

Kriskó Edina

AZ ÁLLAM RENDVÉDELMI FELADATAI ÉS A MÉDIA¹

Law Enforcement Tasks of the State and the Media

Dr. Kriskó Edina PhD, adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar, Emberi Erőforrás Intézet, krisko.edina@uni-nke.hu

Jelen tanulmány első lépcsőfoka ama kutatómunkának, amely a rendvédelem és a sajtó viszonyáról meglévő ismereteinket kívánja gyarapítani. Mint a tradicionális alapozó kutatások jó része, jelen dolgozat is történeti perspektívában vizsgálja tárgyát, amely ezúttal a rendőri sajtó kialakulása (párhuzamban a hazai rendészet intézményes és jogi alapjainak lefektetésével), a sajtórendészet és a sajtószabadság.

Rendőrség és újságírás kapcsolatának összetettségét az adja, hogy míg egyrészt az állam – alkotmányos viszonyok között rendvédelmi feladatainak keretében – sajtórendészetet működtet, amelynek hosszú időn át (hazánkban is) eszköze a rendőrhatóság, addig a rendőri működés mint kurrens közéleti és sajtótéma, tárgyát is adja a zszurnalisztikának. A nyilvánosság a két intézmény számára ellentétes érdekek mentén kialakuló ütközőzóna, ha nem is mindig csata-, de egyfajta piac, ahol a tájékoztatás igénye és kötelezettsége, valamint a rendvédelmi szervek szeparáció, titkosság iránti igénye keresi törekeny egyensúlyát egyfajta államhatalmi kontextusban.

KULCSSZAVAK:

rendészet, rendészettörténet, sajtószabályozás, sajtótörténet, szólásszabadság, újságírás

The current essay is the first milestone of the research that aims to enlarge our knowledge about the relationship between policing and press. Like the significant part of traditional exploratory researches, this study also examines the subject in a historical perspective, which is the establishment

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Egyed István Posztdoktori Program keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

of the police press in parallel with the institutional and legal domestic law enforcement, regulation of the press and freedom of speech.

The complexity of the relationship between police and journalism is the fact that, while on the one hand, the state – in constitutional conditions – acts as a law enforcement officer, the state police supervises the press for a long time (in Hungary as well), at the same time the police is a frequent topic on journalism. Publicity is a buffer zone, where the two institutions are in conflict, if not always a battlefield, but a kind of marketplace, where the need and obligation of public information and the intention of separation of the law enforcement agencies are seeking a fragile balance in a state power context.

KEYWORDS:

freedom of speech, journalism, policing, police history, press history, press regulation

1. BEVEZETÉS

A sajtószakma és a rendészet talán legérzékenyebb találkozási pontja a gondolat, szólás és sajtó szabadsága. Jelen történeti áttekintés célja a gyökerektől bemutatni a „két örökutya”² (rendőrség és sajtó) öröködésének határterületeit. A vázlatos kronológia a dualizmus korában indul és a rendszerváltásig vezeti el az olvasót szigorúan a magyar (kezdetben osztrák–magyar) sajátosságokat állítva középpontba (néhol tán túl nagy időbeli ugrásokkal, amelyet tudjon be az olvasó a terjedelmi korlátoknak, s a téma további kutatásokat megalapozó jellegének). A tanulmány tárgyalja a sajtószabadság fogalmát és változó tartalmát és határait, a rendőri sajtó és az attól mind tartalmában, mind funkciójában elkülönítendő bűnügyi sajtó keletkezésének körülményeit, a sajtó médiává alakulásának folyamatát. Elsősorban sajtó- és rendészettörténeti áttekintés, amely kiindulási pontja a további poszt-doktori kutatásaimnak.³

2. A SAJTÓ SZABÁLYOZÁSÁNAK KÉRDÉSEI A REFORMKORBAN

A sajtó már az 1800-as évek eleje-közepe óta számos társadalomtörténeti munkában mint negyedik hatalmi tényező (Pierre Royer-Collard), negyedik rend (Thomas Babington Macaulay)⁴ nyer meghatározást, amelynek kötelessége a kormányzat ellenőrzése. E tételt a hazai közszereplők sem vitatták, bár Magyarországon a reformkor idején még nem találkozzunk nyugat-európai értelemben vett országgyűlési tudósításokkal. Intézményi feltétele (például tudósítói hálózata) még nem, de szellemi táptalaja már adott volt annak, hogy a média kontrollszerepe kialakuljon. Kossuth Lajos tette közbeszéd és ezzel vita tárgyává, majd lapjával⁵ tartotta végig napirenden a sajtószabadság sürgető kérdését.⁶ A rendi nyilvánosságot ekkor kezdik szétfeszíteni az újonnan megjelenő hírlapok, amelyek már a polgári nyilvánosság számára kezdik kialakítani a politikai vitateret. 1848. március 15-én azután az eszmei elhatározást tettek követik...

² A források mindkét professzió vonatkozásában élnek az örökutya, öreb hasonlattal, hol a rendőri vezetők, rendőrminiszterek életrajzi írásaiban (például J. F. Kempenről írja Heinrich Friedjung), hol a médiakutatók írásaiban, a professzionális újságírók szerepértelmezése kapcsán. Lásd DEÁK Ágnes: *„Zsandáros és policzajos idők” Államrendőrség Magyarországon, 1849–1867*, Osiris Kiadó, Budapest, 2015, 57, és BAJOMI-LÁZÁR Péter: *Média és politika*, PrintXBudavár Zrt., Budapest, 2010, 43.

³ A poszt-doktori kutatás címe *Az állam rendvédelmi feladatainak társadalmi hatása a kommunikáció tükrében (1988–2018)*.

⁴ Ekként utalt az angol parlament sajtókarzatára, amely máig megtalálható számos európai törvényhozásban, bár megnevezése ma már inkább sajtópáholy. [A sajtó parlamenti tudósítói munkájának szabályozásáról lásd még KARDOS Krisztina: *Parlamenti nyilvánosság – nemzetközi kitekintés*, Országgyűlés Hivatala, 2016. Forrás: www.parlament.hu/documents/10181/709209/parlamentek_nyilvanosság_2016.pdf/01ce47fd-d52f-40a4-8777-da5cd7b19d0b (A letöltés ideje: 2017. júl. 27.)]

⁵ A kéziratoként elindított Országgyűlési Tudósításokkal, majd a Törvényhatósági Tudósításokkal.

⁶ BUZINKAY Géza: *Magyar Hírlaptörténet 1848–1918*, Corvina Kiadó, Budapest, 2008, 9.

„Ma született a magyar szabadság, mert ma esett le a sajtórul a bilincs” – írta Petőfi Sándor 1848. március 15-én éjjel a naplójába.⁷ A cenzúra eltörlése és a polgári sajtó szabadságának elve ekkor mondatott ki, de törvényi megfogalmazást csak majd egy hónappal később, április 11-én nyert. A XVIII. – az uralkodó által is szentesített – törvénycikk kimondta, hogy: „Gondolatait sajtó útján mindenki szabadon közölheti, és szabadon terjesztheti.”⁸ Ekkor sajtó útján való közlésnek számít minden olyan közlés, amely szavakban, ábrákban („ábrázolatokban”) nyomda, könyvnyomda vagy metszés által történik függetlenül attól, hogy a közlés ingyenesen vagy pénzért (példányok eladása útján) folyik.⁹

A törvény érdekessége, hogy a mindössze két paragrafusnyi bevezető után, amely kimondja a sajtó szabadságát, és meghatározza, hogy mi minősül sajtóközlésnek, további 14 paragrafus tárgyalja a sajtóvétséget, majd 13 paragrafus a bírói eljárást. További hét paragrafus foglalkozik az időszaki lapokkal, majd zárásként kilenc rendelkezik a nyomdáról és könyvnyomdákról. A törvény ezen struktúrája első rátekintésben inkább megszorító és kontrollt erősítő jelleget sugall, mintsem felhatalmazásokat. Mégis azt írja Kenedi Géza 1903-ban, hogy a számos új paragrafussal felülírt 1848-as törvény szabadsága uralkodik még mindig a sajtószabadság rendezésének elvein. Az élő sajtójog számos forrásból táplálkozik, olykor miniszteri rendeletekkel egészítették ki, a sajtószabadságot pedig a magánosok becsületének védelme érdekében némiképp mégis korlátozták, de mindezt igen kíméletesen tették. Annak ellenére látja a korábbi szabályozás továbbélését és megőrzését Kenedi, hogy az 1848-as törvény anyagi rendelkezéseit és eljárási részét a későbbi büntető törvénykönyvek, illetve büntető perrendtartás felülírta.¹⁰

„A magyar sajtójog mai anyaga hasonlatos egy régi, tisztos épülethez, a melyhez idők folytán és a szükséghez képest egészen új részeket építettek s evégből annak lényegtelen részeiből egyet-mást le is bontottak; de az erős falakat, a szerkezetet tartó oszlopokat, sőt magát a stílt is kímélték.”¹¹

A sajtószabadság feltétele mindenekelőtt, hogy:

- nincs előzetes ellenőrzés a megjelenő kiadványok tartalmát illetően;
- a kiadás nincs előzetes nyomdai engedélyhez és pénzbiztosítékokhoz kötve;
- az államhatalomtól függő és bírói biztosítékokkal el nem látott hatóság (rendőrhatalóság) a sajtótermékeket le nem foglalhatja, el nem kobozhatja;
- a nyomtatványok szerzőit nem lehet üldözni.¹²

⁷ BUZINKAY Géza: *Kis magyar sajtótörténet*, Haza és Haladás Alapítvány, Budapest, 1993. Forrás: <http://mek.oszk.hu/03100/03157> (A letöltés ideje: 2017. 07. 15.).

⁸ 1848. évi XVIII. törvénycikk sajtótörvény (1. §). Forrás: <https://1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5286> (A letöltés ideje: 2017. 07. 15.).

⁹ Uo. 2. §. Ugyanakkor a cenzúra visszaállítására már a szabadságharc utolsó heteiben, 1849 nyarán sor került. (A Szemere-kormány állította azt vissza.)

¹⁰ KENEDI Géza (1903): *A magyar sajtójog úgy amint életben van*, Franklin-Társulat, Budapest, 1903, 5.

¹¹ Uo., 6.

¹² Uo., 11. A sajtószabadság eszme köréből ugyanakkor kezdettől ki voltak zárva az olyan (büntetendő) cselekmények, amelyeknél maga a nyomtatvány eszköz volt valamely más deliktum elkövetésére. Például ha valaki valamely nyomtatványt zsarolásra, megfélemlítésre, illetve csalásra használta föl. A gondolatközlés szabadságán kezdettől kívül esetek e vétségek és bűncselekmények.

Az 1848-as sajtótörvény másik érdeként szokták még említeni, hogy a sajtóvétségek eseteire felállított esküdtszékekkel¹³ a társadalom kezébe tette a döntést, és biztosította a sajtó szabadságát az államhatalommal és saját visszaéléseivel szemben is.¹⁴ Az esküdtszékeket immár nem törvényhatóságok szerint, hanem a királyi, illetve a kerületi táblákon kellett felállítani, vagyis Pesten, Kőszegen, Nagyszombatban, Debrecenben és Eperjesen.¹⁵

A sajtótermékek megszorodásának azonban a világsi fegyverletétel vet véget, a megtorlás és hatósági ellenőrzés eredményeként a sajtóélet és a lapkiadás a reformkor elejének szintjére esik vissza. Az 1852-es (osztrák) sajtópátens pedig a nyomtatott sajtó termékein kívül „az elmének és képzőművészetnek” bármely sokszorosítás útján előállított termékére vonatkozott. A liberalizmus látszatát fenntartandó az előzetes cenzúrát felváltotta az utólagos hatósági ellenőrzés, amit megtoldottak a kaució nagyságának újraszabályozásával (a politikai és hirdetések közlő lapok esetében).¹⁶

Az ekkor bevezetett „megintési rendszer” lényegében azt jelentette, hogy ha valaki folyamatosan a trón, a birodalom egysége vagy épsége ellen, a vallás vagy erkölcs, illetve közcsend és közrend (az állam rendje) ellen vétett, annak lapja (időszaki kiadványa) kétszeri megintés után három hónapra megszüntethető volt.¹⁷

Az 1852. május 27-én kiadott sajtórendezés egybeesett a legfelső rendőri vezetés átalakításával. Ekkor alakult meg (és június 1-jével megkezdte működését) a Legfelső Rendőrhatóság, amely a korábbi Legfőbb Udvari Cenzúra és Rendőri Hatóság jog- és ügyköreit kapta meg. Élére az uralkodó Johann Franz Kempen von Fichtenstamm bárót nevezte ki. A közvetlenül az uralkodó alárendeltségében működő szervezet a minisztériumokkal azonos szinten állt, büntetőjogkörrel és végrehajtó egységgel nem rendelkezett, így a katonai rendőri őrségek jártak el helyette például a letartóztatások ügyében. A Legfelső Rendőrhatóság IV. ügyosztályához tartozott a sajtófelügyelet Karl Lewinsky udvari tanácsos vezetésével.¹⁸

A Legfelső Rendőrhatóság számára a helytartóságoknak, illetve kormányzóságoknak havonta kellett jelentést küldeniük a nyomtatványokból benyújtott próbanyomatokról, és félévenként a betiltott sajtótermékekről. Listát kellett készíteni a sajtótermékekkel kapcsolatos valamennyi intézményről, beleértve a könyvtárakat, olvasókabinetekeket, zenerendezvényeket, litográfiákat előállító nyomdákat, könyv-, zene- és művészeti árukat árusító kereskedéseket és könyvnyomdákat. Ugyancsak félévente jellemezniük kellett a megjelent újságokat.¹⁹

Kempen hivatalba lépése után megkezdődött a rendőrség személyi állományának átvilágítása és a küzdelem a rendőrhatóságok hatáskörének bővítése érdekében. Kempen

¹³ Az erről szóló rendelet április 29-én született meg a francia forradalom 1791. szeptemberi büntetőkdexének mintájára.

¹⁴ BUZINKAY: *Magyar Hírlaptörténet 1848–1918, i. m.*, 17.

¹⁵ BUZINKAY: *Kis magyar sajtótörténet, i. m.*

¹⁶ Uo.

¹⁷ Uo.

¹⁸ DEÁK: *i. m.*, 50–59.

¹⁹ Uo., 62.

úgy látta, az 1850-ben jóváhagyott rendőri szabályzat is felülvizsgálatra szorul. Többszöri folyamodványa ellenére azonban a kérdés az évtized végéig sem rendeződött. Az uralkodó lépései azt mutatták, szükségesnek tartotta az intézményesített kontrollt a Kempen-hivatal felett. Végül az 1858 áprilisában kiadott rendelet a rendőrségről a korábbi viszonyokat erősítette meg. Ismét leszögezte a szabályozás, hogy a rendőrség irányítása államrendőrségi és közbiztonsági rendőrségi ügyekben a Legfelső Rendőrhatóságot, helyi rendészeti ügyekben viszont a belügyminisztert illeti.²⁰

A szervezeti változások elsősorban a rendőrbiztosságokat érintették, amelyekből (Pest, Sopron, Pozsony, Kassa, Nagyvárad, Temesvár, Nagyszeben, Zágráb mellett) Magyarországon 7, Erdélyben 2, a Szerb Vajdaság és a Temesi Bánság területén 2, Horvátországban pedig 1 működött.²¹ A politikai viszonyok stabilizálódását jelezte, hogy az említett rendőrbiztosságok száma fokozatosan csökkent. Miután 1853. május 1-jével megszűnt az országos helytartóság, és kerületi helytartósági osztályok jöttek létre, nőtt a kerületek önállósága. Albrecht főherceg kormányzósága is apadt létszámában. Feloszlott a kormányzósági rendőri főosztály, így e funkciók (titkosnak minősített államrendőrségi ügyek) az elnöki iroda második osztályának feladat- és ügkörébe kerültek. Közvetlenül a főkormányzóság alá tartoztak a csendőrezredek és rendőrségi őrségek, míg a rendőr-igazgatóságok napi vezetése a kerületi helytartósági osztályok kezében maradt. A helytartósági osztályok székhelyén működő rendőrhatóságok pedig az államrendőrségi és biztonsági rendőri ügyekben a megyefőnökökkel álltak közvetlen szolgálati viszonyban.

Albrecht kormányzósága alatt szigorúbb lett a cenzúra Pest-Budán, mint Bécsben, amit tovább nehezített, hogy főként olyan hivatalnokok láttak el cenzori teendőket, akik nem, vagy alig beszélték a nyelvet (lévén, hogy a birodalom Lajtán túli részeiből érkeztek). Az ellenőrzés szempontja is eltolódott az állam mindenhatósága és a hivatali szemlélet felé. A sajtó a lapterjesztés megszervezésének köszönhetően gazdagodott, és közel háromszor annyi lapengedélyt adtak ki, mint ahányat megtagadtak.²²

A birodalmi tanács azonban elégedetlen volt a Legfelső Rendőrhatóság működésével, s így Kempent az uralkodó 1859. augusztus 21-én felmentette posztjáról, majd táborszer-naggyá nevezte ki, és javaslat készült a rendőrminisztérium felállításáról. Míg a csendőrség a belügyminisztériumhoz került, addig a katonai rendőri őrségek felügyelete maradt a rendőrminisztérium kebelében. A hivatalos lap, a *Wiener Zeitung* és mellette a sajtóügyek vezetése a rendőrminisztériumhoz nyert besorolást, amelynek vezetője előbb Alexander Hübner báró, majd Adolph Thierry báró lett. A rendőrminisztérium egészen 1867-ig fennállt, elnöki osztályának adminisztratív szekciójához kerültek a sajtó- és rendőri személynézetű ügyek. Thierry folyamatos támadások érték a birodalmi tanács részéről a sajtóirányítás „helytelen elvei” miatt, s az uralkodó az 1860. októberi diploma kiadásakor

²⁰ Uo., 73–75.

²¹ Uo., 79.

²² BUZINKAY: *Magyar Hírlaptörténet 1848–1918, i. m.*, 32.

beadott felmentési kérelmét végül elfogadta. Utóda Karl Mecserý von Tsoór lett, aki öt évig töltötte be a rendőrminiszteri posztot.²³

A Központi Rendőri Lap megszüntetése 1859-től több alkalommal is felmerült, de végül nem került sor rá. Richard Belcredi gróf 1865-ös miniszterelnökké és államminiszterré kinevezését követően a rendőri minisztériumban egy elnöki osztályt működtetett három ügyosztállyal. A harmadik osztályhoz delegálta az útlevelügyeket, a bejelentési kötelezettséget, az egyletek ügyeit, a vasút és gőzhajózás felügyeletét, s ide összpontosította a helyi rendőri szervek irányítását és a *Központi Rendőri Lap* szerkesztését is.²⁴ A másik nagy vitát kiváltó kérdés az volt, hogyan jusson el Magyarországra a központi rendőri újság. E kérdésben 1861 júniusában született döntés, mégpedig az, hogy külön magyar *Rendőrségi Híradót* adnak ki, s a két lap egymás között kicseréli az információkat.²⁵

Belcredit székében Friedrich Ferdinand Beust báró váltotta, aki az uralkodó felhatalmazása alapján a rendőri ügyek irányításán kívül a sajtófelügyeletet is megkapta. A rendőri minisztérium pedig a minisztertanács elnökségén belül működött tovább, mint rendőri osztály látva el az államrendőrségi feladatokat, közvetlenül a miniszterelnök felügyelete alatt. Míg az államrendőrségi ügyek vezetője Schäfer Pál lovag lett, Beust birodalmi kancellári címet kapott, és indítványozta, hogy a titkosrendőrség és a sajtócéllú rendelkezési alap kerüljön a kancellária kezelésébe. A többi államrendőrségi funkciót a sajtófelügyelettel egyetemben a belügyminisztérium kapta. 1870-ben azonban ez is megváltozott, amikor a Ministerium für Landesverteidigung und Öffentliche Sicherheit átalakult Landeswehrministeriummá. A rendőri funkciók ezzel egészében a Belügyminisztériumhoz kerültek.²⁶

Magyarország területén a provizórium évei alatt mindvégig vita tárgya volt a rendőri szervek és városi kapitányságok közötti hatáskör megosztása. Pálffy Móricz helytartóként – kivételes állapot tartamára – különleges államrendőri funkciókat is kapott, az államrendőrségi feladatokat a helytartótanácsnak és az annak alárendelt közigazgatási és rendőri hatóságoknak együttesen kellett ellátni.²⁷ Pálffy (1862-ben) indítványozta, hogy az egyesületek és színdarabok engedélyezése kerüljön a városi hatóságokhoz, és a sajtóügy maradjon a rendőri hatóságok kezében. Javaslatot tett egy önálló iroda felállítására is, hogy a sajtóügyeket saját kezébe vonja, de e kérdés végül lekerült a napirendről, ahogyan az is, hogy a *Rendőri Híradót* a városi hatóságok vegyék át. E tekintetben Belcredi is azt az álláspontot képviselte, hogy akkor inkább szűnjön meg.²⁸

²³ DEÁK: i. m., 82–85.

²⁴ Uo., 90–92.

²⁵ Uo., 103–104.

²⁶ Uo., 92.

²⁷ 1861-től újra érvényben volt a hadbírósi rendszer a sajtóperek esetében.

²⁸ DEÁK: i. m., 106–117.

3. A KIEGYEZÉS ÉS A MAGYAR SAJTÓÉLET

A kiegyezést követően – mivel ismét életbe lépett az 1848: XVIII. törvénycikk – a magyar sajtó ismét szabad lett.²⁹ Eddigre már komoly közvélemény-formáló erővel bírt, hiszen a lapok nem napok lenyomatai, hanem vezérgondolatok hirdetői lettek. A legfontosabb nézetek, politikai programok megvitatása a hírlapok hasábjain történt. A demokrácia terjedésének bizonyosságaként említi Buzinkay maga is, hogy az országgyűlési tudósítások immár részletesek és rendszeresek voltak, a bécsi Birodalmi Tanácsban elhangzó beszédek mellett megjelentek a sajtó számára készített hivatalos képviselői összefoglalók.³⁰ Ám már ezt megelőzően is szokás volt, hogy a politikai vezérszerepre számot tartó államférfiak sajátos „sajtóiroda” működtetésével és közleményeik sajtóhoz való eljuttatásával igyekeztek befolyást elérni, majd azt megőrizni. A sajtószemle és -elemzés (amely mindmáig mindenféle *public relations* tevékenység alapja) már ekkor bevett gyakorlat volt.³¹

A Monarchia hivatalos (mai szóhasználattal élve) hírügynöksége a bécsi K. K. Telegraphen Correspondenz Bureau volt, amely a kettős birodalom teljes területén gyűjtötte és továbbította a híreket. Az iroda bár szerződésben állt a nemzetközi hírközlőszervezettel, a magyar autonómiai törekvéseket kevésbé szolgálta, szellemében nem tette lehetővé, hogy a közélet érdeklődésre számot tartó kérdéseit a kormányzat igényei szerint publikálják.

A '48-as forradalmi hévben meglehetősen sietősen megalkotott sajtótörvény hiányosságait ezekben az években végrehajtási rendeletekkel igyekeztek pótolni. Míg a Bach-korszakban szinte kizárólag előfizetés útján lehetett lapokat terjeszteni, 1867-től már engedélyezett volt a hálalás, illetve, ahogy később nevezték, a kolportázs.³² A sajtótermékek ilyen utcai árusítását azonban előzetes bemutatáshoz kötötték, és ezt a fajta ellenőrzést ugyancsak a rendőrség hatáskörébe utalta a rendelet.³³ A rendőrségi hírek önálló fórumaként működik a *Hircsarnok*³⁴ és a *Gyors Futár*. A személyi hírek és rendeletek hivatalos forrása a *Budapesti Közlöny* volt. Az országgyűlési viták és háttér-információk lapjaként jelenik meg az *Országgyűlési Értesítő*, amely létrejötténél Maszák Hugó és Egyesey Géza bábáskodik. 1880 végén azután a minisztertanács ezen lap szerkesztőinek adja a hírszolgálat jogát, s ezzel útjára indul – távirati díjmentességgel – a Magyar Távirati Iroda (MTI).³⁵ Két évvel később a kormány az MTI-t félhivatalos intézménynek ismerte el, és így

²⁹ Erdélyben még 1871-ig hatályos volt az 1852-es szabályozás. Horvátországban és Fiumében az 1852-es birodalmi törvény maradt hatályban, a katonai határőrvidéken pedig a 1862. évi császári sajtópátentet alkalmazták továbbra is.

³⁰ BUZINKAY: *Magyar Hírlaptörténet 1848–1918, i. m.*, 52–53.

³¹ Uo., 50.

³² Az 1867. június 26-i 1731/R. sz. belügyminiszteri rendelet értelmében.

³³ BUZINKAY: *Magyar Hírlaptörténet 1848–1918, i. m.*, 62.

³⁴ Tulajdonosa Hamvai Gyula, aki 1917-ben 39 év után megvált lapjától, és azt tőle Bodor Zsigmond a „Magyar Híradó” szerkesztője veszi át – *Világ*, 1917/192. szám. 1917. aug. 2., LAKATOS ÉVA: Sajtószolgák – a könyvnyomatosok, *Magyar Könyvszemle*, 2000/4. Forrás: <http://epa.oszk.hu/00000/00021/00027/0005-1fa.html> (A letöltés ideje: 2017. 07. 15.); lásd még: BORSOS Attila: *Világ annotált repertórium 1917. január–október*, 2016. Forrás: mek.oszk.hu/16300/16379/16379.doc (A letöltés ideje: 2017. 07. 15.).

³⁵ BUZINKAY: *Magyar Hírlaptörténet 1848–1918, i. m.*, 67.

megnyílt számára a külföldi szerződések megkötésének lehetősége is. (A hírszolgáltató államosítására 1918-ban került sor.)

Ez az időszak azonban rendészeti szempontból is korszakhatár, hiszen 1881-ben születik meg Magyarországon az első rendőrségi törvény a fővárosi rendőrségről.³⁶ Innentől vált a rendőrködés a jogalkalmazás egyik területévé.³⁷

A korszakban egy új sajtótörvény kidolgozásának igénye többször megfogalmazódik, de minduntalan meg is feneklik, hiszen a jogalkotók ódzkodnak 1848 nagy vívmányát nemhogy elvenni, de olykor érinteni is. Ausztriában 1902-ben érnek javaslatra a sajtójogi reformtörekvések a jogalkotásban, de törvényerőre ott sem emelkednek. Magyarországon pedig a jogi érveléssel szemben oly erős az érzelmi elutasítás, hogy 1898-ban a kormány mindössze azt rögzíti határozatban, hogy egy egységes sajtótörvény javaslatát ki kell dolgozni a jövőben.³⁸

4. HÁBORÚS INTÉZKEDÉSEK ÉS AZ 1914. ÉVI SAJTÓTÖRVÉNY

Alig néhány hónappal az első világháború előtt lépett életbe az 1912. évi: LXIII. törvény a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről. Kihirdetésére 1912. december 31-én került sor. E törvény 11. §-a kimondja, hogy: „*az időszaki lapoknak és más sajtótermékeknek a sajtóügyi közvádlóhoz benyújtandó sajtórendészeti köteles példányait a szétküldés előtt kell a legközelebbi kir. ügyészségnek, illetőleg rendőrhatóságnak kézbesíteni és hogy a szétküldés, a mennyiben a kir. ügyészség vagy a rendőrhatóság korábban meg nem engedik, időszaki lapoknál csak a sajtórendészeti köteles példány kézbesítésétől számított három óra múlva, más sajtótermékeknél a kézbesítés napjától számított egy hét múlva veheti kezdetét.*”³⁹

Ha valamely sajtótermék bűncselekményt valósítana meg, amely a hadviselés érdekeit sérti, annak szétküldését a rendőrhatóság betilthatja, és a jogkövetkezményekről a lap előállítóját tájékoztatni köteles. A szankció (az 1878. évi V. tc. értelmében) 3-tól 5 évig terjedő fogház és 4000 koronáig terjedő pénzbüntetés lehet.

A külföldi lapokra szintén vonatkozik az előzetes ellenőrzés és – a hadviselés érdekeit szem előtt tartva – indokolt esetben sor kerülhet a terjesztés felfüggesztésére, a kiadványok lefoglalására. Mód van a külföldi kiadványok behozatalának teljes betiltására is. Az idő előtti terjesztés és a kötelespéldányok beszolgáltatásának elmulasztása szintén (2 hónapnyi) fogházzal büntethető.

A sokat szorgalmazott sajtótörvény vitájára végül 1913. november 11. és 1914. január 14. között került sor, igencsak felkorbácsolva az indulatokat. Márkus Miksa, a Budapesti Újságírók Egyesületének elnöke úgy fogalmazott, hogy nem sajtótörvény, ami születik, hanem

³⁶ 1881. évi XXI. törvénycikk a Budapest-fővárosi rendőrségről, Forrás: <https://1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5978> (A letöltés ideje: 2017. 07. 29.).

³⁷ FINSZTER Géza: *A rendészet elmélete*, KJK-KERSZÖV, Budapest, 2003.

³⁸ BUZINKAY: *Magyar Hírlaptörténet 1848–1918, i. m.*, 134–135.

³⁹ <https://1000ev.hu/index.php?a=3¶m=7188> (A letöltés ideje: 2017. 07. 28.).

„törvény a sajtó államosításáról”.⁴⁰ Az 1914. évi XIV. törvénycikk a sajtóról⁴¹ 1914. március 24-én lett szentesítve és március 28-án kihirdetve, április 12-ével pedig életbe is lépett. Fontos változás médiatörténeti szempontból, hogy megváltozik a sajtótermék fogalma, immár a törvény előtt is beleértendő: valamely irat, ábrázolat vagy zenemű műszaki vagy vegyi úton előállított többszörösítése, továbbá ezekkel egy megítélés alá esik valamely gondolat „fonográf vagy más készülék” általi többszörösített megjelenítése is (2. §).⁴²

Az újságíró szakma egyértelmű fenyegetést látott a megszülető jogszabályban, már csak a széles körben előírt helyreigazítási kötelezettség miatt is. A szerkesztőségek, lapkiadók jobb híján saját – házon belüli – (ön)cenzúrát végeztek, hogy elkerüljék a sajtóvétségeket és helyreigazítást. Nem ez volt azonban az egyetlen kedvezőtlen változás. A törvény nyomán átszervezték a Miniszterelnökség Sajtóosztályát is, és megreformálták a rendőrségi és törvényszéki sajtótájékoztató addig működő rendszerét is. A rendőrség beszüntette a korábbi szóbeli tájékoztatókat, könyvformátok útján adott immár információt a sajtó munkatársainak.

Az új törvényt ért megannyi támadás közepette alig esett azonban szó arról, hogy e törvény emelte polgári foglalkozássá az újságírást, és teremtette meg az írók foglalkoztatási biztonságát rendezve a kiadók, szerkesztőségek és újságírók viszonyát.⁴³

A háború alatt azután a Monarchia közös hadügyminisztériuma Sajtóhadiszállást működtetett, azon keresztül biztosította a hadszíntéri tudósításokat. A magyar haditudósító szakma színe-java működött e nagy tudósítói hálózat tagjaként, a hírlapok pedig a háborús propagandagépezet fontos részévé váltak. Az állam támogatása abban nyilvánult meg, hogy a politikai napilapok kiszállítása postai díjmentességet élvezett.⁴⁴ Tovább szigorodott a kontroll, megalakult a Hadfelügyeleti Bizottság Sajtó albizottsága. Ennek feladata lett napjában többször tájékoztatni a szerkesztőségeket az egyes témák kezelésének és tájalásának kívánatos módjáról. Az MTI és a Budapesti Tudósító útján érkezett bizalmas táviratokat sorszámozva, külön könyvben kellett vezetniük a szerkesztőségeknek, a vidéki szerkesztőségek pedig a miniszterelnökség sajtóosztálya útján kaptak tájékoztatást, ugyan-csak távirati úton.

A háború elhúzóásával bővült a cenzúrázott témák köre, és komoly korlátot jelentett a felhasználható papírmennyiség korlátozása, majd központi elosztása az Újságpapír Központon keresztül. Így vált a központi sajtóirányítás mind erőteljesebbé. A kiadás felledülését a másik oldalról ugyanakkor az jelentette, hogy egy-egy lap napjában többször, akár 8-10 alkalommal megjelent, különösen mozgósítás idején, mikor a katonavonatok indulási ideje szerint új és új lapszámokkal jelentkezett. A *Pesti Hírlap* olykor a 250 ezres

⁴⁰ BUZINKAY: *Magyar Hírlaptörténet 1848–1918, i. m.*, 138.

⁴¹ <https://1000ev.hu/index.php?a=3¶m=7270> (A letöltés ideje: 2017. 07. 25.).

⁴² Lásd még: PAPP János: *Sajtójogi és sajtórendészeti szabályok, Tudnivalók nyomdászok és kiadók számára*, Nagyvárad Nyomda és Újságvállalata, 1914.

⁴³ Uo., 139.

⁴⁴ Uo., 140.

napi példányszámot is elérte (ami akkoriban csak bulvár újságokra volt jellemző, ha egyáltalán).⁴⁵

A világháború után azonban a sajtóélet is válságba került, a Tanácsköztársaság majdnem minden kiadványt betiltott, 1920-ra pedig mintegy egyharmadára zsugorodott a napilapok és hírlapok piaca. A háború ugyanakkor lezárja a „sajtókorszakot”, inentől a sajtó „médiává” válik, és helyet követel magának a hanglemek, a rádió és a film.

5. A SAJTÓSZABADSÁG NÉHÁNY ELVI KÉRDÉSE CONCHA GYŐZŐ ÉS EGYED ISTVÁN MEGKÖZELÍTÉSÉBEN

Egyed István 1943. május 21-én a Sajtótudományi Társaság előtt tartott székfoglaló értekezésében már mint megmentendő értéket teszi elemzés tárgyává a sajtószabadságot, lényegi elemeit. Mint mondja: *„A sajtószabadság helye az emberi szabadságjogok rendszerében meglehetősen tisztán áll előtünk és ezzel a sajtószabadság szerepe is el van döntve. A sajtó a gondolatok közlésének egy módja és így a sajtó szabadságának alapja is tulajdonképpen a gondolatszabadság. Az értelmes ember gondolatait rendszerint közölni is igyekszik és szűkebb vagy szélesebb körben hatást kíván elérni. A gondolatközlés történhetik szóval vagy írásban, a tanszékről vagy sajtó útján és aszerint beszélünk szólásszabadságról, tanszabadságról vagy sajtószabadságról.”*⁴⁶ Mindez olyan jog, mondja, amelytől az értelmes embert megfosztani nem lehet, épp ezért e jog kifejezett biztosítása szükséges.

Egyed logikai érvelése úgy szól, hogy a gondolatok felett földi bírónak nincs ítélkezési joga, de a közölt gondolat már igenis lehet szabályozás tárgya, és szükséges is, hogy szabályozva legyen. A sajtó ellenőrzése mellett a sokszorosításban rejlő erőt hozza érvként, hogy a számos példányban közzétett gondolat széles körben válhat megismerhetővé. Élesen elválasztja a gondolat és szólás szabadságát a kontrollálhatóság szempontjából a sajtószabadságtól. Előbbieknél nem, de utóbbinál alkalmazható az előzetes ellenőrzés vagy cenzúra. A sajtószabadság alapja a cenzúramentes szabad terjesztési jog, mondja ki Egyed is, azzal, hogy itt azért más tényezőket is figyelembe kell venni, a szabad terjesztésnek is van korlátja. Külön vizsgálat tárgyává teszi, hogy miért nem éri el (sosem) a sajtó szabadságának foka a gondolat és szólás szabadságáét. Kérdése, hogy hol húzódik sajtószabadság és sajtó-cenzúra határa.⁴⁷

Az első aspektus, amelyet vizsgál, hogy maga a sajtójog léte vagy nem léte mennyiben szolgálja a sajtószabadságot. Concha Győző, mint emlékezünk, abban látta a sajtó szabadságát, hogy nem esik külön szabályozási terület alá, a közönséges jog alkalmazása mellett szállt síkra az *„érzelmi és akarat elemeket tartalmazó »szellemi tettek«*, vagyis például a rágalmazás vagy izgatás esetén. Egyed pedig épp azt mondja, a sajtószabadsággal az önálló sajtójog összefér, hiszen az nem feltétlenül tartalmaz megszorításokat, beérheti

⁴⁵ Uo., 142.

⁴⁶ EGYED István: *A sajtószabadság fogalmáról*, Magyar Sajtótudományi Társaság, Budapest, 1943, 3–4.

⁴⁷ Uo., 4–5.

a sajtóviszonyok rendezésével. Az önálló sajtószabályozás előnyeként tekinti, hogy a szerző őrizheti anonimitását, a sajtóügyek elvülése rövidebb, mint más deliktumok esetében, korlátozható az előzetes letartóztatás és vizsgálati fogság, vagy hogy a lefoglalás előzetes bírói határozathoz kötött. Második érve Egyednek, hogy a sajtószabadság és felelősség egymást nem kizáró kategóriák:

„A szabadság azonban nem jelenti azt, hogy a működésért nem lennének felelősek; sőt minél teljesebb a szabadság, annál szigorúbbnak kell lennie a felelősségnek. Mert ahol az állam a maga rendészeti tevékenységével megakadályozhatja a nem kívánatos működést, ahol az állam a maga ellenőrzésével meggátolhatja a kifogásolható magatartást, ott a felelősséget a mégis történelemért részben minden esetre átveszi és megosztja a megszabályozott, gúzsba kötött eggyessel. Ahol ellenben a szabadságot meghagyja, nem lép közbe, engedi a kifogásolható működést is: ott az egyesnek magának kell megvonnia működésének határait s a szabályok megsértéséért a teljes felelősséget viselnie kell. A felelősség tehát nem ellentéte a szabadságnak. A szabadság és felelősség nem egymást kizáró, de egymást kiegészítő rendszerek.”

Konklúziója, hogy a szabadságot adni csak felelősség mellett lehet és a szólás szabadságát rendészeti eszközökkel rendszerint nem lehet megakadályozni. Végig szembe megy Conchával, aki az utólagos büntetéseken is a sajtószabadság súlyos csorbítását látta. Egyed a fenti érvelést elfogadhatatlannak tartotta, mert mint mondta:

„Aki a nyomtatott betű hatalmát veszi igénybe, gondoljon meg jól minden szót, kerüljön minden kétértelműséget, előzzön meg minden félreértést. Aki gondolatainak közlésére a sajtót, ezt a leghatásosabb eszközt használja fel, annak fokozatosan éreznie kell a felelősséget és így méltán viselheti annak következményeit.”⁴⁸

Ő maga a megtoroló eszközökben a fokozott felelősség elvét látta megtestesülni, és nem a cenzúrát. A különleges sajtódeliktumok, a fokozatos sajtójogi felelősség, a helyreigazítás, a kényszer és büntető ítélet közzététele, a sajtótermék lefoglalása és elkobzása, a kártérítés és elégtétel, a gyorsított eljárás, a sajtó munkatársainak fegyelmi felelőssége mind ilyen eszköz volt. Ugyancsak Conchával szembeni állásfoglalása érveként hozza fel, hogy egyes cselekmények sajtó útján való elkövetésekor kifejezetten sajtódeliktumok állnak elő, s ezek *tényálladási eleme* a sajtó útján történő közlés.

Azt azonban Egyed István is hangsúlyozza, hogy a sajtószabadsággal igenis ellentétes a túlzott lapbiztosíték megkövetelése vagy az irányítás, a lapengedélyezés és -betiltás, a szabad újságírás korlátozása, a nyomdaipar korlátok közé szorítása és különösen a cenzúra.⁴⁹

⁴⁸ Uo., 7.

⁴⁹ Uo., 10.

6. AZ 1938-AS SAJTÓRENDTARTÁS ÉS A SAJTÓKAMARA

Egyed István fenti gondolatainak kifejtésekor a sajtó működésének kereteit már az 1938. április 1-jével kihirdetett 1938. évi XVIII. törvénycikk az állami rend megóvása végett szükséges sajtórendészeti rendelkezésekről⁵⁰ adta. Mindenképp kiemelendő, hogy míg az 1914-es sajtótörvény 16. §-a értelmében időszak lapot mindenki szabadon alapíthatott engedély nélkül (csupán bejelentési kötelezettséggel tartozott, illetve politikai lap esetében biztosítékot letenni volt köteles), addig az 1938: XVIII. tc. 9. §-a szerint időszak lap alapításához vagy jellegének megváltoztatásához már a miniszterelnök engedélyére volt szükség.

Az 1938-as esztendő még egy fontos eseményt tartogat az újságíró szakma képviselői számára, a sajtókamara létrehozását és nyomában a kötelező kamarai tagságot. Az 1938. évi XV. tc. a társadalmi és a gazdasági élet egyensúlyának hatályosabb biztosításáról kimondta, hogy lapok kiadója, szerkesztője és állandó munkatársa csak kamarai tag lehet. Az 1939. áprilisi adatok (amelyek a *Budapesti Közlöny*ben lettek közzétéve) azt mutatták, hogy többek felvételi kérelmét utasították el, mint ahányan végül a szervezet tagjává lehettek. Elsősorban a zsidó származású és főként a baloldali újságírókat nem vették fel a sajtókamarába,⁵¹ amely kizárást azután az 1939: IV. tc. 9. és 10. §-a kiterjesztett azon rendelkezésével, hogy zsidó nem lehet időszak lap felelős szerkesztője és kiadója, munkatársa is csak megállapított arányban.

A sajtókamarának köszönhetően a rendőri hírszolgálat teljes átalakuláson ment keresztül. Csak emlékeztetőül, idézzük fel, hogy a magyar rendőrség volt az első Európában, amely az újságírók és ezzel az *ezerszemű* nyilvánosság előtt (már az 1880-as években) szélesre tárta kapuit, felismerve a sajtóval való együttműködés jelentőségét a bűnüldöző munka sikerességében.⁵² Ha eleinte nem is hivatalosan, de megtúrt módon így kapcsolódtak be mindinkább az újdonszok a bűnügyi apparátus munkájába, a Két Korona vendéglőben lebonyolított beszélgetések révén.⁵³

Török János főkapitány érdeme, hogy a Zrínyi utcai épületben már hivatalos tájékoztató szolgálatot üzemeltetett, napi egy tájékoztatóval Garlathy Ödön vezetésével. Az újságírók naponta kétszer vehették át a híreket, délben és este. A sajtószolgálat szervezeti kereteinek továbbfejlesztését (kodifikálását) az 1896-ban kinevezett Rudnay Béla főkapitány hajtotta végre, aki immár sajtóirodává alakította a tájékoztatási szolgálatot. 1902-ben, a sajtóiroda megszervezéséről szóló főkapitányi rendelettel egy időben, megalakult a Budapesti Napilapok Rendőri Rovatvezetőinek Szindikátusa.⁵⁴ Ennek négy szindikusa (Balla Jenő, Horváth Elemér, Illés H. Zsigmond és Soós Antal) képviselt minden rendőrtudósítói ügyet.

⁵⁰ <https://1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8073> (A letöltés ideje: 2017. 07. 25.).

⁵¹ BUZINKAY: *Kis magyar sajtótörténet*, i. m.

⁵² *A Budapesti Napilapok Rendőri Rovatvezetőinek Szindikátusa 50 éves jubileumi évkönyve*, Budapest, 1930. Forrás: <http://mek.oszk.hu/04800/04884/04884.pdf> (A letöltés ideje: 2017. 07. 15.).

⁵³ KRISKÓ Edina: *A rendőrség társadalmi rendeltetése és a rendőrségi sajtó*, doktori disszertáció, PTE NDI, Budapest, 2012.

⁵⁴ Részletesen lásd: *A Budapesti Napilapok Rendőri Rovatvezetőinek Szindikátusa... i. m.*

A valós (mai értelemben is vett) sajtószolgálati működést jelzi, hogy a tudósítók rendőri tudósítói igazolványokat kaptak, s őket reggel a lapok megjelenési idejéhez igazodva lap-szemle várta, majd részükre 12–14, 16–19, 23–24 óráig rendszeresen közleményeket adtak ki a szolgálat munkatársai.⁵⁵

A rendőri testület és a sajtó viszonyában gyökeres változást hozott azonban Nádosy Imre főkapitánysága, amikor is a rendőri rovatvezetőket kitiltották a bűnügyi osztályról. Mikor pedig a sajtóiroda vezetését Marinovich Jenő (főkapitány-helyettes) vette át, az újságírók a rendőrség épületéből is kivonultak. Marinovich azután 1922-ben 6500/1922. sz. rendeletével a tájékoztatást egészen a MOT-ra bízta, és megszüntette a sajtóirodát. A szüneteltetés azonban nem tartott sokáig, még ugyanezen évben (immár főkapitányként) Marinovich visszaállította azt.⁵⁶ A MOT mint könyvnyomtatásos innentől kezdve kizárólagosságot élvezett a rendőri sajtóiroda tájékoztatóin, s a bűncselekmények helyszínén korlátozták az újságírók korábban szabad mozgását.

1940 jelentős változást hozott a rendőri riporterek számára, ugyanis a belügyminiszter megszüntette a szindikátusokat (köztük a rendőri rovatvezetőket is). Az egyesületi törvény rendelkezései szerinti új szervezet létrehozása vált szükségessé, így alakult meg a Budapesti Rendőri Újságírók Egyesülete. Élére rangidős rendőri riporterek kerültek, de még a bejegyzés megtörténte előtt keresztülhúzta számításait a Sajtókamara, amely kötelezővé tette a kamarai szakcsoportokba való tömörülést.

1940. április 15-én alakult meg az Országos Magyar Sajtókamara Újságírói Főosztályának Rendőri Rovatvezetői Alosztálya.⁵⁷ A szakcsoport, amely a megszünt szindikátust volt hivatott pótolni, működését 1940. május 1-jén kezdte meg Borbély Zoltán vezetésével. A szakcsoport titkára Jagits József lett, s öttagú intézőbizottság alakult, amelynek Tamás Ernő, Nyigri Imre, Reichard László, Orbán Ferenc és dr. Kapy Rezső voltak a tagjai.⁵⁸ Ők képviselték a rendőri rovatvezetők ügyeit a rendőrségnél.

A szakcsoport székhelye a rendőrségi sajtóiroda volt, ahova csak a jelvényel és igazolvánnyal⁵⁹ rendelkező tudósítók léphettek be, a korábbiakkal egyezően főkapitányi felhatalmazás alapján. A jelvény és igazolvány szabad mozgást is biztosított a főkapitányság épületében, mindazon helyiségekben, ahová újságírói kötelességük szólította a riportereket.

A szakcsoport ügyrendje kimondta, hogy a *rendőri riportázst* minden rendelkezésre álló eszközzel támogatni szükséges, a hírszolgálat működése érdekében pedig állandó kapcsolattartás szükséges minden érintett testülettel és szervvel. A szakcsoport célja védeni a testület hírnevét (tisztességét, ahogyan akkoriban mondták), védeni a tagok érdekeit és ápolni a „kartársi szellemet”. Küldetesként fogalmazódott meg „a *rendőri rovatvezetők*

⁵⁵ Uo.

⁵⁶ KRISKÓ: *i. m.*

⁵⁷ BORBÉLY Zoltán – KAPY Rezső: *A 60 éves magyar rendőrség 1881–1941*, Halász Irodalmi és Könyvkiadó Vállalat, Budapest, 1942, 224.

⁵⁸ Uo., 191.

⁵⁹ Az ovális alakú jelvény egy zománczott pajzs volt, amelyen piros, fehér, zöld mezőben a magyar címer volt látható, két szélén felirat: „Rendőri Sajtó”. A jelvény másik oldalán búzavirág mezőben R.S. rövidítés szerepelt. MNL K-150, 3732. csomó VI. kútfő 7. tétel, 192.

képzettségének, tájékozottságának elősegítésére külföldi tanulmányutak szervezése, más országok rendőri hírszolgálatának tanulmányozása".⁶⁰

Bűnügyi tudósító csak az lehetett, aki a sajtókamara újságíró főosztálya I. szakosztályának tagja volt, a nem zsidók névjegyzékében volt nyilvántartva (7720/1939. M. E. sz. rendelet), valamely napilapnál vagy a MOT-nál állt alkalmazásban, legalább egy évig működött a rendőri rovatvezető mellett a rendőri sajtóirodában, s időnként részt vett a főkapitány által tartott szakelőadásokon.⁶¹ A főkapitánynak pedig joga volt a riportter igazolványát (időlegesen) bevonni, ha a riportter a sajtóiroda rendfenntartási kötelezettségeit megszegte, vagy a rendőri nyomozás, illetve rendőri testület érdekei ellen vétett. Véglegesen megfoszthatták igazolványától azt a riporttert, aki erkölcsi kifogás alá esett, a nemzethűség ellen vétett vagy aljas indokból követett el bűncselekményt.

A rendészeti és rendőri tudósítói munka kapcsolatának szorosságát mutatja, hogy a korban több tudósító lett a rendőri testület tagja. A két szakma közötti átjárás azonban egyirányú volt, rendőr nem vált ki azért a testületből, hogy rendőri tudósítóként működjön tovább.

Egyed és Concha között ellentét mutatkozott abban is, hogy az újságírói hivatás művelésének végzettséghez kötése támogatja vagy nehezíti a magyar sajtó ügyét. Concha azt vallotta, hogy a hírlapírói hivatás előképzettséghez kötése, kötelező testületi szervezése korlátozza a szabad sajtónak. Egyed épp ezért azzal „vádolta”, hogy anarchikus állapotokba taszítaná a sajtót, s azt nevezné szabadságnak. S ő maga arra helyezi a hangsúlyt, hogy az intézkedés megtisztítja a szakmát a kontároktól, azzal, hogy az újságíróra felelősséget ruház, függetleníti is őt, tekintélyét növeli, érvet ad kezébe, hogy a kiadók méltánytalan igényeivel szemben fellépjen.⁶²

Nem feledkezhetünk meg arról, hogy ismét háborús tehertétel nehezíti az ország sorsát és szab korlátokat a zsurnalisztikának is. Az időszaki lapok betiltására a kivételes hatalomról szóló 1912: LXIII. tc. 11. §-a adott először felhatalmazást, de csak a háború és mozgósítás idejére és a hadviselő érdekeinek veszélyeztetése esetében. E felhatalmazást kiterjesztve fenntartja az 1939: II. tc. 151. §-a. A nem naponként megjelenő időszaki lapok megjelenési jogának egyszeri revíziójára az 1938: XVIII. tc. 9. §-a adott a miniszterelnöknek felhatalmazást.

A papírhiányra tekintettel a rotációs és íves nyomópapíron megjelenő időszaki lapok terjedelmét korlátozza, egyúttal a betűtípus legnagyobb mértékét megállapítja, a lapok árait rögzíti, a szöveg módosítását (az úgynevezett mutálást), valamint a nem időszaki jelleggel bíró lapok kiadását tiltja a 8950/1939. M. E. sz. rendelet.

Az 1949-es „sztálini” alkotmány úgy rendelkezett, hogy a sajtószabadság a „dolgozók érdekeinek megfelelően érvényesül az állam azon kötelezettségvállalásával, hogy ahhoz a szükséges anyagi eszközöket rendelkezésre bocsátja”. Az alkotmány 1972-es módosítása

⁶⁰ Uo., 191/b).

⁶¹ Uo., 191/b).

⁶² EGYED: *i. m.*, 13.

azonban már árnyaltabban fogalmazott az ideológiai megfelelés kérdésében: a sajtó addig szabad, amíg a szocializmus és a nép érdekeit szolgálja.⁶³

7. A KÁDÁR-KOR SAJTÓVISZONYAI

1956. november 4-én a szovjet hadsereg Magyarország elleni inváziója a magyar sajtószabadság sorsát hosszú időre megpecsételi. Nagy Imre kormányának megdöntése és Kádár János, illetve Munkás-Paraszt forradalmi kormányának hatalomra juttatása a sajtó elhallgatását hozza. Egy nappal később már mindössze az *Igazság* jelenik meg, az is mindössze „röplap terjedelemben”, a „nehéz helyzetre való tekintettel korrekció nélkül”. November 7-én az Újságíró Szövetség pedig rendkívüli közgyűlésén újságírósztrájkot hirdetett.⁶⁴ Ezt követően a *Szabad Nép* és a *Népszabadság* kivételével minden lap megjelenése szünetel. A megtorló intézkedések hatására decemberben a Lapkiadó Vállalat nem vállalja többé az Írószövetség lapjainak megjelentetését. Január 1-jével valamennyi újságíró megkapta a felmondólevelét, új megbízást pedig már csak a politikailag megbízható személyek kaptak. A konszolidáció jegyében karácsonytól már újra megjelenhetett az *Esti Hírlap*, januártól pedig a *Magyar Ifjúság*. 1957 nyarán a MŰOSZ tagrevíziójára is sor került, s egy évvel később a szervezet (névleges) autonómiáját is visszakapta.

A lapélet újra fellendült, mikor a hivatalos álláspont úgy változott, hogy „aki nincs ellenünk, az velünk van”. A példányszámok emelkedése persze elsősorban a nem kifejezetten politikai tartalmú lapok esetében volt jelentős (például *Nők Lapja*). A nyitás folyamatát azonban a prágai tavasz megakasztotta. A közvélemény formálásában abszolút dominanciára tett szert a párt központi lapja, a *Népszabadság*, amelynek példányszáma 750 ezres értékeket ostromolt.⁶⁵ A mindenkori főszerkesztő is a párt által delegált, a Központi Bizottság tagjaként a pártnak is felelős személy volt, így nem volt kétséges, hogy a lap tartalma mindenkor híven követte a párt politikai irányvonalát. A napilapok főszerkesztőinek pedig havonta egyszer kötelező jelleggel értekezleten kellett részt venniük a pártközpontban, ahol értékelték lapjuk teljesítményét, illetve iránymutatást adtak, mi, hogyan és mi nem közölhető. A központi lapok, illetve az MTI, a televízió és a rádió vezetői ezen túlmenően is kaptak iránymutatásokat, (kéthetente) a Tájékoztatási Hivatalba rendelték be őket, hogy az állami vezetők elvárásait megismerjék.

A sajtószabadság korlátját jól mutatja, hogy voltak tabu témák, amelyek egyáltalán nem jelenhettek meg a sajtóban. Ilyen volt a '70-es években a kábítószerezés, a szegénység, a határon túli magyarok vagy a bős-nagymarosi vízerőmű építése.⁶⁶ Nem csoda, ha a kor-

⁶³ TAKÁCS Róbert: *Politikai újságírás a Kádár-korban*, Napvilág Kiadó – Politikatörténeti Intézet, Budapest, 2012, 149–150.

⁶⁴ KÓKAY György – BUZINKAY Géza – MURÁNYI Gábor: *A magyar sajtó története*, Magyar Újságírók Országos Szövetsége – Bálint György Újságíró-iskola, Budapest, 1994, 212.

⁶⁵ Uo., 215–217.

⁶⁶ Uo., 220.

szak (a '80-as évek elejére) kitermeli az úgynevezett második nyilvánosságot, a szamizdat kiadványok világát.⁶⁷ A sajtórendészet válaszlépése e téren a „sajtórendészeti vétség”, „kontrárkodás”, „izgatás”, „engedély nélkül folytatott kiadói tevékenység” címeken indított számonkérések és perek sorozata. A szamizdat jutalma házkutatás, elbocsátás, úti okmányok bevonása, pénzbírság.

A tervgazdálkodás rokon vonásait a sajtómunkában is megtaláljuk. A sajtóirányítás központi vezérelve volt az előzetes tervezés, az átfogó jellegű vagy érzékeny témák tömegkommunikációs stratégiájának kidolgozása. A szerkesztőségek működésének alapja a rovatok szerinti tématerv lett, amely gyakorlat 1956 után érezhetően fellazult. A diplomáciai jellegű sajtótervek – a nemzetközi hírek vonatkozásában – csak 1969 után váltak szabványszerűvé.⁶⁸

Az MSZMP nem hozott létre cenzúra jellegű intézményt, de pártbizottsági határozat mondta ki, hogy a politikai megfontolások döntenek el, mi jelenhet meg és mi nem. Ezzel a sajtószabadság a jogi kategórián túlmenően mint normatív fogalom jelenik meg, amely ideológiai alapon is tekinthető.⁶⁹

Alaposabban szemügyre véve, Magyarországon is létezett előzetes ellenőrzés, amely zömében rejtett csatornákon, nem kifejezetten cenzori feladatokkal felruházott szervezetek által valósult meg. Ilyen volt például (a megváltozott médiakörnyezetre referáló) Filmfőigazgatóság és Kiadói Főigazgatóság. A katonai titkokat a Honvédelmi Minisztérium alá tartozó Vezérkari Főnökség katonai cenzúra osztálya felügyelte, az államtitkok felett sajtószempontból pedig a Belügyminisztérium Sajtóosztálya (valamint a vidéki rendőrkapitányságok) őrködtek.

A szakírók azonban az előzetes cenzúra szerveként definiálják az MTI-t is, amely hatósági és szolgáltató funkciót egyaránt betöltött. Mind a közvélemény, mind a tömegtájékoztatás terén abszolút elsőbbséget élvezett, mind a pártirányításban fontos szerepet töltött be. A külföldről érkező hírek szelekciójával biztosította, hogy kényesnek számító vagy (még) nyilvánosságra nem hozható információk el se jussanak, vagy már átalakítva, megfelelően csomagolva kerüljenek a szerkesztőségekbe. Létezett a bizalmas közlés, amely háttér-információval látta el a lapok szerkesztőségeit (kizárva a nyilvánosságra hozatalt).⁷⁰

8. A MÉDIA A DEMOKRATIZÁLÓDÁS ÚTJÁN

Az 1986. évi II. törvény 1945 után az első sajtószabályozás, legfőbb célja volt mégis konzerválni a negyven éve domináns tájékoztatási elveket. A szemléletet, amelyben a törvény fogant, jól illusztrálja Lakatos Ernőnek, az agitprop osztály vezetőjének azon

⁶⁷ Persze az első ilyen kiadvány, az *Eszmélet* jóval korábban, 1968-ban megjelent. Ezt követte a *Szerteszét*, majd a *Beszélő*, azután a *Kisúgó*.

⁶⁸ TAKÁCS: *i. m.*, 138–139.

⁶⁹ Uo., 150.

⁷⁰ Uo., 155–156.

meghatározása, hogy: „A sajtó pártirányítása mindenekeelőtt a sajtóban dolgozó kommunisták munkája révén történik.”⁷¹ A sajtó legfőbb feladata, hogy társadalmi cselekvésre ösztönözzön.

Az engedély nélküli lapterjesztés ellen a rendészeti vétség intézményét vezeti be. Az eljárások lefolytatását a rendőrség hatáskörébe utalja. A sajtószabadság korlátjaként a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjét szabja. A sajtó köteles gyors, pontos, hiteles tájékoztatást nyújtani, mindenkinek joga ugyanis alapvető tájékoztatást kapni „szűkebb környezetét, hazáját, a világot érintő kérdésekben” (2. §). A rendészeti sajtó szempontjából fontos rendelkezés, hogy: „(3) A fegyveres erők, rendvédelmi szervek, rendészeti szervek felett felügyeletet gyakorló minisztérium (országos hatáskörű szerv) a felsorolt szervek által belső használatra kiadott oktatási, kiképzési vagy nevelési célokat szolgáló sajtótermékre a nyilvántartásba vétel jogát gyakorolja.” A törvény emellett rendelkezett a köteles- és tiszteletpéldányokról, illetve a kormány hatáskörébe utalta, hogy erről rendeletet alkosson.

1990. évi XI. törvény a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény módosításáról⁷² a sajtószabadság tekintetében, valamint az engedélyezés és nyilvántartásba vétel (5–9. §) vonatkozásában hozott módosításokat. A törvény kimondta, hogy a sajtószabadság gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt, arra való felhívást, nem sértheti a közkerkölcöt és nem járhat mások személyhez fűződő jogainak sérelmével (1. §).

Az 1996-os törvény a rádiózásról és televíziózásról⁷³ (a továbbiakban: Rttv.) preambuluma szerint a jogszabályt az Országgyűlés a „szabad és független rádiózás és televíziózás, a véleménynyilvánítás szabadsága, a tájékoztatás függetlensége, kiegyensúlyozottsága és tárgyilagossága, a tájékozódás szabadsága, valamint az egyetemes és a nemzeti támogatása, a vélemények és a kultúra sokszínűségének érvényre juttatása érdekében, továbbá a monopóliumok kialakulásának megakadályozása” végett alkotta meg. E célt tükrözte a műsorszolgáltatás tartalmával kapcsolatos megannyi elvárás, minthogy a tájékoztatás legyen sokoldalú, tényszerű, időszerű, tárgyilagoss, kiegyensúlyozott, a műsorszolgáltató nem sérthet emberi jogot, a közlés nem lehet kirekesztő, nem irányulhat semmilyen kisebbség ellen stb. (3–4. §). A törvény keretei között szabad műsorszolgáltatást, a hazai és külföldi műsorok szabad vételét mondta ki [3. § (1) bek.]. A közszolgálati és közműsor-szolgáltatókkal szemben hangsúlyos elvárásként jelent meg a törvény szövegében az elfogulatlanság, a rendszeres, pontos, hiteles tájékoztatás minden olyan eseményről, összefüggésről, vitatott kérdésről, amely a műsorszolgáltató vételkörzetében élők életét jelentősen befolyásolja (23. §).

⁷¹ KÓKAY et al.: *i. m.*, 26.

⁷² <https://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=99000011.TV> (A letöltés ideje: 2017. 07. 25.).

⁷³ <https://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=99600001.TV> (A letöltés ideje: 2017. 07. 23.).

9. ÖSSZEGZÉS HELYETT

Bajomi-Lázár Péter a posztkommunista országok médiarendszereit tárgyaló könyvében felhívja a figyelmet arra, hogy a sajtó szabadsághoz való joga nem választható el a nép szabad sajtóhoz való jogától, és hogy a nyilvánosság minősége és a sajtószabadság foka szorosán összefügg a demokrácia minőségével.⁷⁴ A médiarendszerek működését pedig olyan tényezők mentén kell megvizsgálni, mint a médiapiac fejlettsége, a média politikai pártokkal való összefonódásának mértéke, az újságírói szakma professzionalizációjának szintje, az állami beavatkozás mértéke és módja a média működésébe.⁷⁵

A posztkommunista országokban pedig – ahogyan a demokráciadeficittel, úgy – sajtószabadság-deficittel is számolnunk kell, mondja Bajomi-Lázár, mert a legtöbb helyen a demokratikus konszolidáció – mint a rendszerváltás, a demokratikus átalakulás folyamatának második szakasza – csak részben vagy felemásan valósult meg.

Sajtószabadság-deficitet okozhatja ugyanis az intézményi dimenzió valamely hiányossága, tökéletlensége, valamely viselkedéses dimenzió (politikai szempontok érvényesítése a médiapolitikában), valamilyen attitudinális tényező (például a nagyközönség sajtószabadság melletti elköteleződésének hiánya), a professzionális dimenzió (újságírók demokratikus szerepértelmezésének tévútjai, zavarai) vagy a gazdasági dimenzió (a média-finanszírozás kérdései, a szerkesztőségek és műsorszolgáltatók anyagi kiszolgáltatottsága).⁷⁶

Személyes posztdoktori kutatásomnak e pontról kell tovább lépnie, ha egy posztkommunista ország erőszakszervezetének sajtókapcsolatait kívánja feltárni, különös tekintettel a rendszerváltás óta eltelt évekre és a megváltozott médiakörnyezet új kommunikációs színtereire (digitalizáció, virtualizáció, augmentáció). Előtte azonban, ha vázlatosan is, de meg kellett vizsgálni, hogy intézményes és attitudinális, de akár professzionális szinten milyen történelmi örökséget hordoz a magyar társadalom, a rendészeti és újságírói szakma. A gazdasági és viselkedéses dimenzióra a rendszerváltást követő évek vizsgálatakor minden bizonnyal még nagyobb hangsúlyt kell helyezni, és a megnyíló médiapiac hozta változásokat is be kell emelni az elemzési keretbe.

⁷⁴ BAJOMI-LÁZÁR: *i. m.*

⁷⁵ HALLIN, Daniel C. – MANCINI, Paolo: *Médiarendszerek – A média- és politikai rendszerek három modellje*, AKTI-Gondolat, Budapest, 2008.

⁷⁶ BAJOMI-LÁZÁR: *i. m.*, 34–47.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BAJOMI-LÁZÁR Péter: *Média és politika*, PrintXBudavár Zrt., Budapest, 2010.
2. BORBÉLY Zoltán – KAPY Rezső: *A 60 éves magyar rendőrség 1881–1941*, Halász Irodalmi és Könyvkiadó Vállalat, Budapest, 1942.
3. BORSOS Attila: *Világ annotált repertórium 1917. január–október*, 2016. Forrás: <http://mek.oszk.hu/16300/16379/16379.doc> (A letöltés ideje: 2017. 07. 15.)
4. BUZINKAY Géza: *Kis magyar sajtótörténet*, Haza és Haladás Alapítvány, Budapest, 1993. Forrás: <http://mek.oszk.hu/03100/03157> (A letöltés ideje: 2017. 07. 15.)
5. BUZINKAY Géza: *Magyar Hírlaptörténet 1848–1918*, Corvina Kiadó, Budapest, 2008.
6. DEÁK Ágnes: *„Zsandáros és policzájós idők” Államrendőrség Magyarországon, 1849–1867*, Osiris Kiadó, Budapest, 2015.
7. EGYED István: *A sajtószabadság fogalmáról*, Magyar Sajtótudományi Társaság, Budapest, 1943.
8. FINSZTER Géza: *A rendészet elmélete*, KJK-KERSZÖV, Budapest, 2003.
9. HALLIN, Daniel C. – MANCINI, Paolo: *Médiarendszerek – A média- és politikai rendszerek három modellje*, AKTI-Gondolat, Budapest, 2008.
10. KARDOS Krisztina: *Parlamenti nyilvánosság – nemzetközi kitekintés*, Országgyűlés Hivatala, 2016. Forrás: www.parlament.hu/documents/10181/709209/parlamentek_nyilvanossag_2016.pdf/01ce47fd-d52f-40a4-8777-da5cd7b19d0b (A letöltés ideje: 2017. 07. 27.)
11. KENEDI Géza (1903): *A magyar sajtójog úgy amint életben van*, Franklin-Társulat, Budapest, 1903.
12. KÓKAY György – BUZINKAY Géza – MURÁNYI Gábor: *A magyar sajtó története*, Magyar Újságírók Országos Szövetsége – Bálint György Újságíró-iskola, Budapest, 1994.
13. KRISKÓ Edina: *A rendőrség társadalmi rendeltetése és a rendőrségi sajtó*, doktori disszertáció, PTE NDI, Budapest, 2012.
14. LAKATOS Éva: Sajtószolgák – a nyomatosok, *Magyar Könyvszemle*, 2000/4. Forrás: <http://epa.oszk.hu/00000/00021/00027/0005-1fa.html> (A letöltés ideje: 2017. 07. 15.)
15. MNL K-150, 3732. csomó VI. kútfő 7. tétel.
16. PAPP János: *Sajtójogi és sajtórendészeti szabályok, Tudnivalók nyomdászok és kiadók számára*, Nagyvárad Nyomda és Újságvállalata, 1914.
17. TAKÁCS Róbert: *Politikai újságírás a Kádár-korban*, Napvilág Kiadó – Politikatörténeti Intézet, Budapest, 2012.
18. *A Budapesti Napilapok Rendőri Rovatvezetőinek Szindikátusa 50 éves jubileumi évkönyve*, Budapest, 1930. Forrás: <http://mek.oszk.hu/04800/04884/04884.pdf> (A letöltés ideje: 2017. 07. 15.)

Jogforrások

1. 1848. évi XVIII. törvénycikk sajtótörvény (1. §). Forrás: <https://1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5286> (A letöltés ideje: 2017. 07. 15.)
2. 1986. évi II. törvény a sajtóról.
3. 1996. évi I. törvény a rádiózásról és televíziózásról. Forrás: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99600001.TV> (A letöltés ideje: 2017. 07. 23.)
4. 1990. évi XI. törvény a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény módosításáról. Forrás: <https://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=99000011.TV> (A letöltés ideje: 2017. 07. 25.)

Dr. Kriskó Edina PhD, (krisko.edina@uni-nke.hu) kommunikációs szakember, tréner, mediátor. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karának adjunktusa. A Szegedi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Karán diplomázott public relations és nemzetközi kommunikáció szakirányon, majd a Pécsi Tudományegyetem Nyelvtudományi Doktori Iskolájának kommunikáció programjában védte meg a magyar rendőrség sajtókommunikációjáról szóló doktori értekezését (2013). Oktatási tapasztalatot a Gábor Dénes Főiskolán (2006–2009), a Budapesti Gazdasági Főiskola Külkereskedelmi Karán (2010–2014), illetve a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen (2012–), valamint jogelődjénél, a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Karán (2011) szerzett. Rendszeresen tart vezetői és készségfejlesztő tréningeket, workshopokat. Kutatásait a szervezeti, valamint rendészeti kommunikáció, a közösségi média (social media), illetve a kríziskommunikáció területén végzi.