkban kiemelt védelmét. A jogásztársadalom prominensein kívül mások is követelték a már kivívott szabadság, a sajtószabadság helyreállítását. A jogtudós gondolatait bár 1920-ban fogalmazta meg, mégis azt mondhatnók, hogy azokat a következő negyed században, a Horthy Miklós nevével fémjelzett, s a két világháború tragédiájával keretezett korszakban bármikor joggosan hangoztathatta volna.

Az 1919 és 1944 közötti történelmi periódus a sajtószabadság hol keményebb, hol némi képp enyhülő, ám permanens korlátozásának időszak. A Horthy-korszak sajtószabályozásának, s azon belül sajtórendészetének történetje azonban semmi esetre sem szemlélhető egységesen, csakúgy nem, mint annak köztörténete. A központi hatalom sajtóhoz való viszonyában legalább három időszak különböztethető meg. A rendszer irányítói az első években nyilvánvalóan ellenséges attitűddel viszonyultak a sajtóhoz, a lapoknak a ténylegesnél sokkal nagyobb hatalmat tulajdonítva és misztifikálva, illetve „nemzetvesztőként” aposztrofálva azokat, sok esetben még a tanácsköztársaságért is az ellenséges szerkesztőségeket, az ún. destruktív sajtót tették felelőssé, amelyhez többnyire a „kommunista”, „bolsevista”, „anarchista” és „zsidó” jelzőket társították.

A Bethlen István miniszterelnök vezényelte konszolidáció célul tűzte ki a társadalmi viszonyok normalizálását, amely számos vonatkozásban eredményesnek is bizonyult, ám sajnálatosan éppen a politikájának fókuszába állított sajtóviszonyok terén igencsak szerény eredményeket mondhatott magáénak. A húszas esztendőkből elsősorban a sajtórendészet gyakorlatában idővel némi önmérsékletet tanúsított a központi hatalom, ellenben a jogalkotásban a liberalizáció

\* Doktorandusz, ELTE ÁJK, Alkotmányjogi Tanszék. E-mail: ktamas0524@freemail.hu

<sup>1</sup> TARNAI János: A sajtószabadság felé. *Jogtudományi Közöny*, 1920. november 15. 169.

gondolatát már nem valósította meg. Bethlen lemondását követően, a hosszabb-rövidebb ideig működő kormányok, s maga a rendszer egésze is mind inkább jobbra tolódott, ami hátrányosan érintette az egyes szabadságjogok, kiváltképpen a véleménynyilvánítás és a sajtószabadság érvényesülési esélyeit. Gömbös Gyula kormányzása már egyenesen a sajtó megrendszabályozásának igényével lépett fel, mindamelllett, hogy sajtópolitikájában a korábbi rendészeti felfogás mellett dominánsan jelent meg a propaganda szerepe, s a sajtószabadságnak a nemzetérdek védelmében való korlátozását készítette elő.

A gömbösi elképzeléseket végül a Darányi- majd Imrédy-kormány valósította meg, a sajtószabályozás novelláris módosítása egyes szervezeti szabályokkal, elsősorban a sajtókamara megszerzésével 1938–39-ben a sajtószabadság eszményét már feledtetni volt képes. A világháborús törvényhozás mindinkább szélsőjobbra tolódó politikájának középpontjába pedig az állampolgárok jogegyenlősége helyett a (vallási, majd faji alapú) nyílt különbségtétel és jogfosztás került.

A sajtóreform szükségességében, mondhatnók, teljes egyetértés mutatkozott a különböző társadalmi, szakmai érdekeket képviselő csoportok, kormánypárti, vagy éppenséggel annak politikáját opponáló politikai erők között, ám annak irányában, a hatályos szabályok liberalizálásának, avagy ellenkezőleg, szigorításának követelményét illetően már jelentékenyen eltértek az álláspontok.

A korszak sajtóra vonatkozó jogforrási rendszeréről elmondható, hogy valamennyi jogalkotási dokumentum alapvetően két kútfőre volt visszavezethető. Új sajtótörvény nem született, így a sajtójog alapját elméletileg a Monarchia idején megalkotott törvény képezte. Ennek a sajtószabadságot mint a nemzet „palládiumát” garantáló szabályait lerontotta a két esztendővel korábban megalkotott, 1912-es felhatalmazási törvény, amely a háború esetére szóló kivételes intézkedéseket sorjázta, és amely jelentékeny mozgásteret biztosított a kormánynak a szabadságjogok, így a sajtószabadság korlátozására.

Az 1914-es törvénytárba tizennegyedikként felvett sajtótörvény megítélése már elfogadásakor, majd azt követően évtizedeken át szélsőségesen divergáló vélemények megfogalmazására készítette elemzőit. Pártolói szerint a sajtószabadság megvalósításának remekművét alkotta meg a törvényhozó, ellenzői azonban a nyomtatott gondolat kifejezése intézményes elfojtásának biztos eszközét látták benne. Azt el kell ismerni, hogy a tizennégyes sajtótörvény távolról sem volt a liberális törvényhozás iskolapéldája, ám nem hordozta magában a *praeventiva censura* gyakorlatának reális esélyét sem.

## 1. Előzmények

### 1.1. A háborús törvényhozás sajtójogi következményei

Az 1910-es évek elején már tapintható volt az az európai feszültség, amely egy háborús konfliktus lehetőségével fenyegetett, s ami a Monarchia, s benne Magyarország háborúra való felkészüléséhez vezetett. A második sajtótörvény elfogadása már ebben a helyzetben született. A háborús felkészülés folyamatában – a hadászati, katonai feladatokon túl – meghatározó jelentőségre tett szert a törvényhozás. A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi

LXIII. törvénycikk<sup>2</sup> felhatalmazó rendelkezéseinek köszönhetően a „ministerium” kivételes hatalom (háború vagy annak fenyegető veszélye)<sup>3</sup> esetén elrendelhetette az időszaki lapoknak és más sajtótermékeknek a szétküldés előtti sajtórendészeti hatóságnak (ügyésznek vagy rendőrhatalóságnak) való megküldését. A szétküldés csak azután volt lehetséges, ha a törvényben meghatározott időn belül (időszaki lapoknál három óra, más sajtótermékeknel egy hét) az illetékes hatóság a terjesztést nem tiltotta meg.<sup>4</sup> E felhatalmazási rendelkezés visszahozta hazánkba a cenzúra alkalmazhatóságának elvi lehetőségét, amelyet a háború kitörésekor a politika a gyakorlatban is bevezetett.

A háború, amely nem tűrheti a központi akarattól eltérő, alternatív vélemények artikulálását, a sajtószabadság esélyét mindenkor lerontja, ellehetetleníti. Nem volt ez másként az első világháború időszakában sem, amikor a hadban álló államok, így a magyar kormányzat is a honvédelem és a hadviselés érdekére tekintettel, egymás után vezették be a sajtó működését korlátozó intézkedéseket. Magyarhonban 1914-től a cenzúrát a Hadi Felügyeleti Bizottság kebelén belül szervezett Sajtóbizottság gyakorolta. A kormányokat világszerte az a hamis elgondolás vezette ugyanis, hogy a hadi sikerek egyik legfőbb záloga a sajtó teljes domesztikálása, vagy még inkább: leigázása. „Csak mikor láttuk, hogy a háborút a sajtó némasága mellett is el lehet vezetni, csak akkor támadt fel bennünk újra a gondolat szabad közlésének kívánsága” – írta a krónikás,<sup>5</sup> ám mivel a megerősödő új hatalom prominensei továbbra is úgy vélték, hogy a sajtó tevékenysége nagyban hozzájárult a „nemzet sorstragédiájához”, s mert hatalmukat ingatagnak érezték, a nyomtatott gondolat szabadságához továbbra is szembevetendő fenntartással viszonyultak.

## 1.2. Az őszirózsás forradalom és a Népköztársaság sajtószabályozása

A háború végén bekövetkező baloldali fordulat a sajtóviszonyokban és -szabályozásban a baloldali lapok létfeltételeinek addigi ellehetetlenítésére is reagálva, kifejezetten szabadelvű, a bevezetett korlátozásokat felszámoló változást eredményezett.

Az 1918. december 8-án megjelent, lakonikus rövidségű második néptörvény<sup>6</sup> már a sajtó szabadságáról szólt. Első szakaszában deklarálta a háborúban már-már elfelejtett jogot, miszerint „[g]ondolatait sajtó útján mindenki szabadon közölheti és szabadon terjesztheti” (1. §), majd közvetlenül utána a háborús évek sajtórendészetét jellemző tapasztalatok okán azt is rögzítette, hogy „[e]lőző vizsgálatnak nincs helye” (2. §). A néptörvény a további szakaszaiban megszüntette a sajtótermék utcai árusításának engedélyhez kötését, és eltörölte a lapbiztosíték hetven esztendeig kárhoztatott rendszerét.

<sup>2</sup> *Magyar Törvénytár. 1912. évi törvénycikkek.* Budapest, Franklin, 1913. 691–710.

<sup>3</sup> 1. § „Háború idején, sőt ha szükséges, már a háború fenyegető veszélyének okából elrendelt katonai előkészületek esetében is, a ministerium valamennyi tagjának felelőssége mellett az ebben a törvényben meghatározott kivételes hatalmat a szükség mértékéhez képest igénybe veheti.”

<sup>4</sup> A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. tc. 11. §.

<sup>5</sup> TARNAI i. m. (1. lj.) 169.

<sup>6</sup> *Országos Törvénytár. 1918. évi törvénycikkek.* Budapest, Franklin, 1918. 221–222.

A sajtó korlátlan szabadsága azonban ismét tiszavirág-életűnek bizonyult. A Tanácsköztársaság megalakulását követően a kommunista vezetés a gyakorlatban is érvényesíteni kezdte a Szovjet-Oroszországból importált proletárdiktatúrát, s ennek részeként támadást indított a polgári sajtó ellen. 1919. május 14-én a Forradalmi Kormányzótanács – papírhíányra hivatkozva – betiltotta a polgári szellemiségű lapokat.

## 2. Az ellenforradalom sajtópolitikája

A Tanácsköztársaság bukását követően az ellenforradalmi erők meghosszabbították a rendkívüli jogrendre vonatkozó '12-es felhatalmazási törvény rendelkezéseit, s azzal az előzetes vizsgálat kormányzat általi gyakorolhatóságának lehetőségét. A cenzúra adta jogosítvánnyal az éppen berendezkedő, pozícióját megerősíteni igyekvő hatalom élt is.

A központi kormányzat habozás nélkül látott hozzá az ellenséges politikai nyilvánosság hatókörének radikális szűkítéséhez. A Friedrich István vezette végrehajtó hatalom 4680/1919. ME rendelete<sup>7</sup> megtiltott minden „a közrendet és közbiztonságot veszélyeztető” sajtótermék birtoklását, forgalomba hozatalát. A jogszabály az ilyen „kommunista, bolsevista, anarchista irányú” felforgató *opus*okat büntetés terhe mellett rendelte a rendőri hatóságoknak beszügyeltetni.

A Tisza-kormány sajtótörvénye nem biztosított kellően hatékony fegyvertárat a Tanácsköztársaság százharminchárom napja után a baloldali és liberális lapok megrendszabályozására, elnémítására, s mivel nem volt alkalmas a politikai alapú tisztogatásra, a berendezkedő új hatalomnak az ellenzéki, zömmel munkásmozgalmi sajtó ellehetetlenítésére más jogforrásokban kellett megteremtenie a jogi alapot.

Az új hatalom prominensei közül sokan a sajtót mint egészet azonosították a tanácsköztársaság eszmeiségével, s tették felelőssé a vörös terror bűneiért, s még olyanok is akadtak, akik a háború elvesztéséért, az ország trianoni megcsonkításáért is a zsurnalisztákat tették meg bűnbaknak. Kicsit leegyszerűsítve álláspontjukat, úgy vélték, az országot ért rendkívüli csapás következményeinek enyhítése, mi több, a revízió kérdésének megoldása is a rendszerrel ellenséges, s így „destruktív” minősített lapok sajtórendezési úton, vagy közvetettebb módszerekkel való felszámolása, a nyilvánosságban meg-megjelenő rendszerkritikus hang elhallgattatása útján érhető el. A tizenkilences Károlyi-féle, illetve a tanácsköztársaság ellenében létrejött politikai összefogás radikálisabb csoportjait a „nemzeti kibontakozás” érdekében alkalmazandó preventív intézkedések mellett a megtorlás, a bosszú vágya is hajtotta. 1921. február 22-én a kormánypárti Társadalmi Egyesületek Szövetségének (TESZ) Központi Választmánya, Bethlen István elnöke alatt ülést tartott<sup>8</sup> „a sajtó ügyének halaszthatatlan rendezésére irányuló mozgalom[ról],”<sup>9</sup> s egyhangú határozatban elfogadott memorandumát a kormányzó, a miniszterelnök és a nemzetgyűlés elé terjesztette.

<sup>7</sup> *Magyarországi Rendeletek Tára 1919*. Budapest, Magyarországi Királyi Belügyminisztérium, 702.

<sup>8</sup> Az eseményről részletesen beszámolt a Magyar Távirati Iroda, MTI „könyvomas” hírek, Napi tudósítások, 1920–1944, MOL – K. 428. a) sorozat/ 2012. 02. 22. 11. oldal.

<sup>9</sup> Uo.

A TESZ-be tömörült jobboldali társadalmi mozgalmak gyülekezete a destruktívnak minősített lapokkal szemben átfogó és hatásos társadalmi bojkottra szólított fel, a kormányzati szereplőket, politikusokat és „vezető egyéniségeket” pedig arra, hogy az ilyennek bélyegzett lapoknak adandó nyilatkozatoktól, felvilágosítás adásától a „legszigorúbban tartózkodjanak.”<sup>10</sup> A tanácskozás és az elfogadott dokumentum fókuszában a forradalomban szerepet játszó lapok szigorú, példának szánt megbüntetése igényének megfogalmazása állt. Azt követelték, hogy a kormány ezeket az újságokat<sup>11</sup> tiltsa be. A kiáltvány többek között leszögezte, nem tűrhető annak a sajtónak a működése, amely „Károlyi átkos forradalmát előkészítette és a kloáka zsidainak kommunizmusát nemzetmegváltó eredményként fogadta, ocsmány alkalmazkodás után újra megkezd[je] a magához tért magyar lélek megfertőzését.” Ezek a lapok, hangsúlyozta a politikai nyilatkozat, „nem javultak, mert nem is tudnak megjavulni (...) Bűnhődjenek tehát mindazért, amit a közérkölc megrontásával, a nemzeti érzés elfojtásával, a nemzeti hagyományok és múlt meggyalázásával, a haza elárulásával, a nemzetköziség és a vallástalanság hirdetésével okoztak.”<sup>12</sup>

Megjegyzendő, hogy a kormány – magáévá téve szellemi holdudvarának érvelését – még 1919 szeptemberében rendeletet fogadott el „a közrendet és a közbiztonságot veszélyeztető kommunista, bolsevista, anarchista irányú sajtótermékek” ügyében,<sup>13</sup> megtiltva forgalomba hozatalukon túl birtoklásukat is. Az ilyen veszedelmes sajtó felkutatása érdekében a rendőrhatalóság személymotosztást és házkutatást is eszközölhetett, s a megtalált példányokat elégetés útján tartozott megsemmisíteni. Aki a rendelet előírásait nem tartotta be, akár hathavi elzárással és 2000 korona pénzbüntetéssel volt sújtható.

A hatalmát megszilárdítani igyekvő kormányzat a sajtószabadság „államérdekből” történő korlátozásának elsődleges eszközeként kezdetben a sajtórendészet évszázados hagyományokkal rendelkező, s a gondolatot leginkább elnyomó intézményét, a cenzúrát szervezte meg. A Friedrich-kormány „A sajtóról” címet viselő 5499/1919. ME rendelete<sup>14</sup> ismét bevezette a korábban már (többször mindenidőkre) megszüntetett cenzúrát, azzal, hogy kimondta, „minden időszaki lapnak és más sajtóterméknek a sajtóügyi közbíróhoz benyújtandó sajtórendészeti köteles példányát a terjesztés megkezdése előtt kell (...) beszo­l­gáltatni, és terjesztését (...) időszaki lapoknál csak a sajtórendészeti köteles példány kézbesítésétől számított három óra múlva, más sajtótermékek­nél pedig a kézbesítés napjától számított egy hét múlva szabad megkezdni.”<sup>15</sup>

<sup>10</sup> Uo.

<sup>11</sup> *Az Est, a Pesti Napló, a Magyarország, a Világ.*

<sup>12</sup> Kiss Menyhért fajvédő politikus 1922. augusztus 23-i képviselőházi felszólalásában idézte fel a másfél esztendővel korábbi TESZ-dokumentumot. In *Az 1922. évi június hó 16-ára hirdetett Nemzetgyűlés naplója*, III. Budapest, Athenaeum, 1922. 450. Bethlent mint a konszolidáció miniszterelnökét pártja radikálisabbjai és a szélsőjobb sokszor támadták – a szerintük – a sajtóval szemben tanúsított engedékenysége miatt, s ilyenkor többnyire szembesítették az 1921-es TESZ-dokumentummal, amelyet mint a tanácskozás elnöke a későbbi kormányfő jegyzett.

<sup>13</sup> 4680/1919. ME rendelet a közrendet és közbiztonságot veszélyeztető sajtótermékek beszo­l­gáltatásáról és megsemmisítéséről, In *Magyarországi Rendeletek Tára*. Budapest, Magyarországi Királyi Belügyminisztérium, 1919. 702. 6. lj.

<sup>14</sup> Uo. 874–875.

<sup>15</sup> 5499/1919. ME rendelet 2. § 2. bekezdés.

1920. június elején az ellenforradalom harmadik kormánya rendeletben szabályozta újra „a rotációs újságpapír és íves nyomópapír” beszerzését és elosztását.<sup>16</sup> Az ország papírellátásában – tekintve, hogy a trianoni békeszerződés következtében a papírgyárak nagy része a határokon kívülre került – valóban fennakadások voltak, a kormány azonban, a valós gazdasági problémát ürügyként használva, olyan elosztási rendszert alakított ki, amely a saját, de még inkább a kormányfő akaratától tette függővé a nyilvánosság összetételének meghatározását, az országban szabadon megjelentethető sajtótermékek körét.

A papírkontingens-rendelet szinte teljhatalmat adott a miniszterelnöknek a lapok létfeltételét biztosító papírkiutalások, s egyúttal az egyes redakciók működése felett azáltal, hogy a nélkülözhetetlen alapanyag beszerzése és szétosztása felett korlátlanul diszponálhatott. A lapkiadáshoz elengedhetetlen papíralapanyag beszerzésére az állam „kizárólagossági hatályú” jogot adott a Hangya Szövetkezetnek,<sup>17</sup> míg az elosztás irányítására központi szervezet hozott létre, amelyet lakonikusan „Papírelosztó Bizottság” névre keresztelt. A Bizottság tagjait a miniszterelnök nevezte ki, különböző állami szervek, érdekképviseleti testületek ajánlása alapján. Így javaslattevői joga volt egyes minisztériumoknak, a vasútnak, a postának, lapkiadó-, illetve nyomdavállalatok képviselőinek. A miniszterelnök által kinevezett tagokból álló grémiumban helyet foglalt továbbá a kormányfő megbízottja, aki a testület valamennyi határozata ellen óvást emelhetett. A kormányelnök képviselője által megvétózott döntés érvényességéről végül maga a miniszterelnök volt jogosult határozni.

A rendelet az egyes laptípusokra (így a fővárosi és vidéki újságokra) eltérő, de egyaránt igen szigorú terjedelmi korlátozásokat állapított meg, amelyek alól kivételes esetekben, az adott lap vonatkozásában a miniszterelnök adhatott felmentést. További súlyos, a sajtószabadságot is érintő rendszeti korlátozásként a rendelet az új időszakos lapok alapítására moratóriumot állapított meg, azonban azzal a kitételrel, hogy „rendkívüli méltánylást érdemlő esetekben” a lapindításra a miniszterelnök engedélyt adhat. Ez a kizárólagos jog a papírínség idején is lehetőséget teremtett a kormánybarát szellemi körök nyilvánosságához juttatására.

A jogszabály büntető rendelkezései értelmében, aki a benne foglaltakat megszegte, így példának okáért a terjedelmi korlátokra, vagy a lapindítási moratóriumra vonatkozó előírásokat kijátszotta, a hatáskörrel rendelkező rendőrhatalóság mint rendőri büntetőbíró eljárásában akár hat hónapig terjedő elzárással, vagy pénzbüntetéssel volt sújtható.

Az 1920–1922 közötti időszakra meghirdetett Nemzetgyűlés ülésein több ízben felmerült a sajtóvizsgálat kérdése: különböző pártállású képviselők panaszolták, hogy „a szabad sajtó hiánya az egészséges közszellem rovására megy.” 1920 októberében, miután az ellenzék nehéztüzeréségi támadás alá vette a cenzúra intézményét, Teleki Pál miniszterelnök több rendeletet is kiadott sajtóügyben, amelyek részben a sajtórendszert szervezetében hoztak változást, részben pedig az előzetes vizsgálat rendszerét a fakultatív cenzúra koncepciójának megfelelően alakították át. Az 1616/1921. ME rendelet<sup>18</sup> a kivételes sajtórendszeti ellenőrzés korlátozásáról szolt,

<sup>16</sup> 4578/1920. ME rendelet. In *Magyarországi Rendeletek Tára*. Budapest, Magyarországi Királyi Belügyminisztérium, 1920. 228–232.

<sup>17</sup> A kizárólagossági jogot a Hangya az év végéig, illetve eltérő rendelkezés hiányában a következő esztendő végéig kapta meg. A rendelet elfogadását egy hónappal követő, azt módosító jogszabály már határozatlan időre, újabb kormányrendelettel fenntartotta a monopóliumot [5721/1920. ME rendelet, i. m. (16. l.) 321–322.].

<sup>18</sup> *Magyarországi Rendeletek Tára 1921*. Budapest, Magyarországi Királyi Belügyminisztérium, 60.

és „abból a célból” született, „hogy a sajtó működése addig is, amíg a sajtó kivételes ellenőrzése mellőzhetővé válik, minél kisebb mértékben korlátoztassék”. A cenzúra gyakorlására jogkörrel bíró szervezet (Miniszterközi Sajtótájékoztató Bizottság) „hatásköre csupán arra terjed ki, hogy véleményt nyilvánítson abban az esetben, ha valamely lapban közzétételre szánt közlemény (...) [az] állami érdekeket közvetlenül veszélyezteti.” A normaszöveg továbbá arról is tudósított, hogy „[a] sajtó munkájának megkönnyítésére szolgáló véleményező szerv[nek] intézkedési joga nincs.” A fakultatívnak mondott vizsgálati modellben a szerkesztőknek, kiadóknak láthatóan nem volt kötelező a sajtóterméket cenzúra alá küldeni.

A Teleki-féle „reformmal” a korábbi merev, a büntetőjog által is támogatott kötelező sajtóellenőrzést enyhébb szabályok váltották fel. Mégis hamarosan újabb bírálókat fogalmazódtak meg a megújított intézménnyel kapcsolatban. Valóban, a könnyített sajtórendészeti szabályozás első pillantásra haladó szelleműnek látható képét lényegesen árnyalta, hogy a szerkesztősegeket az a veszély fenyegette, hogy ha utóbb a meg nem vizsgált cikk miatt az ügyész betiltotta a terjesztést, a közzététel ezen intézkedése jelentékeny kárt okoz a lapnak. Az ellentmondásos helyzetet döntően az idézte elő, hogy a szabályozás nem fűzött pozitív joghatást a testület kedvező véleményéhez, vagyis a közlemények előzetes vizsgálat alá bocsátása, kifogás hiányában, vagy annak kifejezett támogatása esetén sem eredményezte az utólagos felelősség, a kivételes sajtórendészeti intézkedések esetleges alkalmazása alóli mentesülést.

### 3. A bethleni konszolidáció sajtópolitikája

#### 3.1. Jogalkotási lépések a sajtóviszonyok mérsékelt liberalizálására

A cenzúra intézményének felszámolása már Bethlen István miniszterelnökségéhez kötődik, hiszen annak konszolidációs jellegéhez. A 10.501/1921. ME rendelet<sup>19</sup> a kivételes sajtórendészeti ellenőrzést megszüntette, hatályon kívül helyezett számos, a kivételes jogrenddel összefüggésben meghozott és a sajtószabadságot gúzsba kötő rendelkezést. A következő esztendőben az Egységes Párt által dominált Nemzetgyűlés is lépett az előzetes vizsgálat ügyében. Az 1922–23-as költségvetési év első hat hónapjában viselendő közterhekről és fedezendő állami kiadásokról szóló 1922. évi XVII. törvénycikk 6. §-a<sup>20</sup> rendelkezett „a kivételes hatalom alapján kibocsátott egyes rendelkezések[nek,] (...) közszabadságoknak (...) visszaállítására irányuló átmeneti” szabályok időtartamáról. A törvény a jövőre nézve a Kormányt eltiltotta a lapvizsgálat ismételt bevezetésétől, kimondta ugyanis, hogy a „kivételes sajtórendészeti ellenőrzést (előzetes cenzúra), amelyet a 10.501/1921. ME rendelet különben már megszüntetett, a jelen § felhatalmazása alapján a kormány nem léptetheti újból életbe.” Ellenben ugyanez a dokumentum hatalmazta fel a kormányt, hogy a cenzúrát kivéve, a sajtószabadság érvényesülését lehetetlenné tévő sajtórendészeti intézmények sorát, így a belügyminiszter hatáskörébe tartozó lapbetiltás, kolportázs-jog-megvonás lehetőségét, vagy éppen a külföldi sajtótermékek rendszetére vonatkozó szabá-

<sup>19</sup> Uo. 320.

<sup>20</sup> *Magyar Törvénytar. 1922. évi törvénycikkek.* Budapest, Franklin, 1923. 121–138.

lyokat az „átmenet időtartama alatt ideiglenesen hatályban tarthassa és a szükséghez képest módosíthassa vagy kiegészíthesse.”

A központi hatalom kivételes sajtórendészethez való viszonyát jól példázza az 1921-ben elfogadott, az állami és társadalmi rend hatályosabb védelméről szóló törvény<sup>21</sup> miniszteri indokolásában szereplő álláspont, miszerint „gondoskodnunk kell oly jogszabályokról, amelyek alkalmasak arra, hogy a jelen kor felforgató eszméitől félrevezetett elemeket visszariasszák az állam és a társadalom fennálló törvényes rendjének jogellenes megtámadásától.”<sup>22</sup>

A lapok előzetes vizsgálatának eltörlése – amint arra már utaltam – közel sem jelentette egyúttal a sajtószabadság eszméjének és gyakorlatának visszatérését a magyar közjogba, ellenben a cenzúra kétségtelenül hatékony eszközének hiányában is képes volt a kormányzat a sajtó egésze felett komoly ellenőrzést gyakorolni. A lapok alapításának miniszterelnöki engedélyezése, a lapbetiltások és a postai szállításból, illetőleg az utcai terjesztésből való kitiltás fenntartása mellett a kortársak közül sokan joggal kifogásolták, hogy „meg van sértve a sajtószabadságnak ama sarkalatos elve, hogy a sajtótermék megjelenését, annak csupán általános irányzata miatt lehetetlenné tenni nem szabad. Nem térünk vissza az 1914. évi XIV. törvénycikk rendszeréhez, mely az engedélyezést nem ismeri, sőt egyenesen kizárja (...). Gyakorlatilag tehát a helyzet ez. A cenzúra alatt tilos volt az egyes lapszámot a kifogásolt rész elhagyása nélkül kiadni; most az egyes lapszám nem szorul előzetes jóváhagyásra, de egy cikk, egy mondat vagy akár egy szó miatt a lap megjelenését végképen meg lehet akadályozni.”<sup>23</sup>

A lapok rendészetének igen súlyos eszköze volt tehát a belügyminiszter hatáskörébe tartozó betiltás intézménye. Érdemes itt utalni arra a nem elhanyagolható különbségre, hogy míg a külföldi sajtótermékek kitiltása a tizennégyes sajtótörvény értelmében minisztériumi, vagyis összkormányzati kompetencia volt, addig a belföldi lapokat sújtó szankció alkalmazása a belügyminiszter hatáskörébe tartozott, vagyis a minisztérium egyetlen tagjának belátásán múlt. Mindez természetesen közel sem jelentette azt, hogy a kormány többi tagja nem kívánta befolyásolni a nyilvánosság összetételét: számos levéltári forrás utal arra, hogy minisztertársai rendszeresen igyekeztek jelentékeny nyomást gyakorolni a belügyi tárca mindenkori vezetőjére egyes lapok ellehetetlenítése érdekében.

A nyomásgyakorlásban a legaktívabb és értelemszerűen a leghatékonyabb a miniszterelnök volt, ám található források példának okáért a honvédelmi miniszter ilyen irányú megkeresésére is. A *Függetlenségi Szemle* című kulturális folyóiratot 1923-ban Rakovszky Iván Bethlen közbenjárására tiltotta be, „a magyar állam belső rendje és külső biztonsága ellen állandóan és tervszerűleg intézett támadásai miatt.” Bethlen javaslatában utalt arra, hogy a lap gyökeresen szakított eredeti céljával, „az úgynevezett intellektuális osztályok modernebb szükségletei[nek]” kiszolgálásával, s helyette „mindig merészebben kezdte támadni azokat az intézményeket, amelyek a magyar államhatalom fenntartó oszlopai.”<sup>24</sup>

<sup>21</sup> 1921. évi III. törvénycikk. In *Magyar Törvénytár. 1921. évi törvéncikkek*. Budapest, Franklin, 1922. 8–10.

<sup>22</sup> 125. számú iromány, In *Az 1920. évi február hó 16-ára összehívott Nemzetgyűlés Irományai*, IV. 308.

<sup>23</sup> TARNAI János: Sajtószabadság? *Jogtudományi Közöny*, 1921. december 15. 169.

<sup>24</sup> MOL – K 26. ME irom. [A miniszterelnökség központilag iktatott és irattározott iratai 1867–1944.] 1923. V. t. 299.



A lapbetiltásokról és kolportázsjog-megvonásokról szóló belügyminiszteri döntések indoklása többnyire lakonikusan rövid volt, mint ahogy az a *Függetlenségi Szemlét* érintő dokumentumban is olvasható. A ritkán szerkesztett hosszabb indoklásokból nyerhetünk pontos képet azokról a „bűnökről”, amelyek egy-egy ellenzéki lap betiltásához vezettek. Így a Hajdúszoboszlón megjelenő szélsőjobboldali *Hortobágy* című politikai hetilap betiltása kapcsán meg tudhatjuk, hogy a lap „közleményeinek tárgya, hangja a felekezeti békétlenség szítását és különösen a zsidó felekezet elleni gyűlölet felkeltését célozza”, mindamelllett, s gyaníthatóan ez nagyobb súllyal esett latba, „a közélet és a társadalom tekintélyeinek lerombolására törekedve a felelős miniszterek erkölcsi integritásának kétségbevonása által a társadalom bizonyos rétegeiben alkalmas azt a nézetet felkelteni, hogy Magyarország felelős kormányában nem olyan egyéniségek ülnek, akik úgy nemzeti, mint etikai szempontból teljesen kifogástalanok.”<sup>25</sup> A *Szeged* című lap betiltását szintén a miniszterelnök kezdeményezte, mivel az több közleményében személyesen a kormányfőt támadta, a kormány egészét pedig korrupcióval vádolta.<sup>26</sup>

A kizárólag példaként és némiképp önkényesen felvillantott esetek ellenére, Bethlen többször határozottan visszautasította azt a gyakorta megfogalmazott vádat, hogy a lapbetiltások mögött esetenként pártérdekek húzódnának meg. A miniszterelnök a szigorú sajtórendészeti szankciók védelmében, azok hátterét megvilágítandó, alkalmazásuk magyarázataként rendre a társadalom védelmét hangoztatta, és az össznemzeti érdek megóvását jelölte meg okként.

A kolportázsjog megvonása a lapbetiltásnál lényegesen enyhébb joghátrány volt. Szemléletes példa a *Magyar Hírlap* esete, amelynek utcai terjesztését arra hivatkozással tiltották meg, hogy a munkanélküliek kormányellenes demonstrációjáról beszámoló lapot nyilvánvalóan izgalomkeltés céljából ingyenesen osztogatták a járókelőknek.<sup>27</sup> A kereskedelmi minisztert illetve a lapok postai forgalomból való kizárásának joga, amely még a kolportázsjog megvonásához képest is enyhébb rendészeti szankció volt, mégis elmondható, hogy ez az áruforgalmi adminisztratív korlátozás tovább rontotta a sajtószabadság kibontakozásának esélyeit.

### 3.2. A Bethlen-kormány sajtóreform-koncepciói

A korszakban kezdetben intenzíven, később csökkenő lelkesedéssel készültek a végrehajtó hatalom különböző apparátusaiban a sajtórendészet (és a sajtóbüntettek) reformjára vonatkozó kormányzati koncepciók. Ezek a tervezetek azonban nem céloztak átfogó sajtószabályozást, ellenben a tizennégyes sajtótörvény megtartása mellett, olykor annak novelláris módosítását, máskor a büntető törvénykönyvi tényállások sajtófegyelmi regulákkal való kiegészítését szorgalmazták. A szabályozási koncepciók központi gondolata kezdetektől arra irányult, hogy a rendkívüli jogrendből megörökölt, kivételes sajtóellenőrzés feladásáért cserébe olyan sajtórendészetet intéz-

<sup>25</sup> 69.124.1924. BM határozat, In *Belügyi Közlöny*. Budapest, Magyar Királyi Belügyminisztérium, 1924. 464.

<sup>26</sup> MOL – K 26. ME irom. 1925. V. t. 1864.

<sup>27</sup> MOL – K 26. ME irom. 1926. V. t. 1651.

ményesítsen, amely bár a korábbiakhoz képest nagyobb szabadságot teremt a sajtónak, ezzel együtt is kellően hatékony eszközöket biztosít a központi kormánzatnak az érdekeit sértő lapokkal szemben.

Feltűnő jelenség az egyes reformkoncepciókban, hogy valamelyest a sajtószabadság híveinek tesznek engedményeket, mégis több, e szabadságjoggal össze nem férő, s a rendkívüli sajtórendészet idején rendeleti úton bevezetett sajtórendészet intézményeket kívántak törvényben átmenteni a konszolidáció utáni időre.

A kodifikációs folyamatról összességében azonban elmondható, hogy a kormánynak nem volt kifejezett érdeke annak végigvitele, s így teljes szívvel nem is ambicionálta azt. Egy ügyes jogtechnikai megoldással (határidő tűzésével és egy ugyancsak szokatlan feltétel meghatározásával) ugyanis a nemzetgyűlés határozatlan időre biztosította a kormánynak a rendkívüli, rendeleti sajtórendészet gyakorlásának lehetőségét. Az 1922. évi XVII. törvénycikk kimondta ugyanis, hogy „[a]zok a rendelkezések, amelyeknek tárgyában a kormány a jelen törvény életbelépésétől számított négy hónap alatt törvényjavaslatot nem terjeszt a nemzetgyűlés elé, a jelen törvény életbelépésétől számított hat hónap elteltével hatályukat veszítik.”<sup>28</sup> Ezzel tehát megnyílt az a kiskapu a kormány előtt, hogy egy határidőben beterjesztett törvényjavaslat esetén a felhatalmazást minden további feltétel nélkül meghosszabbíthatta, majd akár a javaslatot vissza is vonhatta. Ezzel a törvényhozó hatalom végtelenített felhatalmazást adott a kormánynak. A kínáló esélyt a rendkívüli sajtórendészet gyakorlásának határidő nélküli megszerzésére a kormány nem szalasztotta el, ennek érdekében született a korábban tárgyalt koncepció.

### 3.2.1. Az első sajtóreform-kísérlet

1921. június 21-én terjesztette a Nemzetgyűlés elé Tomcsányi Vilmos igazságügy miniszter a sajtóról szóló 1914. évi XIV. törvénycikk egyes rendelkezéseinek ideiglenes módosításáról és kiegészítéséről szóló törvénytervezetet,<sup>29</sup> amely mindamelllett, hogy át kívánta törni a sajtójogi felelősség negyvennyolcas rendszerét és a sajtóeljárásra vonatkozó szabályokat is magába foglalt, olyan sajtórendészetit regulákat tartalmazott, amelyeket kivételesnek titulált, s amelyeket az államellenes irányú időszaki lapok tekintetében szándékolt bevezetni.

Az 1848-ban bevezetett tisztán fokozatos és kizárólagos felelősségi rendszer irányából határozott lépést tett a javaslat az egyetemleges (köztörvényi) sajtójogi felelősség felé,<sup>30</sup> amely közvetett módon ugyan, de hatással lett volna a sajtórendészet eszköztárának alakulására is. A bíróság ugyanis olyan bűncselekmények esetén, amelyeket sajtó útján követtek el (ez a kör természetesen sokkal tágabb, mint a klasszikus sajtójog érvényesülési köre), a szerzőt, szerkesz-

<sup>28</sup> Az 1922/23-as költségvetési év első hat hónapjában viselendő közterhekről és fedezendő állami kiadásokról szóló 1922. évi XVII. törvénycikk 6. §, In *Magyar Törvénytár. 1922. évi törvénycikkek*. Budapest, Franklin, 1923. 122.

<sup>29</sup> 308. számú iromány (továbbiakban T308.), In *Az 1920. évi február hó 16-ára összehívott Nemzetgyűlés Irományai*, X. Budapest, Pesti Könyvnyomda, 1921. 128–148.

<sup>30</sup> A sajtójogi felelősség kérdéskörét részletesen nem elemzem, mivel csak távoli összefüggésben áll a sajtórendészet szabályozással.

tőt, sőt még a kiadót is mellékbüntetésként úgynevezett „sajtótilalommal” sújthatta volna. Az akár öt esztendeig is terjedhető sajtótilalom alkalmazásának mérlegelésekor a bíróságnak azt a közel sem egzakt feltételt kellett volna vizsgálnia, vajon veszélyes-e az elítéltnak a sajtó terén végzett működése a közérdekre. A sajtótilalom alá helyezett személy annak tartama alatt nem végezhetett volna sajtóval kapcsolatos tevékenységet, így nem lehetett volna újságíró, szerkesztő vagy kiadó. A kiadónak sajtótilalom alá helyezése indirekt típusú sajtórendészeti eszközként is értelmezhető, hiszen a lap megjelenése kiadója működésének megtiltásával igencsak megnehezített volna.

A törvénytervezet továbbá az időszaki sajtótermékek utcai terjesztésének – kivételes sajtórendészeti szabályként rendeletben addig is létező – megtiltását is intézményesíteni óhajtotta, s tartalmazott rendelkezéseket az újságok időleges, vagy végleges betiltására is. A kivételes sajtórendészeti szabályokhoz képest azonban ezeket a hatásköröket nem a kormányhoz, a kormányelnökhöz vagy a belügyi tárca vezetőjéhez telepítette, hanem azok gyakorlását a bíróságra kívánta bízni. A preventív jellegű vizsgálatnak egy egészen kivételes módját szabályozta a tervezet. Bizonyos esetekben ugyanis nem egyes sajtóközlések konkrét tartalmát, összefüggéseit, hanem egyes lapok általános (politikai) irányának kifürkészését is tervbe vette, hogy azután, annak alapján a cikkeket közlő lapot a bíróság a legkülönbözőbb intézkedésekkel sújthassa.

A normaszöveg tervezete az alábbiak szerint formulázott: „[v]izsgálat tárgyává kell tenni, vajjon egyes időszaki lapok közleményeikkel nem folytatnak-e olyan működést, amely a magyar állam belső békéjét vagy külső biztonságát vagy a *közérkölciséget* veszélyezteti.”<sup>31</sup> (Kiemelés tőlem – K. T.) Amennyiben valamely lappal szemben bizonyítást nyert volna, hogy működésével a fenti különösen fontos érdekekre nézve veszélyt jelenthetett, úgy a sajtórendészeti eszközök széles palettája állt volna rendelkezésre a végrehajtó hatalom rendelkezésére. Legerélyesebb szankcióként a bíróság az ilyen működést folytató lapot határozott időre, vagy akár véglegesen is betilthatta. S bár sokan joggal kritizálták a lapbetiltás belügyminiszteri jogát, nem igen szolgált megnyugtatójukra, hogy a tervezet a – mindenképpen a sajtószabadságot fenyegető – hatáskört a bírósághoz telepítette, mivel a nyomtatott szó szabadságát védő alkotmányos fundamentummal össze nem békíthető intézmény ellenségei leginkább annak a jogrendszerrel való inkompatibilitását hangsúlyozták. „Ezzel a bíró oly megbízatást nyer, amely hivatásának természetével ellenkezik. (...) Az általános jellemzés, a megbélyegzés, vagy a korrektség megállapítása nem tartozik az ő feladatai közé.”<sup>32</sup>

Már a húszas esztendőök elején többen felvetették a sajtókamara felállításának szükségességét, amelynek létjogosultságát eltérő szempontból igyekeztek megokolni. A szakmai közvélemény szinte egyöntetűen definiálta a kamarát, mint az újságírói érdekvédelem oly régóta kívánatos intézményét, míg mások speciális rendészeti instrumentum jellegét hangsúlyozták. A törvénytervezet egyértelműen állást foglalt a szakmai disputában, azzal, hogy a normaszöveg nem szólt hasonló szervezet szükségességéről. A plánum indokolása ellenben *expressis verbis* kimondta, hogy a feladat, amelyet egy ilyen intézmény ellátna, „megnyugvással társadalmi szervre

<sup>31</sup> T308. 14. §.

<sup>32</sup> TARNAI János: A sajtójog a Javaslatban. *Jogtudományi Közöny.* 1923. október 1. 145–145. Tarnai ugyan nem erről a tervezetről ír, de okfejtése erre is vonatkozatható.

nem bízható.<sup>33</sup> A kamara szükségességét szorgalmazó közéleti vita időleges eldöntésén túl azonban többre is vállalkozott a tervezet, hiszen azáltal, hogy egy esetleges jövőbeni kamara sajtóval kapcsolatos „fontos állami feladatait” hangoztatta, egyértelművé tette, hogy annak fegyelmi funkcióját sokkal inkább evidenciának tartja, mint esetleges érdekvédelmi szerepét. Ez az elméleti kiindulópont hosszú ideig meghatározta a központi hatalom kamarával kapcsolatos nézeteit, elsősorban alternatív rendészeti eszközöt látott benne, mintsem az újságírói autonómia intézményi megvalósulását. A javaslat a fent jelzett felfogás értelmében „e feladatokat (...) a bűncselekmény felett ítélkező bíróságra kíván[ta] bízni.”

A sajtóval összefüggő bírósági feladatok ellátását a tervezet egy külön erre a célra alakítandó „Sajtóvédelmi Bíróság” hatáskörébe utalta. A Sajtóvédelmi Bíróság kivételes eljárási szabályok szerint kötetlenül járt volna el, azzal, hogy „ítélete végérvényes” jelleget öltött volna, vagyis döntésével szemben nem nyílt volna jogorvoslatra mód.

A vegyes és záró rendelkezésekben végül utasított a végrehajtó hatalom, „hogy a sajtóra vonatkozólag s kivételes hatalom alapján eddig kiadott kivételes sajtórendészeti szabályokat haladéktalanul helyezze hatályon kívül,<sup>34</sup> ugyanis amennyiben „a javaslat rendelkezései törvénnyé válnak, (...) meg lehet szüntetni a kivételes sajtórendészeti szabályokat annak a veszélye nélkül, hogy a nemzet nagy érdekeit egyes lelkiismeretlen, könnyelmű vagy meghibbant elméjű emberek az időszaki sajtó útján büntetlenül veszélyeztethessék.”<sup>35</sup> A javaslatot végül Tomcsányi igazságügyi miniszter visszavonta, s így bár annak a sajtót korlátozó szabályai nem váltak a magyar jog részévé, az előzetes cenzúrát bevezető, s más súlyos, a sajtószabadságot korlátozó, a kivételes sajtórendészetet szabályozó rendeletek is hatályban maradtak.

### 3.2.2. *A sajtórendészet reformjának második tervezete, a „közrend fokozottabb biztosítása” érdekében*

Az imént dióhéjban felvillantott tervezetet másfél esztendő múltával újabb reformkísérlet követte, amelynek jelentősége többek között abban állt, hogy ennek a törvényjavaslatnak a nemzetgyűlés elé terjesztésével teljesítette a kormány a kivételes rendeleti úton bevezetett sajtószabályok további alkalmazhatóságának feltételét.<sup>36</sup> A kormány második törvénytervezete<sup>37</sup> a sajtónál lényegesen szélesebb szabályozási kört érintett. Az előterjesztés a menekültek beköltözéséről, a rendőri felügyelet alá helyezés szabályairól, a személyes szabadság korlátozásáról is tartalmazott jogkorlátozó rendelkezéseket, s címében a közrend fokozottabb biztosításáról szólt. Az újabb plánum abból az elméleti premisszából indult ki, hogy „a hosszú háború az emberiség lelkületét alapjaiban megrendítette, erkölcsi felfogását alásüllyesztette,” s helyettük

<sup>33</sup> T308. indokolás, KI (1920) X. kötet, 137.

<sup>34</sup> T308. 17. §.

<sup>35</sup> T308. indokolás, KI (1920) X. kötet, 139.

<sup>36</sup> Lásd az 1922. évi XVII. törvénycikknél leírtakat.

<sup>37</sup> 109. számú iromány (a továbbiakban: T109.), In *Az 1922. évi június hó 16-ára összehívott Nemzetgyűlés irományai* [továbbiakban: KI (1922)] III. kötet, 364–380.

„a rétlenséggel és kapzsisággal elérhető könnyű vagyonszerzésre irányuló törekvés”<sup>38</sup> lett sokak mozgató eszményévé. Ebben a helyzetben az állam önértékének védelmében a legsúlyosabb szabadságjog-korlátozásra is jogosult, s egyben köteles is azt megtenni. A javaslat indokolása azonban még ennél is tovább ment, s a rendkívüli jogrend utánra is indokoltan látta a szabadságjogokat korlátozó regulák fenntartását, jelezvén „akkor sem lesznek fölöslegesek az ilyen rendkívüli jogszabályok, mert mindig merülhetnek fel újabb és újabb olyan okok, amelyek káros következményeinek elhárítása csakis ilyen kivételes eszközök segítségével lehetséges.”

A sajtórendészetre vonatkozó előírások élén a tervezet javasolta a lapalapítás miniszterelnöki engedélyhez kötését, amely a kivételes jogrendre tekintettel rendeletileg már korábban bevezetésre került, de amelyet ez a javaslat a rendkívüli körülmények elmúltá utánra is fenntartani szándékozott. A miniszterelnök mérlegelési jogát nem korlátozták formális feltételek, bár példálózó jelleggel a tervezet felsorolt egynéhány megtagadási okot.

A lapokat nyomorgató rendészeti szabályok miatt számos sajtótermék úgy igyekezett kibújni a szabályozás hatálya alól, hogy bár rendszeres periodicitásban jelentkeztek, megjelenésük gyakoriságára tekintettel – a sajtótörvény definíciója értelmében – nem minősültek időszaki lapnak. A végrehajtó hatalom tervezete, érzékelve a fenti jelenséget, az időszaki lap fogalmi körét oly módon kívánta kiterjeszteni, hogy annak szabályai „az egy hónapot meghaladó időközökben, de folytatólagosan” megjelenő sajtótermékekre is alkalmazhatóvá váljanak.

Az előterjesztés nem feledkezett meg a lapbetiltás intézményéről, azonban, ellentétben az 1921-es megoldással, ahol e rendkívül súlyos, a sajtószabadságot korlátozó hatáskör még a bíróság kezébe adatott, s amelyet – szintén – joggal ért kritika, a nyilvánosság pluralitását befolyásolni képes rendészeti intézmény immár a belügyi tárca vezetőjét hozta volna döntési helyzetbe. Az előadói tervezet kimondta ugyanis, hogy „[a] belügyminiszter határozott vagy határozatlan időtartamra megtilthatja olyan belföldi, időszaki lapnak a megjelenését, amely az állam érdekeit, a közrendet vagy a közérkölcstiséget sérti vagy veszélyezteti.” A sajtószabadság ilyen rendkívül súlyos korlátozásának indokaként Rakovszky belügyminiszter az alábbi érvelést adta elő: „[a]z a széleskörű és nagyarányú visszaélés, amelyet az időszaki lapok a sajtószabadság örve alatt elkövetnek, amely az állam rendjét mindennél jobban veszélyezteti (...) elkerülhetetlenné teszi, hogy olyan időszaki lapoknak a megjelenése lehetetlenné tétessék, amelyek a lelkek mérgezését rendszeresen és céltudatosan űzik, és amelyek ezúton az állam érdekeit, a közrendet vagy a közérkölcstiséget sértik vagy veszélyeztetik.”<sup>39</sup>

A külföldi lapok „rendeltetési helyükre juttatása előtt[i]” ellenőrzésének szabályozásáról szintén gondoskodni kívánt a tervezet, amelyet – miként formulázott – „némely külföldi sajtó részéről tapasztalt célzatos rosszindulat feltétlen szükségessé tesz.”<sup>40</sup> Az olyan sajtótermékek forgalmazása és birtoklása, amelyek „megvalósíthatatlannak bizonyult örületes eszmék magasztalásával és hamis beállításával mételeyezik meg a nehéz viszonyok következtében amúgy is hábor-

<sup>38</sup> T109. Indokolás, KI (1922) 372.

<sup>39</sup> T109. Indokolás, KI (1922) 378.

<sup>40</sup> T109. Indokolás, KI (1922) 379.

gó lelkeket,<sup>41</sup> pusztán irányuknál fogva, tilalom alá estek. Ennek értelmében „a kommunista, bolsevista, anarchista irányú sajtótermékek birtoklása és forgalomba hozatala tilos” lett volna.<sup>42</sup>

A külföldről behozott sajtótermékeket is rendészeti ellenőrzés alá vehette a belügyminiszter, s amennyiben annak tartalmát veszélyesnek ítélte meg, úgy lefoglaltathatta.

A tervezet a „papiros-ínségre” hivatkozva felelevenítette az újságpapírra vonatkozó, a korábbi évekből már ismert kontingens-szabályokat, a miniszterelnök ugyanis a nyomópapír forgalmát és felhasználását esetről esetre korlátozhatta volna, az állam pénzügyi érdekeinek megóvása céljából. A Bethlen-kormány sajtóreformra vonatkozó korábbi elképzeléseihez képest elmondható, hogy a második szabályozási hullámban megfogalmazott terv sokkal szigorúbb volt, az ellenzéknek és a sajtószabadságnak sokkal kevesebb engedélyt tett. Azon túl, hogy az egyes, sajtóval kapcsolatos hatásköröket a bíróság helyett a végrehajtó hatalomhoz, vagy a kormány egy tagjához telepítette, elfogadása esetére – záró rendelkezései között – nem ígérte a kivételes hatalom alapján megalkotott sajtórendészeti szabályok hatályon kívül helyezését. Amennyiben a nemzetgyűlés az előterjesztést elfogadta volna, a sajtó helyzete érzékelhetően nem változott volna, csupán annyiban, hogy akkortól fogva a sajtótermékek engedélyezésére, betiltására, kolportárszjoguk megvonására stb. már nem a kivételes hatalom alapján, hanem egy békeidőre megalkotott törvény szabályait alkalmazva került volna sor. Ez a fejlemény azonban progresszióként semmi esetre sem lett volna értelmezhető. Ellenkezőleg: súlyos és méretes visszaélést jelentett volna.

### 3.2.3. Sajtóreform-kísérlet 3.0

Két elvetélt sajtónovella-tervezet után, s azt követően, hogy a kormány rendkívüli hatalma a sajtóviszonyok irányításában határozatlan időre, biztonságos módon meghosszabbodott, Pesthy Pál igazságügy miniszter 1924. május 14-én terjesztette a Nemzetgyűlés elé „a büntetőtörvények kiegészítéséről és egyes rendelkezéseiknek módosításáról, valamint a büntető igazságszolgáltatás további egyszerűsítéséről” szóló törvényjavaslatot.<sup>43</sup> A politikai szabadságjogok gyakorlását széles körben korlátozni szándékozó szövegtervezet a sajtó vonatkozásában ismét a felelősségi rendszer átalakítására tett kísérletet, s a lapbetiltás vonatkozásában (a Tomcsányi-féle javaslatához hasonlóan) megint csak a bíróság hatáskörét hozta javaslatba.

1924 decemberében Rakovszky belügyminiszter ismételen beterjesztette a két esztendővel korábban már a Nemzetgyűlés elé vitt regulát, amely mind tartalmában, mind címében megfelelt elődjének, amennyiben a sajtószabadságon túl több politikai szabadságjog törvényi korlátozását is előkészítette, s a „közrend fokozottabb biztosításáról” szöveget.<sup>44</sup> A sajtóra vonatkozó rész szövegszerűen is szinte szó szerinti átvétele a 109-es számú reformelképzelésnek,<sup>45</sup> annyi

<sup>41</sup> Uo.

<sup>42</sup> NB. a 4680/1919. ME rendelet (I. 8. lj.) a kivételes sajtórendészeti szabályok között már külön nevesítve foglalkozott e sajtótermékekkel, amikor azokat megsemmisíteni rendelte.

<sup>43</sup> 470. számú iromány, In KI (1922) X. kötet, 442–459.

<sup>44</sup> 566. számú iromány, In KI (1922) XII. kötet, 227–237.

<sup>45</sup> L. a 3.2.2. pontban.

eltéréssel, hogy a felélesztett tervekben az újságpapírra vonatkozó korlátozások már nem, a kauciót érintő szabályok pedig módosítva szerepeltek.

#### 3.2.4. *Második kísérlet a közrend fokozottabb biztosítására sajtórendészeti eszközökkel*

Bő egy hónappal a közrend fokozottabb biztosítását másodszor is megteremteni igyekvő előterjesztés után (a 470-es számon korábban már javaslatba hozott) a „büntetőtörvénykönyvek kiegészítéséről és egyes rendelkezéseinek módosításáról, valamint a büntető igazságszolgáltatás további egyszerűsítéséről” címet viselő „salátatörvény”-tervezetben<sup>46</sup> a kormány ismételten nekiveselkedett a sajtórendészet reformjának. A jogszabálytervezet novumát az az összeférhetetlenségi szabály jelentette, amely előírta volna, hogy „időszaki lap felelős szerkesztője nem lehet az, aki a törvényhozó testületnek tagja.”<sup>47</sup> A korábbi javaslatához képest az összeférhetetlenség szabálya „célszerűbb rendelkezéssel óhajtja biztosítani, hogy a felelős személy mentelmi joga a sajtó-bűncselekmény gyors és biztos megtorlásának ne legyen akadálya.”<sup>48</sup> Az összeférhetetlenségi szabály kimondására a kormányzóerőket feltehetőleg az motiválta, hogy egyes, a kormány politikájával szemben kritikus lapok sajtójogi felelősséggel terhelt pozícióit – a felelősségre vonatóság megakadályozása érdekében – ellenzéki képviselőházi tagok töltötték be. A tervezet a lapok betiltásának jogát a Kúria külön tanácsa elé utalta és kivételes eljárásra kívánta bízni. A tervezet további említésre érdemes újdonságot nem tartalmazott.

Rakovszky Iván 1925 májusában egy nemzetgyűlési felszólalásában reagált a háború esetére szóló kivételes sajtórendészet megszüntetését és a sajtószabadság helyreállítását sürgető ellenzéki követelésekre. A miniszter határozottan kijelentette, hogy a társadalmi helyzet még nem teszi lehetővé, hogy „a társadalom s a köznyugalomnak veszélyeztetése nélkül a sajtó korlátozásától eltekinteni” lehessen, s ezért a kormány „felelőssége tudatában nem jutott eddig abba a helyzetbe,” hogy a kivételes sajtórendészet gyakorlásától eltekintsen, s a sajtószabadságot visszaállítsa.

#### 3.2.5. *Sajtóankét, az utolsó erőtlen kísérlet*

A Bethlen-korszak utolsó jelentős jogalkotási kísérletére 1929-ben került sor, amikor elkészült a sajtóról szóló 1914. évi XIV. törvénycikk kiegészítéséről és egyes rendelkezéseinek módosításáról szóló törvényjavaslat. A korábbiakhoz képest a tervezet szerényebb karriert futott be, hiszen még a Nemzetgyűlés irományai közé sem vétetett fel, tekintve, hogy nem terjesztették a Ház elé. A tervezetről kizárólag egy kétnapos sajtójogi értekezletet tartottak 1929 februárjában az Országház Delegációs Termében.

Az anketon Bethlen István – amint az más koncepciók kapcsán is gyakorta megesett – egyértelművé tette, hogy ennek a javaslatnak az esetleges elfogadása elemi feltétele annak, hogy

<sup>46</sup> 592. számú iromány (továbbiakban: T592.), In. KI (1922) XII. kötet, 343 – 363.

<sup>47</sup> T592. 43. §.

<sup>48</sup> T592. Indokolás, 362. In. KI (1922) XII. kötet, 362.

a kormány kivételes hatalmáról lemondjon. A miniszterelnök úgy nyilatkozott, hogy „amennyiben a sajtótörvényen olyan módosítások vitetnek keresztül (...), amelyek biztosítják azt, hogy olyan visszaélések és olyan tünetek nem ismétlődhetnek meg, aminőknek ‘sajnos’ tapasztalói voltunk a múltban, abban az esetben a kormány készséggel lemond arról a kivételes jogáról, amelyet ma gyakorol. (...) kilátásba helyezem, hogy abban a percben, amikor ez a novella, vagy egy hasonló olyan törvényjavaslat, amely az említett biztosítékot »nézetem szerint« nyújtja, törvénné válik, abban a percben a kormány ezt a jogát többé gyakorolni nem kívánja.”<sup>49</sup>

Az 1929-es novellatervezet kudarcát követően a sajtókérdés egy ideig kikerült a törvényhozás homlokteréből, mindez azonban nem jelentette azt, hogy a politikai nyilvánosság és a szélesebb értelemben vett szakmai közvélemény is megfeledkezett volna róla. A *Képviselőházi Napló* tanúsága szerint folyamatosan a politikai diskurzus része maradt, levéltári források sora pedig arra emlékeztet, hogy a kormányzat sem tett le a szigorítás szándékáról. A Képviselőházban jobbra ellenzéki képviselők interpellálták a kormányt, annak sajtórendészeti gyakorlatát kifogásolva. A felszólalásokban megfogalmazott panaszok verifikálására többnyire egy-egy konkrét lappal szembeni eljárás története, vegzatúra ecsetelése teremtett kedvező apropót.

A Bethlen István vezette kormányok által kidolgozott sajtóreform-kísérletek közül egy sem került a Nemzetgyűlés plénumának napirendjére. A javaslatokat az előterjesztők rendre visszavonták, de olyan szövegtervezet is készült, amely még a parlamenti irományok között sem található meg, hiszen „karrierjéből” csak egy nagy külsőségek mellett megszervezett, s a távirati iroda által percről percre tudósított sajtóankét megrendezésére futotta, ám kidolgozója már nem terjesztette a meg tárgyalására és elfogadására jogosult alkotmányos intézmény elé.

#### 4. A korszak sajtórendészetének összefoglaló értékelése

A korszak sajtórendészetét és a kidolgozott rendészeti koncepciókat vizsgálva összefoglalóan elmondható, hogy abban a progresszív törekvések és a „retrográd” szemlélet egyszerre érvényesült. Bethlen konszolidációs politikája a miniszterelnök békülékeny, kompromisszumot kereső, s nem utolsósorban reálpolitikusi alkata a nevével fémjelzett bő egy évtized jellegadó vonása volt. A forradalmakkal szemben szerveződő ellenforradalmi rendszert és a gazdaságilag államcsőd szélére sodródott ország konszolidációját a Bethlen István vezette kabinet megközelítően – ám el nem tagadható szépségfoltokkal – elvégezte. Különösen mostohán bánt az egyes politikai szabadságjogok tételezésével, s köztük is elsősorban a sajtó szabadságát korlátozta számottevően, melynek érvényesülését a háború esetére vonatkozó kivételes hatalma alapján a kormány változatos eszközökkel szorította szűk abroncsok közé. Az egyes sajtóreform-koncepciók „unisono” a kivételes rendészeti jogkörök feladásáért cserébe egyhangúlag, a tizennégyes sajtótörvényhez képest, a kormány sajtórendészeti hatásköreinek, sajtóval szemben érvényesülő hatalmának erősítését célozták. Bethlen vitathatatlan érdeme a sajtószabadság legsúlyosabb korlá-

<sup>49</sup> Bethlen István miniszterelnök nyilatkozata a sajtóankéton. In *Az 1929. évi február hó 18. és 19. napjain az Országház Delegációs Termében tartott Sajtójogi értekezlet irományai*. Budapest, Magyar Királyi Igazságügyminisztérium, 1929. 27.



tozását jelentő intézmény, a cenzúra eltörlése, ám a kivételes sajtórendészet lapokat szorongató gazdag eszköztára (lapalapítás engedélyhez kötése, lapbetiltások gyakorlata, az utcai terjesztés jogának gyakori megvonása stb.) kormányzásának egy évtizede alatt végig a sajtószabályozás, s a mindennapi politika része maradt, s ezekkel a „kivételes” jogosítványokkal a végrehajtó hatalom a háborút követő konszolidációs időkben is előszeretettel élt. A magyar sajtójog „pacifikálásához” a konszolidáció miniszterelnökének nem volt kellő ereje és elszántsága, amit e téren ugyan csak próbára tett pártja héjájának sajtóellenes zsigeri attitűdje.

A tanulmányunk bevezető soraiban idézett gondolatok – az elővizsgálatra vonatkozó tétel kivételével – megjelenésüket (és a világháborút lezáró békek megkötését) követően, bő egy évtizeddel később is hű képet rajzoltak volna a magyar sajtószabadság helyzetéről, a szabad gondolatok nyilvános publikálásának esélyeiről. Bethlen István miniszterelnök lemondását követően, elsősorban Gömbös Gyula egy esztendővel későbbi hatalomra kerülésével a politikai erőter epicentruma mind szélsőségesebb irányba sodródott, amelynek érzékelhető hatása volt a sajtószabadság érvényesülési lehetőségeire. Az elkövetkező bő fél évtizedben a sajtószabadságot egyre jobban beszűkítő jogszabályok sorjáztak, amelyek a lapokkal szembeni fokozatosan szigorodó fellépésnek szabad és legális teret engedtek.

A sajtószabadság érvényesülését befolyásoló feltételrendszer, köszönhetően – elsősorban – a sajtórendészeti szabályozás 1931. utáni fejleményeinek, a bethleni sajtópolitikához képest minőségileg eltérő mozgásteret szabott a nyilvánosság szereplőinek.