

## Egy törvényjavaslat elő- és utóélete

*Adalékok a sajtójogi kodifikáció 1956 utáni históriájához*

### I. BEVEZETÉS

Bizton állíthatjuk, hogy a sajtójog 20. századi hazai históriája tablójának megfestése igencsak jó ideje várat magára. Állításunk hosszas igazolásától ezúttal eltekintve munkahipotézisként sommásan annyit rögzíthetünk, hogy a „nagy háború” előtti évek sajtószabadságának monografikus igényű feldolgozásával a joghistória éppen úgy adós maradt, mint ahogy a két világháború közötti évtizedek idevágó szakpolitikájának, jogalkotásának láttatására sem vállalkozott eleddig a szakma munkásai közül senki. Ám ha az 1945 utáni évtizedek sajtótörténetének bibliográfiája fölött tartunk szemlét, hasonló kép tárul elénk. E korszakról ugyanis egyenesen az mondható el, hogy a közbeszédben „fordulat évének” titulált periódustól a történeti irodalom jószerivel alig szentelt figyelmet a sajtószabályozás kérdéseinek.<sup>[1]</sup>

Ám nem csupán a történetírók maradtak adósok a nyomtatott betű világa legújabb kori tablójának teljes körű láttatásával.<sup>[2]</sup> A jogtudomány felszabadulás utáni művelői a vélemény szabadság aktuális problematikáját sem bontották ki a maga mélységében. Olyannyira, hogy a kérdés elnagyolt, s a korszaknak, vagyis a leninizmus legdogmatikusabb szemléletű változatának megfelelő láttatására legelőbb 1951-ben, a *Magyar Alkotmányjog* című tankönyvben a jogelmélet tudományának művelője, Szabó Imre vállalkozott.<sup>[3]</sup> A joghallgatók szükséges okulására szánt kötet sajtóságos módon jogintézményünk problematikáját a többi alapjoggal összevontan tárgyalta, s igencsak szűkszavúan szólt „a dolgozók társadalmi tevékenységével” összefüggésben tárgyalt sajtószabadságról.<sup>[4]</sup>

Az irodalmi megnyilvánulások uralkodó kánonjában a szerzők váltakozva idézték a két megkerülhetetlen „klasszikust”, Sztálint és Lenint. Ugyanők egyrésztől éles szavak-

[1] A kérdéskör vázlatos ismertetésére lásd Ficzer, 1965, 426–458.; Ficzer, 1964, 597–630.

[2] Állításunk annak ellenére sem szorulhat korrekcióra, hogy nem feledkezhetünk el az ezredforduló előtti és utáni esztendőkből napvilágot látott résztanulmányokról. Ezek sorában említjük: Vass – Zalai, 1993, 202–218.; Hegedüs, 2001, 45–60.; Takács, 2008, 157–172., valamint Takács, 2009, 93–116.

[3] *Magyar Alkotmányjog* (a továbbiakban TK), 1951, 375–380. A joghallgatók százainak érdeklődésére kötelezően igényt tartó tananyag keményvonalas irányultsága már az alábbi kísérő szöveg okán is bizvást megelőlegezhetőnek tűnik: „Ez a mű a Közoktatási Minisztérium felsőoktatási kiadási terve keretében készült 100. Egyetemi tankönyv, mely a Nagy Októberi Szocialista Forradalom 34. évfordulójára jelent meg.”

[4] „Az állampolgári jogoknak Alkotmányunk által biztosított külön csoportját alkotják a szólásszabadság, a sajtószabadság, a gyülekezési szabadság, és az egyesülési szabadság. E jogok közös összekötő eleme az, hogy segítségükkel az állampolgárok bekapcsolódnak a társadalmi életbe...” (TK, 1951, 377.)

kal támadták a korábbi évszázadok sajtószabályozását,<sup>[5]</sup> másrészt az elengedhetetlenül engesztelhetetlen kritikus szózuhatagukkal összhangban újfajta szabadságfogalom himnuszát visszhangozták.<sup>[6]</sup> Az új minőségben tétélezett jogintézmény, a nyomtatott gondolat valódi felszabadítását hozta — vélekedtek, s hozzátették, hogy a proletárdiktatúra alaptörvényében rögzített politikai jogok, így a sajtó szabadságának joga is „új, szocialista tartalmat”<sup>[7]</sup> nyertek.

### III. SZABÁLYOZÁSTÖRTÉNETI KÖRKÉP (1945–1956)

A második világháború után Magyarország merőben új korszak eljövételére ébredt. A sajtóviszonyok terén, mondhatni a lapok munkatársai, de maguk az olvasók is megváltozott körülmények között, s átalakuló jogi környezetben gyakorolhatták a tájékoztatás és tájékozódás — már ekkor is korlátozott — szabadságát.

Elvi szinten legelőbb a köztársasági államformáról rendelkező 1946. évi I. törvény preambulumban az állampolgárok „természetes és elidegeníthetetlen” jogai között deklarálták „a gondolat és vélemény” szabad nyilvánításának jogát.<sup>[8]</sup> Ezt megelőzően is, de különösen majd a későbbi hónapokban és években a kormány számos intézkedést hozott az időszaki sajtótermékek világáról, s egészen a „fordulat évéig” rajta tartotta kezét a médiarendszer ütőerén.<sup>[9]</sup> Az idevágó jogszabályi termésről összefoglalóan elmondható, hogy ezek egy része ugyan meglehetősen marginális jellegű és technikai tartalmú döntés volt, ám közülük nem egy a véleményszabadság érvényesülését alapvetően behatárolta, korlátozta.<sup>[10]</sup> Fogalmazhatnók úgy is, hogy a felhatalmazási törvények nyomán született sajtórendeleti jogalkotás legkevésbé sem járult hozzá a kiegyensúlyozott, plurális sajtóviszonyok kialakulásához. Ez pedig azt eredményezte, hogy elsősorban a koalíción kívüli ellenzéki pártok nyilvánosságbeli megjelenését a hatalom minden rendelkezésére álló eszközzel gátolta, hátráltatta, vagy alkalmanként el is lehetetlenítette.<sup>[11]</sup>

[5] A burzsoá alkotmányok, hangoztatta a generalisszimusz, „beszélnek a szólási-, gyülekezési- és sajtószabadságról, de elfelejtik azt, hogy a munkásosztály számára mindezek a szabadságjogok pusztán szavakká válhatnak, ha ez az osztály meg van fosztva annak lehetőségétől, hogy a gyűlések számára megfelelő helyiségek, jó nyomdák, megfelelő mennyiségű papír stb. álljanak rendelkezésre.” (Sztálin, 1949, 612.) Míg a többször is hivatkozott tankönyv mindehhez hozzátette, hogy a „burzsoázia legfeljebb elvileg fejezi e jogokat, érvényesülni, azonban csak az uralkodó osztály számára engedi azokat. Burzsoa viszonyok között tehát e jogok burzsoa szólásszabadsággá, burzsoa sajtószabadsággá, vagyis a burzsoa sajtó szabadságává... válik. (TK, 1951, 377.)

[6] „A munkás- és parasztkormány a sajtószabadság alatt a sajtó felszabadítását érti a tőke járma alól, a papírgyáraknak és nyomdákknak az állam tulajdonába kerülését...” (Lenin, 250.)

[7] TK, 1951, 378.

[8] Törvénytár, 1947, 101.

[9] Szegő, 1988, 199–200., illetve Vass – Zalai, 1993, 202.

[10] A jogszabályi környezet katalógusára lásd Ficzer, 1964, 619.

[11] A polgári politikusok a Nemzetgyűlés plénumán nem egyszer keltek ki a hazai sajtószabadság nem kielégítő akció rádiusszal történő megvalósulása miatt. Lásd erre Szent-Iványi Sándor felszólalását 1946. január 30-án, Sulyok Dezső 1946. július 24-én elmondott beszédét, Pászthory István 1947. március 12-i megszólalását, Futó Dezső 1947. június 20-án exponált tiltakozását és különösen Barankovics István 1947. október 30-án elhangzott nagy ívű okfejtését.

A proletárdiktatúra kiteljesedésével, a kommunisták hatalmi monopóliumának beköszöntével, a koalíciós médiarendszer — még oly csökkent — szabadságfokát is felszámolták.<sup>[12]</sup> Az 1949-es sztálini alkotmány hipokrita, semmitmondó és szabadságellenes passzusa a véleményszabadság érvényesülésének egyik legdrasztikusabb hazai mélypontját példázta. Az ügyeket, így a nyomtatott sajtó mindennapjait érintőket is, anyagi és eljárási normák híján „adminisztratív úton intézték, a sajtótörvény szükségessége fel sem merült.”<sup>[13]</sup>

### III. SAJTÓ ÉS POLITIKA 1956 UTÁN

A forradalom utáni megtorlásokkal terhelt hónapok, maguktól értődően, a politikai jogok újraszabályozásának apályát hozták magukkal. A kardcsörtetés és a magabízó osztályharcos retorika sodrában éppen ezért is hathatott a meglepetés erejével Nezvál Ferenc igazságügy-miniszter — 1957 nyarán a Népszabadságnak adott — nyilatkozata, melyben a sajtótörvény előkészületeiről informálta a nyilvánosságot, hozzátéve, hogy azt az Országgyűlés következő ülészakán a képviselők meg is tárgyalhatják.<sup>[14]</sup>

A kodifikáció közvélemény elől elzárt műhelyében zajló koncipiálás és „pennázás” folyamatával párhuzamosan a sajtóval, a nyilvánosság kérdéseivel való törődés azonban távolról sem öltött markáns formát. Ehelyett inkább az volt a szembetűnő, hogy a döntéshozók, a politika aktív alakítói e területtel csupán szórványosan, s mondhatni érintőlegesen foglalkoztak. A sajtó közelmúltbéli viselt dolgairól, s az újságírókkal szembeni elvárásokról a Központi Bizottság két alkalommal ejtett néhány szót, Kádár János pedig 1958 januárjában, két ízben ugyancsak sommásan szólt a lapok helyzetéről, míg a Politikai Bizottság előbb ötvennyolc elején, majd 59 februárjában szánta rá magát, hogy napirendjére tűzze „a sajtó helyzetéről, feladatairól” szóló előterjesztést.<sup>[15]</sup>

A tárgyalások nyomán meghozott „sajtóhatározatok” a nyilvánosság perem feltételeit hosszú időre meghatározták.<sup>[16]</sup> A dokumentumok ugyanis az orgánumok funkció-meghatározásán túl, hosszan ecsetelték az újságírással, s a sajtó munkásaival szembeni elvárásokat, meghatározták az „építő kritika” lehetőségeinek kereteit és tónusát, mi több egyenesen tematizálták is a sajtóban kívánatos diskurzusokat.<sup>[17]</sup>

A nyilvánosság-politika szempontjából fontos dokumentumok helyzetelemzései, következtetései, s végül határozatai mind-mind árulkodó kortörténeti források. Ezek

[12] Bányász, 1986, 38.

[13] Bányász, 1986, 38. A korszak országgyűlési naplójából kitűnik, a sajtószabadságról csupán elvétve esett szó, s ha ez megesett, mint meglévő és akadálytalanul érvényesülő alapjogról emlékeztek meg. Így volt ez, midőn Nagy Imre, majd később Non György beszélt a törvényhozás plénuma előtt. (KN-1953-14/1953-I-585-86, illetve KN-1953-29/1953-II-1439-40/.)

[14] *Népszabadság*, 1957. július 2. A sajtó — törvényi szintű — szabályozásának első felszabadulás utáni kodifikációs kísérlete a maga huszonöt szakaszával az esztendő második felére el is készült, s megindulhatott az egyeztetések szokásos folyamata.

[15] KB Jegyzőkönyvek 195–202., illetve 354–361.

[16] Az MSZMP PB határozata a sajtó helyzetéről és feladatairól, 1958. január 21. (Vass – Ságvári, 1964, 172–178.)

[17] Takács, 2008, 160.

a pártirányítás eszközt újból kategorikus imperatívusként jelölték meg,<sup>[18]</sup> az mindkét döntés immanens részeként köszönt vissza — „mert csak így biztosítható a sajtó állásfoglalásának pártossága, csak így kerülhető el a marxizmus-leninizmustól idegen nézetek érvényesülése” — hangoztatták a Párt csúcsszervének döntésében.<sup>[19]</sup> Ebből következően a dokumentumok a sajtóval kapcsolatos elvárásokból kiindulva a különböző pártszervek és azok tisztségviselői számára az operatív teendők egész sorát prezentálták, mondhatni a teljességre törekvés szándékával. Ám sem első alkalommal, sem egy esztendő múltán, 1959 februárjában, egy mondattal sem jelezték, hogy a politikai mező e fontos alrendszerében a jogalkotástól, s különösen a korábban elhatározott törvényi intézkedésektől bármit is elvártak volna.

#### IV. A SAJTÓTÖRVÉNY-TERVEZET KÁLVÁRIÁJA

A nyilvánosság számára is megfogalmazott médiapolitikai elképzelések artikulálását, amint az a fentiekben jelzésszerűen felvillantott politikai dokumentumokból kiolvasható volt — nem számítva a Politikai Bizottság egy korábbi, s nyilvánosságra nem hozott belső döntését — mint azt láttuk, nem kísérte a korábbi sajtószabályozás megváltoztatásának óhaja. Ebből következően feltételezhető, hogy a még dualizmus utolsó éveire eső 14-es sajtótörvény, majd annak két háború közötti módosításai, valamint a felszabadulás utáni évek vonatkozó rendeleteinek fölülírása elsősorban szakmai, s maximum szakmapolitikai igény lehetett. Ám akármiféle motívumból is, de a Párt sajtóra vonatkozó politikai állásfoglalásaival párhuzamosan, azokat nem egyszer megelőzve, készült el — úgy jó esztendővel a forradalom leverését követően — a „Törvényjavaslat a sajtóról” címet viselő tervezet.<sup>[20]</sup> Az éppen kéttucat érdemi paragrafust<sup>[21]</sup> a törvényelőkészítők terjedelmes, tartalmas indoklással szerelték fel, részletesen megmagyarázták a szabályozás jelentőségét, ideológiai hátterét, megvilágították a sajtójog korábbi forrásaiban egyetemes és hazai csomópontjait<sup>[22]</sup> és körültekintően körbejárták a nyomtatott betű szabályrendszerének egyes intézményeit.<sup>[23]</sup>

A plán — amelynek vázlatos bemutatására hamarost kísérletet is teszünk — azonban a közigazgatási egyeztetés során az ügyben illetékes két főhatóság részéről kemény ellenállást váltott ki.<sup>[24]</sup> A Művelődésügyi Minisztérium és a Tájékoztatási Hivatal kifogásainak merituma szerint a tervezetben szereplő korlátozások miatt „az új törvény

[18] Horváth, 2010, 127.

[19] Uo.

[20] OL M – KS – 288f. 30. cs. /1958/ 11. öe. 529/1957. I.M. II/1. (Továbbiakban: OL, uo.) A plánmot, amint arra a Központi Bizottság Adminisztratív Osztálya — szigorúan bizalmas — belső iratában említést is tesz, „az Igazságügyminisztérium a Politikai Bizottság határozata alapján” készítette el. (Ad/464/2/1958.)

[21] A tervezet 25. szakasza „A törvény hatálybaléptetése” szabályait, s a korábbi törvényi rendezések hatályon kívül helyezését rögzítette. (OL, uo. 42–43.)

[22] Lásd erre a plánhoz fűzött általános indoklást. (OL, uo. 43–47.) A javaslat kidolgozását, a szöveg pennázását minden bizonnyal az igazságügyi tárca akkori főkodifikátora, Timár István irányította és felügyelte.

[23] OL, uo. „II. Részletes Indoklás” 48–65.

[24] OL, uo. 31.

nemzetközi szempontból káros lenne és támadásoknak tenné ki” Magyarországot.<sup>[25]</sup> Mindezekre tekintettel a fenntartásaikat hangoztatók — az igazságügyiek tapintható megütközésére — aláhúzták, hogy „a régi sajtótörvény felhasználásával vagy annak megfelelő módosításával kellene megoldani a gyakorlati problémákat”.<sup>[26]</sup>

A jogalkotás tereumára óvatlanul betevődő, s ráadásul még jogi recepturával is operáló szakvélemények a Törvényelőkészítő Főosztály részéről indulatos elutasításba részesültek. Jelentős intellektuális energiát mobilizálva, a munkaszervezet vezetője, Timár István — a Párt illetékes országos vezetőinek adresszálva — hosszas okfejtésben, a formális logika szabályait honoráló módon igyekezett meggyengíteni a két szakhatóság igencsak elnagyolt propozícióját. A szikár érvekkel operáló szakvélemény elébb a társhatóságoknak a második magyar sajtótörvény, vagyis az 1914. évi XIV. törvénycikk részleges életben tartását, s annak novelláris kiegészítését megpendítő elképzelését vette célba. Leszögezte, hogy az eredetileg „liberálkapitalista szellemben készült” joganyagot a két háború között „fasiszta szellemben” módosították, s kiegészítették, megsemmisítve annak „liberális elveit”. Az így kifejlesztett sajtójog, amint azt a törvényszerkesztő kifejtette, „egymásnak teljesen ellentmondó elveken nyugszik”, melyeknek „érvényesítése roppant nehéz volna és veszélyeztetné a törvényességet”.<sup>[27]</sup>

Timár a vélemény szabadság szabályozásában kialakult helyzetet tovább árnyalva, s feltehetően a törvényi szintű szabályozás mellett érvelve kiemelte, hogy az 1956-ot megelőző esztendőkből a „népi demokratikus” viszonyokhoz való alkalmazkodás szándékával a sajtórendészeti szabályok utasítások formájában alapvetően módosultak. „Ez a helyzet legalizálásra szorul” — jegyezte meg a szakvéleményében.<sup>[28]</sup>

Az anyag, amely a hivatalos politika sajtóval kapcsolatos jogi álláspontjának leghitelesebb rezüméjeként értékelhető, a felelősség kérdéseit is mérlegre tette, s megállapította, hogy az e téren tételezett rendszer helytelen, „a helyreigazítási jog szabályozása pedig olyan formális, hogy a gyakorlatban nem alkalmazható”.<sup>[29]</sup>

A kodifikátorok vezetője álláspontját kidomborítva kategorikusan ismételte meg, hogy „a régi sajtótörvények kiegészítésének és módosításának útja” nem járható, mert: „1) ...a népi demokratikus társadalmi rendben elfogadhatatlan jogi alapokra kellene szocialista szabályozást ráépíteni... 2) A módosításnak ugyyszólván mindenre ki kellene terjednie... 3) A törvényalkotásnak elvi-politikai szempontjai is... az újraszabályozást indokolják.”<sup>[30]</sup>

[25] OL, uo. 35.

[26] OL, uo. 35.

[27] OL, uo. 35–36. Jóllehet a feljegyzés a törvényesség követelményének kifejtésével adós maradt, annyit azonban ellentmondástól nem tartva rögzített, hogy az 1914-es törvény, s az annak módosításaival terhelt jogterület „a szabályozás jellegénél fogva... elavult”. A szakvélemény másutt mindezt további érvekkel is megtoldotta: „A jelenlegi sajtójogi szabályoknak nem lehet valóban teljes tekintélyük, mert azok Tisza István és Horthy idejéből valók. Ilyen szabályok propagálása, megismertetése, megkedveltetése, ami alkalmazásuk fontos feltétele, aligha lehet kívánatos és sikeres.”

[28] OL, uo. 35. Timár egyébiránt helyesen jegyezte meg, hogy „a sajtótörvény rendészeti rendelkezéseit ...a törvényesség formai sérelmével” alakították ki.

[29] OL, uo. 36.

[30] OL, uo. 36.

Az igazságügy merev álláspontját tompítva a Pártközpont illetékeseihez adresszált feljegyzés megengedően „közvetett megoldás” lehetőségére utalóan, egy lehetséges „B”-terv opcióját is megpendítette.<sup>[31]</sup> Eszerint kompromisszumos megoldásként, minisztertanácsi rendelettel a felszabadulás előtti valamennyi jogszabály hatályon kívül helyezése igencsak kivitelezhető, s a sajtórendészet és helyreigazítási jog e rendeletben fogalmazható újra. Ezzel a megoldással „azt a valóban helytállónak látszó kifogást” is megelőzheti a jogalkotó — hangoztatta a szakvélemény —, mely szerint „a törvénytervezet a sajtórendészeti szabályok vonatkozásában több helyen a részletes szabályok megalkotására a Minisztertanácsot hatalmazza fel...”<sup>[32]</sup> A kormány által kibocsátandó rendeletben — a törvénytervezet nyilvánvaló csonkításával — nem kapnának helyet a társzervek által eminens módon bírált általános rendelkezések, s a büntetőjogi felelősség külön szabályai is okafogyottnak volnának tekinthetők.<sup>[33]</sup> „A minisztertanácsi rendelet tehát mindazt magában foglalná, amire feltétlenül szükség van ahhoz, hogy a sajtó terén a Kormány rendet teremtsen” — sommázza véleményét a főosztályvezető.<sup>[34]</sup>

A pártapparátus két munkaszervezete, az Adminisztratív és „Agit.-prop.” osztály Marosán Györgyöt, a hivatalos politika második emberét, a KB titkárát tájékoztatta a minisztériumi álláspontról, amelyről két változatban összefoglalót is készítettek.<sup>[35]</sup> S tették ezt oly módon, hogy egyrészt kivonatolták a Timár István megfogalmazta érvrendszert, másrészt — az aláírt, s elküldött anyagban — magukévá tették a terület szabályozásának kormányrendeleti formában történő proposícióját.<sup>[36]</sup> Marosán a papírra egy kereszttel, s egy lakonikus „egyetértek” megjegyzéssel reflektált, miből következően május 16-i kelettel Kaszás Ferenc arról értesíthette a minisztert, hogy a legfőbb pártszervek, s elsősorban az illetékes titkár az „új sajtótörvény meghozatala helyett, a sajtórendészettel és a helyreigazítási joggal kapcsolatos kérdéseket minisztertanácsi rendelettel” szabályozná.<sup>[37]</sup>

## V. PLÁNUM A SAJTÓTÖRVÉNYRŐL, S AMI MARADT BELŐLE

Az ötvenhat októberét követő megfélemlítés, s az azzal párhuzamosan berendezkedő rendszer intézkedései a „proletárdiktatúra” intézményrendszere újbóli, immáron véglegesnek szánt megteremtését szolgálták. A külvilág és a hazai nyilvánosság az elvétve

[31] Erre a nemzetközi közvélemény várhatóan és vélhetően elítélő magatartása miatt kerülhet sor. (OL, uo. 36.)

[32] OL, uo. 36. „...így a később megjelenő minisztertanácsi rendeletek nyilván számos vonatkozásban korlátozzák majd a törvény elvi deklarációit.”

[33] Ez azt jelenthetné, hogy „az általános büntetőjogi szabályok érvényesülnének a sajtóban megjelenő és bűncselekmény tényállását kimerítő közleményekkel kapcsolatban”.

[34] OL, uo. 37.

[35] OL, uo. 33. Figyelemre méltó, hogy az 1958. március 21-i — rövidebb, cím nélküli, alig fél oldalas — változatban az adminisztratív osztály még a törvényi forma mellett tört lándzsát. „Véleményünk szerint a Művelődésügyi Minisztérium és a Tájékoztatási Hivatal által felvetett politikai aggályok megfontolandók ugyan, azonban nem olyan jellegűek és súlyúak, hogy kizárnák az új sajtótörvény meghozatalát.”

[36] OL, uo. 32. „Az adminisztratív osztály az agit.-prop. osztállyal egyetértésben azt javasolja, hogy új sajtótörvény meghozatala helyett az Igazságügyminisztérium által javasolt második megoldást, tehát a kérdés minisztertanácsi rendelettel való szabályozását fogadjuk el.”

[37] OL, uo. 34. Ad/464/3/1958.

felhangzó önkritikus hang mellett a kormányrúd mellől megint egyszer magabiztos nyilatkozatokat, s gyakorta kinyilatkozásokat hallhatott. Szó sem volt — s vélhetően Moszkva sem nézte volna jó szemmel — semmiféle liberalizációról, a politikai pluralizmus akárcsak torz, s látszatformában történő felépítéséről. A forradalom leverése után visszatért tehát „a hibák kiküszöbölésére” törekvő, megtisztított leninizmus a Párt vezető garnitúrájának második vonalával, s a társutas zsoldosok seregével.<sup>[38]</sup>

Mindez a sajtópolitikában — mint azt elébb felvillantottuk — a Párt vezető testületeinek a nyomtatott és elektronikus sajtót érintő elképzeléseiben, s határozataiban is tetten érhető volt. Állításunk igazolásául vessünk egy átható pillantást az ötvenhat utáni sajtóügy rendezési kísérletére, a sajtótörvény tervezetére, majd az azt követő szabályozásra, a sajtótörvényt pótló, azt helyettesítő jogforrásra, az 1959. május elsejére datált kormányrendeletre, amely, mint a történesek kronológiája mutatja, bő egy esztendővel a párt döntés után látott napvilágot.<sup>[39]</sup>

### 1. A sajtótörvény tervezete

A forradalmat követő esztendő vége táján az igazságügyi tárca szakfőosztályának műhelyében elkészült a sajtótörvény tervezete.<sup>[40]</sup> A plánomot terjedelmes indoklás kísérte, amelynek koncipiálása már magában is magyarázhatja a munkálat készre jelentésében bekövetkezett néhány havi „csúszást”.

A javaslatot egyébiránt alkotói hat fejezetre, s huszonöt szakaszra tagolták. Mind ezeket összevetve a korábbi — hosszú évtizedekre szánt, s azokat meg is élt — sajtótörvényekkel,<sup>[41]</sup> megállapítható, hogy az alapjogok terén általánossá vált keretszabályozási filozófia, kerettörvény alkotási gyakorlat e területen is megvalósítandó cél volt. A nyomtatott sajtó mindennapjainak kereteit, mondhatni vázát óhajtotta csupán megkonstruálni a jogalkotó, midőn meghatározta a jogforrás alapelveit, rendelkezni szándékozott a rendészeti előírásokról, öt paragrafusban és huszonkét szakaszban célozta orvosolni a helyreigazítás terén mutatkozó anomáliákat, szólt a büntetőjogi felelősség, s az egyes sajtó által megvalósítható, s büntetendő tényállásokról. A tervezetet végül egy zárófejezettel tették teljessé, amely — azon túl, hogy a korábbi törvényi szintű jogforrások hatályának megszüntét deklarálta — kimondta, hogy a „törvény végrehajtásáról a Minisztertanács rendelettel gondoskodik”.<sup>[42]</sup>

[38] Azok listája, akik különböző okokból csatlakoztak az éppen berendezkedő establishmenethez, vagy behódoltak és kollaboráltak az új hatalommal meglehetősen hosszú névsort adna ki. Dinnyés Lajos korábbi miniszterelnöktől Kovács Bélán át egészen Szakasis Árpádig sorjázunk a régi-új közéleti szereplők

[39] Dér, 1974, 10–27.

[40] OL, uo. 38–43. 529/1957. I.M. II.1.

[41] Az 1848-as forradalmi hevületben alkotott sajtótörvény 45, míg 1914-es utóda 64 paragrafust tartalmazott.

[42] OL, uo. 42. Mint láttuk, az egyeztetésben résztvevő társhatóságok részéről a tervezetnek e szakasza váltott ki erős kritikát.

## 2. A sajtó jog rendeletei

Mint az előbbieken láttuk a sajtó jog részletesebb, s a magukra valamelyest adó államok mintájára törvényi szinten szabályozni óhajtó tervezetének országgyűlési megtárgyalása, majd elfogadása elmaradt, az elveszett a kor egyébként sem transzparens politikai útvesztőjében. Helyette, az igazságügyi tárca konfliktusokat áthidaló javaslatának megfelelően, a kormány 1959. május elsejei hatállyal rendeletet adott ki, a tárgy fontosságát egyáltalán nem tükröző „szerény igényű” címmel.<sup>[43]</sup>

„A sajtóval kapcsolatos egyes kérdésekről” szóló jogforrás több ponton, s lényegi elemeiben is különbözött az igazságügyi tárca 57 őszi plánumától. Az már első pillantásra is megállapítható volt, hogy a kormány szintű jogforrásban néhol kurtábban, s lakonikusabban fogalmaztak, mint azt tették „őstervezetben”, másutt meg éppen ellenkezőleg, kazuisztikus részletességgel intézkedtek, különösen, amikor korlátozásokat, rendészeti jellegű eszközöket óhajtottak intézményesíteni.<sup>[44]</sup>

A legszembe tünőbb, hogy a nyomtatott sajtó működésének, s működtetésének rendelete részben-egészben elhagyta a törvényjavaslat — „Bevezető rendelkezések” fejezete alatt tárgyalt — alapelveit, amelyekről egyébiránt összefoglalóan elmondható, hogy azok lényegében nem vállaltak egyebet, mint a proletárdiktatúra sajtója feladatainak sorolását.<sup>[45]</sup> Figyelemre méltó, bár egyáltalán nem csodálható, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága tételezése alkotmányos kötelmének említése, s az annak való megfelelés helyett,<sup>[46]</sup> a jogalkotó a korábbi jogi rendezés „idejétmúlt és nehezen áttekinthető voltával okadatolta a kormányrendelet kibocsátását.”<sup>[47]</sup>

A hajdanvolt klasszikus jogállami alapelvek kötöttségeitől nem korlátozva, a kormány a felszabadulás előtti törvények, s rendeletek egyöntetű hatálytalanítása mellett arra vállalkozott, hogy „a felszabadulás óta kibocsátott jogszabályok összefoglalásával és részbeni módosításával” — mint a rendelet és végrehajtási jogszabályainak későbbi méltatói hangsúlyozták — a „szocialista sajtó jog kialakítására” tegyen kísérletet.<sup>[48]</sup>

[43] Benárd, 1960, 449. A rendelet előkészítésében — csakúgy, mint azt a törvényjavaslat esetében láttuk — a munka oroszlánrészét Timár István végezte el, s ő másutt a korszak kodifikációs mérlegét megvonva a sajtó jogi szabályozást a nagy jogágak törvénykönyveivel egy sorban említi. (Timár, 1960, 402.)

[44] Ezekkel bizonyosan a demokratikus világ hivatalosságainak kritikájának élet óhajtották tompítani.

[45] OL, uo. 38. A törvényjavaslat 1. §. — a az alapelvek fogalmát definiálva rögzítette: „A sajtó feladata, hogy a szocializmus építésének szolgálatában a valóságnak megfelelően tájékoztassa az állampolgárokat, résztvegyen a békének, a szocialista haza függetlenségének, a népi demokrácia vívmányainak megőrzéséért és a népek közötti együttműködésnek a proletárnemzetköziség szellemében való továbbfejlesztéséért vívott harcban, a népi demokratikus államrend ellen irányuló támadások leleplezésében és visszaverésében, segítse a haladó tudomány és művészet fejlődését, előmozdítsa a dolgozók művelődését, tevékenyen közreműködjék a szocialista építés eredményeinek népszerűsítésében és továbbfejlesztésében, valamint a hibák feltárásában és kijavításában.” Megjegyzendő, hogy e gondolatok, ha némileg megtisztítva is a kor osztályharcos pátozásától, de halványan visszaköszöttek a kormány 1047/1974. /IX.18./ számú határozatában, melyben a Magyar Rádió és a Magyar Televízió tevékenységének kívánatos céljairól értekeztek. (Hatályos Jogszabályok Gyűjteménye, 1978, 815.)

[46] Megjegyzendő, hogy ez idő tájt alkotmány, illetve törvény még nem kötelezte a jogalkotót az alapjogok törvényben történő rendezésére. Lásd az ezzel ellentétes véleményt: *Medvetánc*, 1987/2., *Fordulat és reform*, 117.

[47] Lásd erre a rendelet preambulumát, s általános indoklását. (Dér, 1974, 10.)

[48] Benárd, 1960, 449. A témában készült első tudományos igényű írás szerzője a frissen elfogadott jogforrást méltatva megállapította: „...a szocialista jogrendszerekben ez az első kodifikációs jellegű kísérlet a mi társadalmi viszonyainknak megfelelő sajtó jogi átfogó jogszabály kialakítására...”

A hatalmat nyilvánvalóan politikai megfontolások és praktikus szempontok vezérelték, s — bevallottan is — távol állt tőle a nyomtatott sajtó világának nagy ívű, hosszú időre szóló, átfogó jellegű rendezésének célételezése.

A politikai utilitarizmus diktálta a sajtóengedélyezési rendszer körültekintően megfogalmazott és részletesen kibontott szabály együttesét. Az 1938-ban kibontott,<sup>[49]</sup> majd 1947-ben tovább éltetett intézmény,<sup>[50]</sup> vagyis az, hogy a lapalapítás korábban sem korlátoktól mentes lehetősége megszűnt állampolgári alapjogként funkcionálni, a „kádári” jogalkotásban reneszánszát élte.<sup>[51]</sup> A tervezet hipokrita szabálya, miszerint „az állampolgároknak az Alkotmánnyal összhangban álló tevékenységet kifejtő politikai, társadalmi és gazdasági szervezeteit megilleti az a jog, hogy céljaik megvalósítása érdekében sajtóval rendelkezzenek”,<sup>[52]</sup> a normatívvá tett szövegből teljességgel hiányzott. Ehelyett — ironikus módon — a rendelet 4. passzusa már azt rögzítette, hogy „időszaki lapot kiadni és terjeszteni... csak engedély alapján szabad”.

Az új szabályozás markáns eltérést mutatott az engedélyező jogkör allokálásában is. Míg a tervezet az időszaki lapok jogszerű indítását minisztertanácsi határozattól tette függővé, addig 1959-ben ezt a jogkört már a Tájékoztatási Minisztériumhoz delegálták, azzal, a kiegészítéssel, miszerint a lapengedély „visszavonásig érvényes.”<sup>[53]</sup>

A sajtóügyben intézkedő, s az ötvenhetes törvénytervezetet — időlegesen, de legalábbis hosszabb időre — kiváltani rendelt jogforrás fontos intézményként szabályozza újra a helyreigazítási jogot. A korabeli jogirodalom, s a gyakorlati szakemberek sokasága a valótlanságokat publikáló sajtóorgánumokkal szembeni védelem eszközeként üdvözölték az idevágó passzusokat. A rendelet a „megváltozott viszonyoknak” megfelelően, s az igazságügy törvény tervezetével harmonizálva, ugyanakkor azt több ponton pontosítva, kiegészítve arra törekedett, hogy a közérdek mellett „az egyes állampolgár jogos érdekét” is<sup>[54]</sup> védelemben részesítse.<sup>[55]</sup> S tette ezt oly módon, hogy a kortársi vélekedés szerint ezen közben ennek az 1914 óta élő intézménynek „szocialista tartalommal való

[49] Lásd erre: 1938. évi XVIII. törvénycikk Az állami rend megóvása végett szükséges sajtórendészeti rendelkezésekről. E jogforrás 9. §-a időszaki lap alapítását, jellegének megváltoztatását miniszterelnöki engedélytől tette függővé. Ez alól csupán a már létező, s „naponkint megjelenő” időszaki orgánumok esetében tett kivételt. (Dulin, 1940–1942, 113.)

[50] 11.290/1947. Korm. számú rendelet „a sajtótermékek és terjesztésük engedélyezésének ideiglenes rendezése tárgyában.” E jogforrás a sajtótermékek engedélyezésének jogát a tájékoztatásügyi miniszterhez telepítette, s a tárgyi hatályt kiterjesztette „a már megjelenő időszaki és nem időszaki” lapokra. (1947. év hatályos jogszabályai, első kötet, Grill Károly K., Budapest, 1948, 147.)

[51] OL, uo. 38. A tervezet három bekezdésből álló 4. §-a, feljogosította a tudományos és művészeti szervezeteket, hogy „a haladó tudomány, illetőleg művészet fejlesztését szolgáló művek kiadásáról gondoskodjanak, s mi több lehetőséget adott az íróknak és újságíróknak saját szervezetek létrehozására „a dolgozó nép érdekeivel összhangban álló közös céljaik előmozdítására, a sajtó ügyének hatékonyabb szolgálatára.”

[52] OL, uo. 38. 4. §.

[53] R. /6. §. /1/ bekezdés. A tervezet 10. § 1. bekezdése ezzel szemben megjelölte a visszavonás jogalapját is, mondván, hogy arra akkor kerülhet sor, ha a lap szerkesztése nem áll összhangban a jelen törvény 1. §-ában meghatározott alapelvekkel.

[54] Benárd, 1960, 452.

[55] OL, uo. 46. A javaslat indoklása a helyreigazítási jog rendeltetéséről szólván hangsúlyozta: „Ameny-nyiben a közlemény a valóságot nem hiven tükrözi vissza, a jog erejével kell biztosítékot teremteni ahhoz, hogy a valótlan közleményt a valóságnak megfelelően helyreigazítsák.”

megettöltése” is megtörtént.<sup>[56]</sup> Ám ha a sajtórendelet vonatkozó passzusait, akár csak futó pillantásra méltatva, összevetjük a második magyar, ám még mindig liberálisként aposztrofált törvény 20–23. paragrafusaival, valamint az ötvenhetes tervezet idevágó passzusaival, a jelszavas kinyilatkoztatás igazolására kevés esély mutatkozna.

## V. ÖSSZEGZÉS

A múlt század derekán, a forradalom leverését követő esztendőök forгатagában, az állandóság megteremtésének igényével fellépő régi-új establishment számos fontos jogterület újraszabályozására tett — nem is eredménytelen kísérletet. Elég itt csak jelzésszerűen a polgári- és büntetőjogi kodifikáció hosszú évtizedekig meghatározó törvénykönyveire utalni. A sajtó életviszonyainak hosszabb távú rendezésére irányuló törekvések mérlegének megvonásakor azonban igencsak felemás kép körvonalai bontakozhattak ki.

A sajtótörvény tervezetét ad acta tevő kormány szintű rendelet ugyanis adós maradt a véleményszabadság leghalványabb lehetőségének tételezésével, s a törvényjavaslat mégoly keretjellegetű intézkedéseinek elhagyásával pedig a sajtórendészet,<sup>[57]</sup> s a sajtóbüntetőjog lehetőségeinek tárházát gazdagította. Mindezekből következett, hogy a „szocialista sajtójogi intézmények kialakításának” kísérlete — még a kortársi vállaltan pártos vélemények szerint is — csak részben bizonyult sikeresnek”, s az a rendeleti szabályozási szintre kárhóztatott a kora kádári időszak sajtójogát „lényegében... átmeneti állapotban” hagyta.<sup>[58]</sup>

## IRODALOM

- Bányász Rezső (1986): Sajtó és sajtószabadság Magyarországon. In: *Külpolitika*, 13. évf. 4. szám, 36–44.
- Benárd Aurél (1960): A sajtójog új szabályozása a gyakorlatban. In: *Állam- és Igazgatás*, 10. évf. 7. szám, 529–537.
- Dér Ferenc (1974): *Magyar sajtójogi jogszabályok, Sajtójogi irodalmi katalógus*. Tudományos ismeretterjesztő Társulat Budapesti Szervezete, Budapest.
- Dulin Elek (1940–1942): *A hatályos magyar sajtójog szabályai*, 1–2. Bp. Stádium RT.
- Ficzer Lajos (1964): A szólás- és sajtószabadság. In: *Állam- és Jogtudomány*, 7. évf. 4. szám, 597–630.
- Ficzer Lajos (1965): Szólás- és sajtószabadság. In: *Az állampolgárok alapjogai és kötelességei*. Szerk.: Halász József, Kovács István, Szabó Imre. Akadémiai Kiadó, Budapest, 426–458.

[56] Benárd, 1960, 452.

[57] Benárd, 1960, 450.

[58] Megjegyzendő, hogy a törvényi szabályozás elmaradását a korabeli irodalomban óvatos kritika tárgyává egyedül Ficzer Lajos tette. „Emellett az a tény, hogy sajtójogi intézményeink általában ma sem törvényi, hanem rendeleti szinten kaptak szabályozást, valamint a rendeleteknek nagy száma is azt jelzi, hogy sajtójogunk lényegében ma is az átmeneti állapotban van”. (Ficzer, 1964, 620.)

- *Hatályos Jogszabályok Gyűjteménye*, 2. 1978. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Hegedüs István (2001): Sajtó és irányítás a Kádár-korszak végén. In: *Médiakutató*, 2. szám, 45–60.
- Horváth Attila (2010): A sajtószabadság korlátozása a szovjet típusú diktatúrában. In: *Ünnepi Tanulmányok Révész T. Mihály 65. születésnapja tiszteletére*. Szerk.: Máthé Gábor — Mezey Barna, Gondolat, Budapest, 126–156.
- Lenin, V. I. *Összes Művei*, 4. kiad. 26. köt.
- Szegő Tamás (1988): A sajtószabadság. In: *Emberi jogok hazánkban*. Szerk. Katonáné Soltész Márta, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Jogi Továbbképző Intézet, Budapest, 196–216.
- Sztálin, J. V. (1949): *A leninizmus kérdései*. Szikra K., Budapest.
- Takács Róbert (2008): A sajtónyilvánosság szerkezete. In: *Múltunk*, 3. szám, 157–172.
- Takács Róbert (2009): A sajtóirányítás szervezete a Kádár-korszakban. In: *Médiakutató*, 10. évf. 93–116.
- Tímár István (1960): A kodifikáció kérdéseiről. In: *Állam és Igazgatás*, 10. évf., 7. szám, 481–490.
- TK (1951): *Magyar Alkotmányjog*. Egyetemi tankönyv. (Szerk. Beér Imre). Tankönyvkiadó, Budapest.
- Törvénytár (1947): *A Magyar Köztársaság Törvénytára, 1945–1946. évi törvénycikkek*. Szerk. Dr. Auer György, Athenaeum, Budapest.
- Vass Henrik – Ságvári Ágnes (szerk.) (1964): *MSZMP határozatai és dokumentumai 1956–1962*. Kossuth Kiadó, Budapest.
- Vass Henrik – Zalai K. László (1993): Tájékoztatás és hatalmi harc 1944–1948. In: *Múltunk*, 38. évf. 2–3. szám, 202–218.