

Háborús sajtószabályozás a kiegyezés védelmi jogi rendszerében

Jelen tanulmánnyal tanárunkat és kutatásainkat kísérő mentorunkat kívánjuk köszönteni abból az alkalomból, hogy Révész T. Mihály Tanár Úr ez évben tölti be hetvenedik születésnapját. Tisztelgés ez egy olyan szakember, kutató, oktató előtt, aki jogászgenerációk sokaságának tudásanyagát és szemléletét formálta, aki tehetséges fiatalokat indított el és kísért a kutatás, valamint oktatás nem ritkán rögös útjain, továbbá aki maga is aktív tagja még mindig a magyar állam- és jogtudományi kutatóközösségnek, és aki meghatározó és egyben megkerülhetetlen alakjává vált a magyar sajtó- és médiajog fejlődéstörténetének.

Százas nagyságrendre rúgó publikáció, temérdek konferencia-előadás, interjú, s talán meg sem lehet számolni, mennyi tantermi óra az, amely fémjelzi Tanár Úr példás munkásságát. Színes a témák palettája, melyekkel foglalkozott, azonban van két olyan témakör – amelyek úgy hisszük – kiemelt jelentőséggel bírnak: ez a sajtójog és a kiegyezés. Az utóbbiba soroljuk Tanár Úrnak azon munkáit is, amelyek az Andrássy családra irányulnak. Ez ösztönzött minket arra, hogy – kutatási témáink szempontjából kicsit renitens – tanítványként a sajtószabályozás első világháborús sajátosságairól szóló, a kiegyezés – sok tekintetben Andrássy Gyula által alapjaiban meghatározott – fegyveres védelmi rendszerére és szellemiségére figyelemmel lévő tanulmánnyal tisztelgünk Tanár Úr előtt.

Tanár Úr! Köszönve mindazt a segítséget és azokat a tanácsokat, amellyel fejlődésünket segítette és segíti a mai napig, ez úton kívánunk Önnek jó erőt, egészséget, és – mint vietnámi „veteránnak” – katona szerencsét! Kívánjuk, hogy még hosszú évekig segítse a hazai állam- és jogtudományi oktatás és kutatás műhelyeit, s hozzánk hasonlóan más fiatal kutatók álmainak a megvalósulását! Isten éltesse!

I. ANDRÁSSY KEZE NYOMA: A DUALISTA RENDSZER FEGYVERES VÉDELME ÉS ANNAK SZELLEMISSÉGE

Amikor az első világháborút megelőző időszakról, annak közjogi rendszeréről beszélünk, szükségképpen látnunk kell, hogy egy teljesen eltérő biztonság-felfogású, gyökeresen eltérő (nemzetközi) hatalomszemléletű, ha úgy tetszik geopolitikai beállítottságú korszakról, társadalomról és államról gondolkodunk. Egy olyan korszakról, amelyben már megjelentek a pacifista eszmék, de a döntéshozókat és a társadalom többségét még inkább a realista szemlélet – majd a háború éveire már inkább a túlfűtöttség – hatotta át, mely épp úgy látta az európai háborús veszélyt, mint akkoriban a balkáni lőporos hordó jelentette kihívást, vagy épp a migrációs krízis és a társadalomban egyre erőteljesebben jelen lévő tömegesedő politikai mozgalmak jelentette feszültséget. Ezt a szemléletet egyértelműen tükrözi a kiegyezés fegyveres védelmi konstrukciója és szellemissége is, ami lényegét tekintve Gróf Andrássy Gyula kompromisszumos kiegyenlítési politikájának eredménye, s amelyet aztán a dualizmus évei hol jól, hol rosszul, de továbbfejlesztettek.

Hogy mennyire központi kérdés volt a fegyveres – és különösen a katonai – védelem kérdése a Kiegyezés időszakában, azt maga a kiegyenlítési folyamat mutatja és annak számos állomása. Elsőként kiemelendő az a tény, hogy az 1866. karácsony hó 28-án közzétett hadkiegészítésre vonatkozó császári rendelet majdhogynem megakasztotta a békülési folyamatot és az ellen a magyarok élesen felszólaltak. Ezt maga az uralkodó is rögzítette 1867. február 17-i, az alkotmány visszaállítása tárgyában kiadott királyi leiratában.^[1] Ugyanezen leirat bevezetése is híven tükrözi a fegyveres védelem fundamentális természetét, hiszen abban mintegy vezető okként jelölte meg az uralkodó az új védrendszer megállapítását és a magyarság azon felirati kérését, hogy azt alkotmányos úton, velük egyetértésben, törvényesen állapítsák meg.^[2] Persze a fontosság ellenére az egyezség korántsem volt egyszerű,^[3] mivel azt egyrészt terhelték a bécsi katonai kamarilla és a magyar igények közti, másrészt pedig a magyarságon belüli ellentétek, melyek az önálló hadseregbe való törekvés körül összpontosultak, és amibe Bécs semmilyen körülmények között nem volt hajlandó belemenni.

[1] „Összes népeink biztonsága iránti atyai gondoskodás vezérelt tehát, midőn múlt évi karácsony hó 28-án közzétett rendeletünkben a hadkiegészítést oly módon céloztuk foganatba vétetni, mely az eddig fennállott rendszerből az átmenet könnyíteni, s a megállapítandó új rendszer életbeléptetését előkészíteni képes legyen.” - írta az uralkodó. (Királyi leirat az országgyűléshez, 1867. febr. 17-ről az alkotmány visszaállítása tárgyában. Magyarországi Törvények és Rendeletek Tára [a továbbiakban: MRT].)

[2] „Az országosan egybegyült főrendek és képviselő f. évi boldogasszony hó 17-én kelt legalázatosabb feliratukban foglalt azon kérését, hogy a védrendszer törvényhozói befolyásukkal állapítsák meg, annál szívesebben teljesítjük, minthogy az e részbeni javaslatot már múlt évi karácsony hó 28-án hadügyminiszterünkhöz bocsátott kéziratunkkal alkotmányszerű tárgyalásra utaltuk...” (Királyi leirat az országgyűléshez, 1867. febr. 17-ről az alkotmány visszaállítása tárgyában. MRT.)

[3] Ld. Papp, 1968, 703-724.

Az új védrendszert tehát úgy kellett megalkotni, hogy az egyszerre jelentsen előrelépést a magyarságnak és elégítse ki Bécs birodalmi érdekeit a nemzetközi hatalmi erőttér kényszerében. Ehhez pedig a szükséges törvények megalkotása mellett mindkét fél részéről előremutató lépésekre volt szükség. Ezt példázta egyrészt a kormány 1867. február 25-i javaslata 48.000 újonc kiállításáról, majd a miniszteri javaslat ennek teljesítéséről,^[4] valamint a király leirata a magyar nemes testőrség visszaállításáról.^[5]

Nem maradhat említés nélkül az sem, hogy a kiegyezési törvények között is kiemelt kérdésként jelenik meg a magyar ezredek kiegészítésére szükségelt újonczok megajánlásáról szóló 1867. évi IX. törvénycikk, az önálló magyar hadsereg elvetése jegyében az 1867. évi XI. törvénycikk, miszerint a nemzetőrségről szóló 1847/8. évi XXII. tc. felfüggesztetik.^[6] Ezeket követően a magyar korona országai és az Ő Felsége uralkodása alatt álló többi országok között fenforgó közös érdekű viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról szóló 1867. évi XII. törvénycikk (a továbbiakban: közösügyi törvény) rögzítette a hadügyek feletti hatalommegosztás fő szabályait, melyben az uralkodónak rendkívül széles jogköröket tartott fenn, s a parlamentnek ezekkel szemben biztosított kontroll-jogosítványokat.

Az Andrássy hathatós közreműködésével kialakított kiegyenlítésben tehát a közösügyi törvény 11. §-a szerint „Ő Felségének a hadügy körébe tartozó alkotmányos fejedelmi jogai folytán mindaz, a mi az egész hadseregnek és így a magyar hadseregnek is, mint az összes hadsereg kiegészítő részének, egységes vezérletére,^[7] vezényletére^[8] és belsejére^[9] vonatkozik. Ő Felsége által intézendőnek ismertetik el”.^[10] Ezekről Ferdinandy Gejza azt mondja, hogy általuk a törvényhozás „a tulajdonképpen hadügyek intézését az úgynevezett hadseregre,

[4] Ld. A ministerium határozati javaslata 1867. febr. 25-ről, 48,000 újoncz kiállítása tárgyában, valamint Miniszteri előterjesztés 1867. márcz. 30-áról, a már megajánlott 48,000 újoncz felajánlásának s kiállításának feltételeire s módjára nézve. (MRT.)

[5] Ld. Királyi leirat 1867. ápr. 21-ről, a magy. k. nemes testőrség visszaállítása tárgyában. (MRT.)

[6] Ennek hatályon kívül helyezését a honvédségről szóló 1868. évi XLI. törvénycikk 32. §-a mondta ki nem sokkal később.

[7] „A vezérlet joga minden esetre magában foglalja a király azon jogát, hogy maga állhat a véderő élére vagy a hadvezért, nemkülönben a véderő parancsnokait és tisztjeit nemcsak kinevezi, hanem azoknak parancsokat is adhat. – Továbbá ide tartozik a véderő miképeni alkalmazása, mozgósítása, a békelétszám felemelésének elrendelése.” (Ferdinandy, 1895, 281.)

[8] „A vezénylet joga magában foglalja a hadsereg és a honvédség belső igazgatásának egész körét, a szolgálati viszonyok és alkalmazások megállapítását, a véderő harcképességére szolgáló rendelkezéseket, jelesen a kiképzés, fegyelem, felfegyverezés és felszerelésre vonatkozó intézkedések megtételét, az erre vonatkozó szabályzatoknak és utasításoknak kiadását, a tisztí képesítettség fokának megállapítását, az előléptetési viszonyok szabályozását, szóval mindazt, a mi a vezetés sikerét biztosítja.” (Uo. 281–282.)

[9] „A belsejére felségjogához tartoznak: a seregszervezet megállapítása, jelesen a fegyverneknek s ezek számarányának, a csapatok számerejének és számának meghatározása, seregintézetek és hadi intézetek felállítása, szervezése.” (Uo. 282.)

[10] Közösügyi törvény 11. §.

vagyis az Ausztriával közös hadseregre nézve a királyra ruházza...”.^[11] Ez azért emelendő ki, mert az uralkodói jogosítványok a Magyar Királyi Honvédség felett is érvényre jutottak, de azokban az uralkodó a politikailag felelős honvédelmi miniszterhez, vagy kormányhoz, bizonyos esetekben pedig a magyar országgyűlés jóváhagyásához volt kötve, ami a parlamentáris hatalommegosztás követelményeiből fakadt.

A közösügyi törvény az uralkodói jogosítványok után a törvényhozás jogait rögzítette. Eszerint (1) a magyar hadseregnek időnkénti kiegészítését, (2) az újonc-megajánlás jogát, (3) a megajánlás feltételeinek és a szolgálati időnek meghatározását, (4) a katonaság elhelyezését, élelmezését illető intézkedéseket az ország magának tartotta fenn.^[12] Emellett a védelmi rendszer Magyarországot érintő megállapítása vagy átalakítása csak a magyar törvényhozás beleegyezésével történhetett, méghozzá az osztrák és a magyar kormány közti egyeztetést követően az osztrák törvényhozással azonos szövegezésben.^[13]

Mindezekből a fegyveres erő feletti hatalommegosztás tekintetében az látható, hogy a végrehajtó hatalmat miniszterei útján gyakorló uralkodó rendkívül széles jogosítványokkal rendelkezett, melyek a parlamenti jogosítványok miatt „csak” a védrendszer átfogó átalakítására, valamint a költségvetési és humán-erőforrás fedezet módosítására nem terjedtek ki, amelyek azonban a hadügy tekintetében az eldöntendő kérdések gerincét adják.

A politikai kompromisszumot és a közjogi kereteket megadó kölcsönös lépéseket, és az alapvető hatalmi jogosítványok megosztását követően tehát – nem kis részben Andrássy munkája nyomán – a törvényi szabályozás kompromisszumos kialakítására született megoldásként az a séma, amely törvényesítette a közös hadsereg, a honvédség és a népfelkelés intézményét, s utóbbi kettőt a közös haderő kiegészítő részeként határozta meg. A védrendszeri törvények tehát egy új szisztémát hoztak létre, melyben az Osztrák-Magyar Monarchia fegyveres védelmének alapját elsőként a véderőről szóló 1868. évi XL. törvénycikk, a honvédségről szóló 1868. évi XLI. törvénycikk, valamint a népfelkelésről szóló 1868. évi XLII. törvénycikk határozta meg.

Ez a rendszer a fenti széles jogosítványok mellett egy erős, de magyar vonatkozásban fejlesztendő fegyveres védelmi rendszert határozott meg. Ha mindezekhez hozzávesszük azt a tényt, hogy a kor szabályozása a polgári rendvédelmi rendszer kialakítása és megerősítése után is fenntartotta a katonai karhatalom – jogszabályilag korlátozott – intézményét, akkor láthatjuk, hogy milyen mértékben rend- és biztonság-centrikus volt az a korszak, amely az első világéggést megelőzte. Ebben a korszakban fel sem merülhetett a végrehajtó hatalom fegyveres védelmi operativitásának túlkorlátozása, vagy épp a rend- és biztonság fenntartását veszélyeztető elhanyagoltság, még annak ellenére sem,

[11] Ferdinandy, 1895, 280.

[12] Közösügyi törvény 1867. évi XII. törvénycikk 12. §.

[13] Közösügyi törvény 1867. évi XII. törvénycikk 13. §.

hogy a végrehajtó hatalom széles jogosítványait és az egyre erősödő katonai potenciált lényegében az a Ferenc József vezérelte, vezényelte és irányította, aki megkomponálta a szabadságharc leverését, majd azt követően a katonai megtorlás és a neoabszolutizmus időszakát. Ezen sérelmek észben tartása mellett ugyanis az a korszak a hatékony kormányzás és a biztonságpolitikai környezet fenyegetéseivel szembeni életben maradás mellett tört lándzsát, tudva, hogy ennek ára a vész óráiban az alapvető jogok korlátozásával fog együtt járni.

II. A KIVÉTELES HATALOMRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY SAJTÓJOGI RENDELKEZÉSEI

Az 1900-as évek első évtizedének végétől már egyértelműen érezhető volt a közelgő nagy háború szele – gondoljunk itt a szövetségi rendszerek kialakulására, a balkáni lőporos hordó nyugtalanságára, Németország elszigetelődésére. Ennek jelei tetten érhetők voltak a jogalkotásban is, hiszen többek között ekkor fogadták el a kivételes hatalomról szóló törvényt vagy a véderő törvényt is. Előbbi – a fentebb említett szükség óráinak hatékony kezelése, a status quo fenntartása érdekében – széleskörű felhatalmazást adott a kormánynak arra, hogy háború idején rendeleti szintű szabályozással korlátozzon alapvető szabadságokat, így például a sajtószabadságot is.

A kivételes hatalomról szóló törvény megalkotását a közös hadügyminisztérium kezdeményezte. 1906 augusztusában megküldték az Ausztriára vonatkozó kivételes hatalomra vonatkozó szabályok gyűjteményét, mintegy mintaként a jövőbeni jogalkotásra. Elvárásként fogalmazták meg a jövőbeli jogszabállyal szemben, hogy háború esetén – többek között – a polgári közigazgatást helyezze katonai bíróságok kezébe, fel kellett volna függeszteni az egyesülési és gyülekezési jogot, a sajtószabadságot. Az ilyen tartalmú jogszabály megalkotását a kormány a magyar közjogi berendezkedésre, korábbi sötét emlékéű intézményekre hivatkozva elutasította és saját szabályozás megalkotásába kezdett.^[14] Az uralkodó viszont ezeket elutasította, végül a kabinet több kérdésben is engedett a közös hadügyminisztériumnak, így a törvényjavaslat már elnyerte az uralkodó tetszését, melyet az Országgyűlés 1912. év végén elfogadott.

A kormány a törvényben meghatározott kivételes hatalmat háború idején vagy háborútól való fenyegetettség esetén vehette igénybe, amely felhatalmazás „a háború befejezésével megszűnik. Ugyanakkor hatályon kívül kell helyezni a kivételes hatalom alapján tett intézkedéseket.”^[15] Darvai Fülöp – a törvény képviselőházi előadója – szerint a szabályozás garanciális jellege elvitathatatlan volt abban

[14] Tóth, 1996, 3–4.

[15] A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvénycikk (továbbiakban: HKtv.) 1. §.

a tekintetben, hogy a jogszabály a közszabadságok védelme érdekében a „...törvény erejével korlátozza és törvény erejével állapítja meg azt, hogy a kormány a kivételes intézkedések alkalmazásában meddig mehet, milyen határok között mozoghat, és melyek azok a határok, amelyekon túlmenni nem szabad”.^[16] Az Igazságügyi Bizottság jelentésében szintén kiemeli a jogszabály megalkotásának szükségességét, hiszen – mint írja –, „a törvényes szabályozás hiányában azonban a kormány ezeknek az intézkedéseknek a megtételében teljesen belátására és felelősségérzetére van utalva,”^[17] amely eredményezheti egyfelől szélsőséges és nem igazolható intézkedés megtételét, másfelől pedig a kormány benuóltágát is.

A kivételes hatalom szabályozási köre kiterjedt a sajtó jog, a sajtó szabadság területére is, ennek oka a miniszterelnöki indokolás szerint az volt, hogy „a sajtó közlemények a hadviselés érdekeit igen könnyen veszélyeztethetik. Lehetnek sajtó közlemények, a melyek esetleg egész útközetek elvesztését okozhatják...”^[18]

A HKtv. 11. §-a az, amely a sajtóra vonatkozó rendelkezéseket tartalmazta. E szakasz kimondta, hogy a minisztérium elrendelhetette, hogy az időszaki sajtó köteles példányait a legközelebbi királyi ügyészségnek vagy rendőrhatalóságnak kell kézbesíteni előzetes megvizsgálás céljából, ahol dönthettek úgy, ha „valamely sajtótermékkel oly bűncselekmény követtetének el, a mely a hadviselés érdekeit érinti, a sajtóterméknek szétküldését megtilthatja”.^[19] A miniszteri indokolás szerint ez nem jelentette az előzetes cenzúra ismételt feltámasztását, hanem „... ennek alapján az ügyészség vagy esetleg már a rendőrhatalóság előre megállapíthatja, hogy ha valamely nyomtatvány megjelenik, azzal bűncselekmény követtetének el és így már előre meg fogja tehetni azokat az intézkedéseket, a melyek a bűncselekmény elkövetésének megakadályozására szükségesek, ha pedig a bűncselekmény mégis elkövettetének, lehetséges lesz sürgősen intézkedni, hogy a büntető megtorlás gyorsan bekövetkezzék s a sajtótermék elterjedése meghiúsíttassék”.^[20] A HKtv. rendelkezései szerint tehát kizárólag bűncselekmény esetében lehetett szankcionálni az újságírókat, a szerkesztőket vagy a kiadókat.^[21]

A HKtv. lehetőséget biztosított a kormány számára, hogy egyes belföldi lapokat, amelyeknek közleményei a hadviselés érdekeit veszélyeztették azok megjelenését és terjesztését betilthatta,^[22] továbbá külföldi lapok esetén a rendeltetési helyükre juttatás előtt ellenőrzés alá vehették azokat, ha tartalmuk a hadviselés

[16] Darvai Fülöpnek a törvény képviselőházi előadójának felszólalása a Képviselőház előtt, 323.

[17] A képviselőház Igazságügyi Bizottságának jelentése a háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tárgyzó 633. számú törvényjavaslatról, 180.

[18] Kivételes hatalomról szóló törvény miniszterelnöki indokolása, 15–16.

[19] HKtv. 11. § második bek.

[20] HKtv. miniszteri indokolása, 16.

[21] Szurmay Sándor verzerőnagya a törvény előkészítő értekezleten előterjesztett módosító javaslata szerint a belföldi lapokat, amelyek a hadviselés érdekeit veszélyeztették, azok megjelenését és terjesztését be kellett volna tiltani. A sajtótermékek ellenőrzését a katonai hatóságok végezték volna, mivel az ügyészt nem tartotta alkalmasnak annak megítélésében, hogy a sajtótermék hadiérdeket sért avagy sem. (Tóth, 1996, 28.)

[22] HKtv. 11. § negyedik bek.

érdekeire veszélyes volt, majd lefoglalhatták, illetve behozatalukat és terjesztésüket megtilthatták.^[23]

Ezen rendelkezések megszegői, ha súlyosabb cselekményt nem követtek el, két hónapig terjedő elzárással és hatszáz koronáig terjedő pénzbüntetéssel voltak büntethetők. A 25. § további szankciókat tartalmazott a sajtótermék előállítójával szemben, ugyanis ha az nem tett eleget a 11. § szerinti kötelezettségének – a köteles példány nem szolgáltatotta be, illetve idő előtt kezdte meg a terjesztést, továbbá a tilalom ellenére kezdte meg azt, vagy mulasztásával ehhez hozzájárult – és a sajtótermék bűncselekményt valósított meg, szabadságvesztéssel és/vagy pénzbüntetéssel volt szankcionálható.^[24]

A Képviselőház észrevétel nélkül elfogadta a HKtv. sajtójogi rendelkezéseit,^[25] elfogadva a miniszterelnöki idokolást, mely szerint a felhatalmazás „kétségtelenül jelentékeny korlátozása a sajtószabadságnak; de háború esetén e korlátozások szükségesek; és e korlátozások mellett is fennmarad a sajtószabadság legfőbb elve, hogy a gondolatközlés nem tétetik előzetes engedélytől függővé...”^[26]

III. AZ 1914. JÚLIUS 27-I RENDELETCSOMAG SAJTÓJOGI SZABÁLYAI

Az antant és a központi hatalmak közötti több évtizedes gyarmati vetélkedés miatt szunnyadó ellentéteket Európa forrpontján, a Balkánon kirobbanó lokális konfliktus hozta felszínre. Gavriilo Princip 1914. június 28-án Ferenc Ferdinánd trónörökös elleni merénnyel indította meg azokat a folyamatokat, amelyek végül teljesen átrajzolták Európa és a világ politikai térképét. A merényletet követően az Osztrák-Magyar Monarchia július 23-án ultimátumot adott a Szerb Királyságnak, melyet az elutasított, ezt követően Ferenc József pár napos tétovázást követően július 28-án hadat üzent Szerbiának, megindítva ezzel a Monarchia államalakulatának elnyújtott halálúszóját, amely négy véráztatta stációját követően öröklétre szenderült.^[27]

Az uralkodó július 25-én Bad-Ischlben részben mozgósította a közös hadsereget és a honvédséget, majd elrendelte – a háború fenyegető veszélye miatt – a kivételes hatalom alkalmazását, amelynek következtében a kormány július 27-én kiadta a háború idején alkalmazandó jogszabályokat tartalmazó rendeletcsomagját, amit Tisza István a Képviselőház plénuma előtt július 28-án tartott tájékoztatójában a következőképpen okolt meg: „olyan időket élünk, t. képviselőház, amidőn a beszédek, a viták, a tanácskozások helyét a fegyveres tények fogják elfoglalni...”^[28]

[23] HKtv. 11. § ötödik bek.

[24] HKtv. 25. §.

[25] HKtv. részletes vitája a Képviselőház előtt, 330.

[26] HKtv. miniszteri indokolása, 16.

[27] Romsics, 2005, 104.

[28] Tisza István tájékoztatója a Képviselőház előtt a július 27-én kiadott rendeletcsomagról, 191.

A rendeletcsomag elkészítése már a HKtv. elfogadása előtt megkezdődött, végül, azonban csak 1914. július 23-án hagyta jóvá a Minisztertanács. Ugyanekkor rendelkeztek azok kiadásáról is. A rendeletcsomag a „Tájékoztató a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről. A magyar szent korona országainak területére J-25, b” (továbbiakban: Tájékoztató) összefoglaló elnevezést kapta. Július 26-án kelt átiratával a belügyminiszter megküldte valamennyi főispánnak, a törvényhatóságok első tisztviselőinek, fővárosi főkapitánynak és a határszéli rendőrkapitányságok vezetőinek.^[29]

A rendeletek – a miniszterelnök jelentése szerint – területi hatályuk alapján három csoportba voltak sorolhatóak: vagy (1) magyar szent korona országainak egész területére, (2) vagy Magyarország területére, illetve (3) egy-egy meghatározott területre nézve voltak alkalmazandóak. A sajtójogi rendeletek mindegyike a második csoportba tartozott.^[30]

A Tájékoztatóba foglalt sajtójog területét érintő rendeleteket célszerűnek tartjuk az egyes felhatalmazások köré csoportosítva bemutatni. A HKtv. 11. §-ban rögzített jogosultságok három csoportra oszthatóak: (1) felhatalmazás időszakos lapok előzetes ellenőrzésére és büncselekmény esetén történő szankcionálására; (2) belföldi lapoknak kormány általi betiltása, amennyiben a hadviselés érdekeit veszélyeztetik; (3) külföldi lapok előzetes ellenőrzése és eltiltása, amennyiben hadiérdeket veszélyeztetnek.

Első csoportba soroljuk azon rendeleteket, amelyek jogkört biztosítottak a sajtótermékek ellenőrzésére, továbbá azokat, amelyek az ellenőrzés szabályait határozták meg. A kormány 5.483/1914. számú az időszakos lapok és más sajtótermékek ellenőrzéséről szóló rendeletében felhatalmazást adott az igazságügyminiszternek, hogy a belügyminiszterrel és a kereskedelmi miniszterrel egyetértve az erre okot szolgáltató időszakos lapoknak és az időszakos lapok közé nem tartozó minden más sajtóterméknek az ellenőrzését rendelettel szabályozza.^[31]

E hatáskör birtokában megalkotott rendeletet szintén tartalmazta a Tájékoztató. A rendelet preambuluma visszautalt a felhatalmazást adó jogszabályra és ismételten kijelentette, hogy ellenőrzési szabályok csak és kizárólag az erre okot szolgáltató (külön megjelölendő) sajtótermékekre vonatkoznak. Az ügyészség feladata volt előterjeszteni azon sajtótermékeket, amelyek ellenőrzését szükségesnek vélték, azonban eddig nem derült fény a forrásokból arra, mely lapokra és milyen széles körre terjedt ki ez a vizsgálat.^[32]

A szétküldés előtti ellenőrzés nem példa nélküli a magyar sajtójog történetében, hiszen a Bach-rendszer formális sajtószabadsága idején szintén e módszert alkalmazták. Ezen ellenőrzési mód bár nem nevezhető előzetes cenzúrának, azonban annál akár jóval hatásosabb is lehetett, hiszen a felmerülő jelentős költ-

[29] Tóth, 1996, 51.

[30] A m. kir. miniszterelnök jelentése a háború esetére szóló kivételes hatalom igénybevételéről, 371–374.

[31] A m. kir. minisztérium 1914. évi 5.483/M. E. számú rendelete, az időszakos lapok és más sajtótermékek ellenőrzéséről. (MRT.)

[32] M. Kondor, 1975, 80.

ségektől való félelem öncenzúrához vezethetett. Jelentős eltérés a korábbiakhoz képest, hogy szankcionálásra csak bűncselekmény megvalósítása esetén volt lehetőség, vagyis az ellenőrzést végző személy döntési jogkörét kellően körülhatárolta a jogalkotó.

Ellenőrzésére kijelölt szervek a királyi törvényszékek mellett működő királyi ügyészségek voltak. Illetékessége alá azok a sajtótermékek tartoztak, amelyeket az általános illetékességi területén állítottak elő.

A kézbesítés megkezdésére időszaki lapoknál a sajtórendészeti köteles példány kézbesítésétől számított 3 órát, más sajtóterméknél egy hetet követően volt lehetőség. A királyi ügyész vagy ellenőrzéssel megbízott hatóság tagja korábban is engedélyezhette a sajtótermék kézbesítésének megkezdését, amennyiben a megvizsgálás eredményeként meggyőződött arról, hogy a lap tartalma alapján betiltásnak vagy lefoglalásnak nem volt helye. Hatósági engedély vagy kézbesítőkönyv hiányában a postahivataloknak, vasúti és hajózási vállalatoknak a sajtótermék felvételét meg kellett tagadni.

Amennyiben a megvizsgálás eredményeként azt állapították meg, hogy sajtótermékkel oly bűncselekményt valósítottak meg, amely a hadviselés esetleges érdekeit veszélyeztette, az ellenőrző hatóság a sajtótermék szétküldését meg kellett, hogy tiltsa. Kifejezetten ilyen cselekménynek minősültek „az osztrák-magyar monarchia két állama fegyveres erejének állásáról, mozdulatairól, erejéről és működéséről, az erődök és erősítvények állapotáról, úgyszintén az e fegyveres erő számára szolgáló fegyverek, hadiszerek és szerelvények mennyiségéről, vagy élelmiszerek hollétéről, mennyiségéről és minőségéről, vagy szállításáról a sajtó útján történő közlések”.^[33] Ezen szabály megsértője a Csemegi-kódex alapján 5 évi államfogházzal és nyolcezer koronáig terjedő pénzbüntetéssel volt sújtható.^[34] Az eljáró hatóságnak az eltiltás tényét közölnie kellett a postával és egyéb terjesztővel, valamint a sajtótermék előállítójával, figyelmeztetve őt a tilalom ellenére való terjesztés következményeire.

„Minden olyan hírnek közlése, amely a lakosság körében nyugtalanságot vagy izgalmat kelthet, hátrányos befolyással lehet a monarchia katonai helyzetére és a hadviselés érdekeit is veszélyeztetheti. Ennélfogva az ilyen hírek csak akkor közölhetők, ha azok hivatalos forrásból erednek, vagy közlésükhöz a m. kir. miniszterelnökség sajtóirodája, vagy a nyomtatvány megjelenési helyére illetékes kormánybiztos kifejezetten hozzájárul.”^[35] Hivatalos közlésnek minősült a miniszterelnökség sajtóosztályának, a horvát-

[33] A m. kir. ministeriura 1914. évi 5.482. M. E. számú rendelete, a katonai intézkedések közlésének eltiltásáról. (MRT.)

[34] A Csemegi-kódex fentebb említett szakasza még 4000 forinról rendelkezett, azonban 1900. január 1-től Magyarországon a hivatalos fizetőeszköz a korona lett (1892. évi XVII. törvénycikk). Egy korona értékét fél forintban szabták meg, tehát a két büntetés értékazonosságot mutatott.

[35] A m. kir. igazságügyminiszternek a m. kir. belügyi és kereskedelemügyi miniszterrel egyetértve kiadott, 12.001. M. E. számú rendelete, az időszaki lapok és más sajtótermékek ellenőrzésének szabályozásáról (továbbiakban: Sajtótermékek ellenőrzését szabályozó rendelet). 6. §. (MRT.)

szlavón-dalmát országok kormányának, elnökségének, a honvédelmi miniszternek, a császári és királyi hadsereg-főparancsnokság sajtó-hadiszállásának és a hivatalos lapoknak (Budapesti Közlöny, Budapesti Tudósító), valamint a Magyar Távirati Irodának a tájékoztatása.^[36] Minden más katonai vagy háborús eseményre vonatkozó hír esetében szükséges volt az előzetes jóváhagyás.

Azok a sajtótermékek, amelyek ennek nem tettek eleget és kifogásolható tartalommal jelentek meg, azok lappéldányának terjesztését az ellenőrző hatóság eltiltotta. Abban az esetben, ha szükségesnek vélte a hatóság, az időszakos lap esetleges betiltása végett az igazságügy-miniszterhez vagy a belügyminiszterhez fordulhatott.

Az ellenőrző hatóság annak megállapítása végett, hogy a sajtótermék katonai érdeket sértett-e, köteles volt – a katonai hatóság részéről ezzel megbízott – katonai szakértőt meghallgatni és véleményét figyelembe venni. Katonai szakértőnek minősült: „a közös hadsereg vagy honvédség nyugállományú vagy szolgálaton kívüli tisztje, vagy pedig az ellenőrző hatóság székhelyén lévő állandó katonai parancsnokságoktól, illetve konkrétan megnevezett katonai szervektől kirendelendő havidíjasok, akiknek bizonyos mérvű helyi ismeretekkel, érettebb katonai ítélőképességgel és a helyi nyelvek ismeretével kell bírniok.”^[37]

A rendeletbe foglaltak megszegése, a sajtórendészeti kötelempéldány beszolgáltatásának elmulasztása vagy sajtótermék idő előtti szétküldése, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósult meg, kihágási alakzatnak minősült, és 2 hónapig terjedő elzárással és hatszáz forintig terjedő pénzbüntetéssel volt sújtható.^[38]

A felhatalmazások második csoportját azon jogkör képezi, amely alapján lehetősége volt a kormánynak hadviselés érdekének veszélyeztetésére hivatkozással sajtótermékek megjelenését és terjesztését betiltani. A Tájékoztató részét képező rendelet ezzel a jogkörrel a belügyminisztert ruházta fel.^[39]

A háború első hónapjában e jogosítványával élve tiltotta be Sándor János belügyminiszter a Független Hírmondót, a Szlovenszki Denniket, a Kassai Munkást, a fiumei Riecke Novinét^[40] és 1915. március 12-én a Gregor József által kiadott és szerkesztett Národny Hlásnikot,^[41] valamint a Nap című Braun Sándor szerkesztette lapot, ez utóbbi lap betiltását azonban 1917. február 8-án visszavonták.^[42]

[36] Bellér, 1982, 37.

[37] Tóth, 1996, 72.

[38] Sajtótermékek ellenőrzését szabályozó rendelet. 1–9. §.

[39] A m. kir. minisztérium 1914. évi 5.484. M. E. számú rendelete, egyes belföldi időszaki lapok megjelenésének és terjesztésének eltiltásáról. (MRT.)

[40] Bellér, 1982, 43–44.

[41] A m. kir. belügyminiszter 1915. évi 1.236. res. számú rendelete, a »Národny Hlásnik« c. lap megjelenésének és terjesztésének eltiltásáról. (MRT.)

[42] A m. kir. belügyminiszter 1917. évi 17.473. számú rendelete Budapest székesfőváros •

A felhatalmazások harmadik csoportjába a külföldi sajtótermékeknek ellenőrzésére és – hadiérdek veszélyeztetésére hivatkozással – lefoglalására, illetve kitiltására való jogosultság sorolandó. A Tájékoztatóban szétküldött rendelet azonban mindösszesen az ellenőrzésre és a lefoglalásra hatalmazta fel a miniszterelnököt.^[43]

Szintén július 27-i hatállyal elrendelte a kormány a Szerbiából érkező időszaki lapok behozatali és belföldi továbbítási vagy terjesztési tilalmát. A posta ezekre a lapokra előfizetést nem fogadhatott el. A nem időszakos lapokat pedig revízió után lehetett csak továbbítani rendeltetési helyükre. Ellenőrzésüket a Magyar Királyság területén a miniszterelnökség sajtóosztálya, Horvát-Szlavónországban pedig a királyi országos kormány elnöksége végezte. Magyarország területén az ellenőrzést ténylegesen – a miniszterelnökség sajtóosztálynak kirendeltségként a magyar királyi főpostán működő – a Külföldi Sajtótermékek Ellenőrző Bizottsága végezte.

Azon nem időszakos sajtótermék, amely zárt levélben érkezett, azt a kicserélő postahivatalnak kellett megküldeni Budapestre vagy Zágrábra, egyéb esetben a vámhatóság feladata volt a rendelkezésre bocsájtás. Az a nem időszakos sajtótermék, amely esetében az ellenőrzés nem talált visszasságokat, azokat vámkezelés után késedelem nélkül kellett kiszolgáltatni.

Az a lap, amely hadiérdeket sértett vagy veszélyeztetett, azt be kellett szüntetni és ezt közzé kellett tenni a hivatalos lapban, aki ennek ellenére ilyen betiltott lapot behozott vagy terjesztett, az, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósult meg, kihágás miatt 2 hónap elzárással és hatszáz forint pénzbüntetéssel volt sújtandó.^[44]

E rendelkezések megfeleltek a kivételes hatalomról szóló törvény rendelkezéseinek és nem tekinthetők a sajtószabadság túlzott megszorításának sem, mivel két háborúban álló fél közötti sajtótermék mozgását korlátozták, megpróbálva ezzel kizárni például a Monarchia területén élő szerb kisebbség lázítását.

- polgármesteréhez, »A Nap« című időszakos lap megjelenését, terjesztését eltiltó rendelkezés visszavonásáról. (MRT.)

[43] A m. kir. minisztérium 1914. évi 5.720. M.E. számú rendelete, a külföldről érkező sajtótermékek ellenőrzéséről. (MRT.)

[44] A m. kir. minisztérium 1914. évi 5.485. M. E. számú rendelete, a Szerbiából érkező időszakos lapok behozatalának és terjesztésének eltiltásáról és az onnan érkező más sajtótermékek ellenőrzéséről és lefoglalásáról. 1-6. §. (MRT.)

IV. ÖSSZEZÉS

„Az állam első és legfontosabb feladata megvédeni az országot kül- és belellenség ellen. A végrehajtó hatalom köteles őrködni a haza biztonsága fölött, az alkotmányos törvényhozás pedig tartozik gondoskodni arról, hogy a kormány minden időben s minden eshetőségek ellen elegendő s a célnak teljesen megfelelő védelmi eszközök felett rendelkezhessék a haza védelmére.”^[45] Deák Ferenc szavai jól tükrözik a fegyveres védelmi konstrukció és a mögötte húzódó jogszabályok fontosságát, nem volt ez másként a dualizmus időszakában sem.

A kiegyezés egyik sarokköve volt a fegyveres védelem rendszerének új alapokra helyezése, így Andrassy Gyula kiegyenlítési politikájának is központi kérdésévé vált az új védrendszer kialakítása, amelynek egyszerre kellett eredményeznie a magyarság előrelépését és a birodalmi érdekek érvényesülését. A létrehozott rendszerben a Magyar Királyi Honvédség a közös hadsereg kiegészítő részeként fungált. Ezek esetében a közösi törvény a hadügi felségjogok alapján erős befolyást biztosított az uralkodónak, amit a Honvédség esetében több tárgykörben is a politikailag felelős honvédelmi miniszter, vagy a kormány, más esetekben pedig az Országgyűlés jóváhagyása alapján gyakorolt.

A kialakított rendszer a hatékony kormányzás és a külső- és belső fenyegetésekkel szembeni életben maradás doktrínáját teremtette meg, amely magába kódolta, hogy vész esetén korlátozni kell az alapvető jogokat, ugyanis, ahogy Deák is fogalmazott: „a honvédelmi intézkedések azok, melyeket a határozatlanság habozásai között halasztgatni vagy félig megtenni veszélyes, s könnyen megeshetik, hogy az események nem várnak”.^[46]

A vész óráiban alkalmazható kivételes, az alapjog korlátozására kiterjedő felhatalmazást tartalmazó jogszabályt végül csak kevéssel az első nagy világégés előtt sikerült megalkotnia a magyar Országgyűlésnek. A törvény garanciális jellegű volt, hiszen keretet szabott a végrehajtó hatalomnak, meghatározta ki, milyen mértékben és milyen feltételek esetén csorbíthatott egy-egy alapjogot.

A kivételes hatalomról szóló törvény által érintett alapjogok katalógusából kiemeltük a sajtójogra, a sajtószabadságra vonatkozó rendelkezéseket, e szabályok – tükrözve a törvény többi passzusát – részletesen és rendkívüli pontossággal írták le a kabinet jogköreit háború vagy annak veszélye esetére. A törvény lehetőséget biztosított a kormány számára, hogy a sajtótermékek köteles példányait előzetes vizsgálat alá helyezze, és ha az a hadviselés érdekeit sértő bűncselekményt valósított meg, megtilthatták a lapszám terjesztését. Szintén lehetőség volt azon belföldi lapok betiltására, amelyek a hadviselés érdekeit sértették, e lehetőség fennállt külföldi lapok esetében is. Ezen szabályok – ahogy a miniszteri indokolás is fogalmazott – jelentékenyen korlátozták a sajtószabadságot, azonban kizárólag hadiérdek sérelme és/vagy bűncselekmények megvalósítása esetén.

[45] Deák, 2001, 523.

[46] Uo. 529.

A HKtv. alkalmazása rövid időn belül megtörtént. Az első világháború kirombanásának előestéjén, július 27-én a kormány hatályba léptette a Tájékoztatóba foglalt rendeleteket, amelyek a háborús jogalkotás első hullámát jelentették. A sajtóra vonatkozó jogszabályok a HKtv. által biztosított felhatalmazások köré csoportosíthatók.

A köteles példányok előzetes ellenőrzését részletesen szabályozó rendelet csak meghatározott sajtótermékekre (amelyek körét nem ismerjük) vonatkozott, ezek esetében azonban visszavezette a Bach-rendszerben ismert terjesztés előtti megvizsgálás intézményét. Szankcionálást elsődlegesen hadiérdeket sértő bűncselekmények esetén engedett.

A hadiérdeket sértő lapok betiltásának jogosultságát a kabinet a belügyminiszterre ruházta, aki a háború során mindösszesen ötször élt ezen jogosítványával, ezen sajtótermékek túlnyomó része nemzetiségi orgánum volt, amelyeknek inkább volt érdeke a Monarchia háborús veresége, mint egységének fennmaradása, így ezen a téren a hadiérdek kézzel fogható volt. Ugyanezen érvek sorakoztathatóak fel a külföldi lapok – ezen esetben az ellenséges államok sajtótermékei – ellenőrzésével és terjesztésük betiltásával kapcsolatban is.

Ezen szabályok a háború első két évében a hírlapok többségét nem érintették drasztikusan, ezt bizonyítja, hogy egyes lapok ebben az időszakban érték el a legmagasabb példányszámot, ezek közül kiemelkedett az Est, amely alkalmanként elérte a négyszázezres darabszámot is. Kedvezményeket is tett a kabinet: azokat az újságírókat, akiket nélkülözhetetlennek nyilvánított a szerkesztő, mentesítette a hadkötelezettség alól és mentesültek az újságírók az általános fogyasztási korlátok alól is.^[47]

Összességében leszögezhető, hogy a júliusi rendeletcsomag bár jelentéke-nyen korlátozta a sajtószabadságot, azonban annak mértéke nem haladta meg a vészterhes órákban szükséges mértéket.

[47] Mucsi, 1984, 196.

IRODALOM

- Bellér Judit (1982): Sajtópolitika és sajtórendészet az I. világháború idején (Adalékok az 1914. évi XIV. törvénycikkkel kapcsolatos háborús rendelkezésekhez.) In: Mezey Barna – Nagy Boldizsár (szerk.): *Fiatal oktatók műhelytanulmányai*. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest.
- Ferdinandy Gejza (1895): *A királyi méltóság és hatalom Magyarországon. Közjogi Tanulmány*. Kilián Frigyes m. k. egyetemi könyvtárus kiadása, Budapest.
- M. Kondor Viktória (1975): *Adalékok az első világháború alatti sajtó és cenzúra történetéhez. Törvények és cenzúra*. Magyar Könyvszemle. 1. sz. 35–82.
- Mucsi Ferenc (1984): *Sajtó, cenzúra Magyarországon az első világháború idején*. Történelmi Szemle. 1-2. sz. 192–202.
- Papp Tibor (1968): *Az Osztrák-Magyar Monarchia első védtörvény-tervezetét tárgyaló konferencia jegyzőkönyve*. Hadtörténelmi Közlemények. 4. sz. 703–724.
- Romsics Ignác (2005): *Magyarország története a XX. században*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Tóth Árpád (1996): *A kivételes hatalom jogi szabályozása Magyarországon az első világháború előestéjén*. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae: Acta Juridica Et Politica. Tomus L. Fasc 13.

Országgyűlési irományok, naplók

- *Darvai Fülöpnek a törvény képviselőházi előadójának felszólalása a Képviselőház előtt*. Képviselőházi napló, 1910. XVII. Kötet. 1912. június 18–december 31. 421. ülésnap.
- *Deák Ferenc képviselőházi beszéde a véderőről szóló törvényjavaslat vitájában* (2001). In: Deák Ágnes: Deák Ferenc – Válogatott politikai írások és beszédek. II. Kötet. Osiris Kiadó, Budapest.
- *A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló törvényjavaslat részletes vitája a Képviselőház előtt*. Képviselőházi napló, 1910. XVII. Kötet. 1912. június 18–december 31. 421. ülésnap.
- *A képviselőház Igazságügyi Bizottságának jelentése a háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tárgyzó 633. számú törvényjavaslatról*. Képviselőházi irományok, 1910. XXII. Kötet. 633–726. CVII-CXXII. sz. 661. számú iromány.
- *Kivételes hatalomról szóló törvény miniszterelnöki indokolása*. Képviselőházi irományok, 1910. XXII. Kötet. 633–726. CVII-CXXII. sz. 633. számú iromány.
- *A m. kir. miniszterelnök jelentése a háború esetére szóló kivételes hatalom igénybevételeiről*. Képviselőházi irományok, 1910. XLIV. Kötet. 1095–1108. sz. 1100. számú iromány.
- *Tisza István tájékoztatója a Képviselőház előtt a július 27-én kiadott rendeletcsomagról*. Képviselőházi napló, 1910. XXVI. Kötet. 1914. július 22–1915. május 6. 562. ülésnap.

Felhasznált jogforrások

- Közösügyi törvény 1867. évi XII. törvénycikk.
- A koronaérték megállapításáról 1892. évi XVII. törvénycikk.
- A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről 1912. évi LXIII. törvénycikk.
- A m. kir. igazságügyminiszternek a m. kir. belügyi és kereskedelemügyi miniszterrel egyetértve kiadott 12.001. M. E. számú rendelete, az időszakos lapok és más sajtótermékek ellenőrzésének szabályozásáról.

- A m. kir. ministeriura 1914. évi 5.482. M. E. számú rendelete, a katonai intézkedések közlésének eltiltásáról.
- A m. kir. minisztérium 1914. évi 5.483/M. E. számú rendelete, az időszakos lapok és más sajtótermékek ellenőrzéséről.
- A m. kir. minisztérium 1914. évi 5.484. M. E. számú rendelete, egyes belföldi időszakos lapok megjelenésének és terjesztésének eltiltásáról.
- A m. kir. minisztérium 1914. évi 5.485. M. E. számú rendelete, a Szerbiából érkező időszakos lapok behozatalának és terjesztésének eltiltásáról és az onnan érkező más sajtótermékek ellenőrzéséről és lefoglalásáról.
- A m. kir. minisztérium 1914. évi 5.720. M.E. számú rendelete, a külföldről érkező sajtótermékek ellenőrzéséről.
- A m. kir. belügyminiszter 1915. évi 1.236. res. számú rendelete, a »Národny Hlásnik« c. lap megjelenésének és terjesztésének eltiltásáról.
- A m. kir. belügyminiszter 1917. évi 17.473. számú rendelete Budapest székesfőváros polgármesteréhez, »A Nap« című időszakos lap megjelenését, terjesztését eltiltó rendelkezés visszavonásáról.
- Királyi leirat az országgyűléshez, 1867. febr. 17-ről az alkotmány visszaállítása tárgyában.
- Királyi leirat 1867. ápr. 21-ről, a magy. k. nemes testőrség visszaállítása tárgyában.