

Kutatási beszámoló

Az 1848-as forradalmak egyik központi jelszava Közép-Európában mindenhol a sajtószabadság volt. A 19. század első felét uraló kormányzatokat a forradalmak elsöpörték, s bár a forradalmi időszak hónapjai után a rendteremtés konzervatív erői kerültek túlsúlyba, programjuk nem a restauráció, hanem a forradalmak teremtette új viszonyok közötti intézményes reform lett. Ezt tükrözte a sajtópolitika is, a kormányzatok egyfajta tanulási folyamaton kellett, hogy átessenek: megtanulni, hogyan élhetnek együtt a közvélemény megnövekedett politikai szerepével, a sajtó megnövekedett társadalmi és politikai jelentőségével. Ahogy a Német Szövetség sajtópolitikáját elemző Richard Kohlen fogalmaz, a kormányok a politika terén 1848 előtt élvezett „véleménymonopóliumot” kívánták a maguk számára új eszközökkel fenntartani, de legalábbis a cenzúránál alkalmasabb eszközökkel biztosítani a politikai vélemények hathatós kontrollját. De nemcsak a kormányzatok számára jelentett ez az időszak tanulási folyamatot, hanem az újságolvasó közönségnek is ki kellett alakítania a cenzúra intézményének – akkor úgy tűnhetett – végérvényes süllyesztőbe kerülése nyomán kialakult új helyzetben a maga normáit, elvárásait, a maguk sajtószabadság és sajtószabályozás fogalmát s e kettő egymáshoz való viszonyáról alkotott elképzeléseiket.

A cenzúra helyébe új intézmények léptek. A cenzor helyett a rendőrtisztviselők, helytartók/kormányzók, de mindenekelőtt maguk a szerkesztők és kiadók kerültek a sajtópolitika fókuszába. A kormányoknak meg kellett tanulniuk, hogyan uralhatják (ha tudják) a nyilvánosságnak az 1840-es években kialakult terét az új viszonyok közepette; a sajtó szereplőinek pedig meg kellett tanulniuk, hogy az új játékszabályok szerint mivel mit kockáztatnak, meddig terjed a szabad véleménynyilvánítás határa. A sajtó munkásaira a modern sajtófelügyelet korábban ismeretlen terheket helyezett, hiszen a cenzúra csak magát a szellemi produktumot sújtotta anélkül, hogy a szerzőt, tervezett kiadót vagy nyomdászt közvetlenül büntette volna, a sajtórendészet új normái immáron büntethetővé tették őket, tulajdonképpen átmenetileg a korábbiaknál hatásosabb eszközöket adva az állami hatóságok kezébe. Ez Európa-szerte így volt, a sajtótól való „félelem”, ahogy Kohlen fogalmaz, általánosan jellemezte a forradalmakat követő kormányzatokat, s a „cenzúrától szabad nem szabad sajtó” korát hozta az 1850-es évtized. A liberális kormányzati elvek és eszközök újra előre törése azután az 1860-as évtizedtől a cenzúrától szabad szabadabb sajtó időszakát hozta magával.

Az állami sajtópolitika a 19. században három feladatot tűzött ki maga elé: a sajtó működésének törvényi vagy rendeleti szabályozását, a kormányzati politikai üzenetek lakossághoz való eljuttatását, azaz a sajtópropagandát (a propaganda szót a legtágabb értelemben véve), valamint a nemkívánatosnak tekintett politikai vélemények és programok fegyelmező és/vagy büntető eszközökkel való kiszorítását a nyilvánosság teréről.

1. Közép-Európa államaiban ekkor alakítják ki azokat az intézményeket, amelyek napjainkig is a sajtórendtartás alapját képezik: az impresszum kötelezettséget, a felelős szerkesztő státusát, az ahhoz szükséges előfeltételek hatósági meghatározását, a helyreigazítási kötelezettséget, hivatalos hirdetések ingyenes közzétételi kötelezettségét, a kötelezpéldány-szolgáltatást. A szabályozással együtt természetesen meg kellett határozni azt is, hogy az állami intézményrendszer mely hatósága ellenőrizze ezen kötelezettségek betartását.

2. A második funkció, a propaganda jegyében a sajtópiacon befolyásos és olvasott lapokat kellett teremteni a kormányzati célok érdekében, hivatalos vagy úgynevezett félhivatalos/sugalmazott (más szóval inspirált) lapok formájában. Ez utóbbiak, bár a nyilvánosság előtt független orgánumoknak nevezik magukat, valójában pénzügyi, eszmei és legtöbbször szerződésben is szabályozott, rendszerint titkolt kötelek kötik a kormányzati hatalomhoz, ami egész arculatukat meghatározza. A kormányzati üzenetek terjesztése azonban

történhet lazább kötelékekkel átszőtt sajtótámogatási hálózat keretében is, amelynek eszköztára terjedhet kormányzati előfizetésektől, kormányzati segítséggel történő előfizetőborzásoktól kezdve bizalmas információk csepegtetésén vagy kormányzati hirdetések rendszeres biztosításán keresztül pénzbeli szubvenció alkalmi vagy rendszeres folyósításáig. Ezen feladat koordinálására a 19. század közepi államok sorra létrehozták sajtópolitikai központi szerveiket, sajtóirodáikat, amelyek jobbra a belügyminisztérium, esetleg külügyminisztérium vagy a miniszterelnökség hivatali apparátusában szemérmesen meghúzódva igyekeztek a lehető legfeltűnésmentesebben működni.

3. A cenzúra helyébe nagyon sokszínű eszköztár lépett: a lapkiadás, általában véve a nyomdai tevékenység hatósági engedélyhez kötése (koncesszió),; a politikai napilapok kiadásának magas összegű, a kiadó által leteendő sajtóbiztosítékhoz (kaució) kötése; a politikai lapokat terhelő hírlapbélyeg, illetve külön hirdetési adó; a forgalomba hozattalal egyidőben vagy azt megelőzően a már elkészült nyomtatvány hatósági ellenőrzésre való benyújtása; nyomtatványok hatósági lefoglalása; közigazgatósági hatóságok szankcionálási joga: megintés, időleges vagy végleges betiltás; bírósági ítélettel, de akár közigazgatási határozattal is kimondható postaforgalmi tilalom; a forgalmazás más típusú korlátozása: házaló kereskedelem tilalma, az egyes lapszámok árusításának külön hatósági engedélyhez kötése; a sajtó útján elkövethető büntetendő cselekményeknek és a büntetethez való köztudatos jogi szabályozástól eltérő külön szabályozása; sajtótartalmak bírósági megtorlása.

A modern állami sajtópolitika normáinak és intézményeinek a kialakítása a század közepét követő három évtizedben zajlott. Míg az 1850-es éveket elsősorban a sajtórendtartás elveinek érvényesítése mellett a represszív intézményrendszer kialakítása jellemezte, annak jelentősége az 1860-as évektől újra megerősödő liberális alkotmányos törekvésekkel párhuzamosan csökkent, eszköztárából jó néhány elem eltűnt az államok politikai gyakorlatából, hogy más elemek tartósan, akár napjainkig is velünk éljenek, ha jelentősen megváltozott normák szolgálatában is. A sajtószabadság mint politikai érték újra polgárjogot nyert a kormányzati programokban, s ezzel együtt megerősödött a propaganda funkció. Nem volt ez másképp az Osztrák Császárság, majd az Osztrák–Magyar Monarchia államában/államaiban sem. Ezt a folyamatot tekintettük át és vizsgáltuk kutatási projektünkben, mindenekelőtt Magyarország példáján, de kitekintve az Osztrák Császárság, illetve az Osztrák–Magyar Monarchia bécsi centrumának kormányzataira is.

A sajtórepressziót illető legfontosabb megállapításaink a következők:

A neoabszolút kormányzati rendszer mindenekelőtt megakadályozni igyekezett a veszélyesnek tekintett nyomtatványok nyilvánosság elé jutását, az intézkedéseket a kiadványok ellen irányozták a rendőrségi ellenőrzéssel és lefoglalásokkal, megintésekkel, lapbetiltásokkal – persze az ezekkel járó, a lapkiadókat érintő súlyos anyagi veszteségekkel egyúttal nyomás alá is helyezték őket. A személyekre irányuló represszió azonban ennek árnyékában csak másodlagos jelentőségű maradt. Ahogy a közigazgatási hatósági önkénynek teret nyújtó represszió mozgástere beszűkült, úgy nőtt meg a jelentősége a kifejezetten a sajtóterméket előállító és szerkesztő személyére irányuló bírósági megtorlásnak. Az 1860-as évtized elején a birodalom központjában óvatosan meginduló alkotmányos átalakulással így paradox módon a sajtó munkásaira nehezedő személyes nyomás nagy mértékben nőtt. A Schmerling-évek a sajtóperek első virágkorát hozták Ausztriában, s a kiszabott büntetések is súlyosbodtak. Magyarországon mindeközben a Schmerling-provizórium viszonyai közepette a megelőző évtized szabályozása maradt érvényben, itt viszont a haditörvénykezés súlyosbította a sajtó kiadóinak, szerkesztőinek és szerzőinek helyzetét. A kormányzati irányvonal bizonytalansága is hozzájárult a sajtóperek nagy számához, a rendőri hatóságok, a kancellária, a helytartótanács, a főhadparancsnokság útvesztőiben kiszámíthatatlan volt, hogy miért „mi jár”. 1867 után Ausztriában tovább szűkült a közigazgatási diszkrecionális jogkör, ezzel együtt persze nem

csökkent a sajtóperek jelentősége az állami sajtópolitika formálásában. Az esküdszék intézményének visszaállítása ugyanakkor korlátozta az állami nyomásgyakorlást, egyfajta korrekciós mechanizmust biztosítva. Hasonló volt a helyzet Magyarországon is, miután visszaállították az 1848. évi sajtótörvény hatályát. Lajtán innen és túl is úgy látták a politikusok, az esküdszéki intézmény alapvetően akadályozza a sajtószabadsághoz szükséges törvényhozói és bírói szigor érvényesülését. Végeredményben a liberális alkotmányosság térhódítása Európaszerte kitágította a sajtó szabad mozgásterét, s az állami korlátozó jogi szabályozás és intézmények dacára a sajtó szabadabb körben működhetett. Magyarországon is ez volt a helyzet – egy kivétellel: a magyar nemzetállamépítés legitimitációját és eszközeit bíráló nem magyar nyelvű politikai sajtó működési feltételei nem javultak, hanem számottevően romlottak a provizórium időszakával összehasonlítva.

A sajtópropaganda terén a legfontosabb megállapításaink:

Az 1850-es évtizedben a bécsi kormányzat a propaganda tevékenység fókuszát külföldre irányította, mindenekelőtt a német ügyekben játszott vezető szerepért Poroszországgal folyó vetélkedés jegyében. Nem volt ismeretlen természetesen a belföldi lapoknak titokban folyósított kormányzati szubvenció intézménye, de leginkább csak egy-egy vezető politikus magánakciójaként. A kormányzati propaganda vezető intézménye, a hivatalos kiadványokban nem szereplő Sajtóiroda majd csak a Schmerling-érában szilárdult meg, a sajtóbefolyásolás súlypontja ettől kezdve egyértelműen belföldre helyeződött át. Magyarországon az 1860-as évtized első néhány évében a represszió uralta sajtópolitikai téren szintén megindult, ha jóval szerényebb keretek között és jóval szerényebb pénzügyi ráfordítással is, az állami sajtóbefolyásolás, de ezt egyfajta „hiánygazdálkodás” jellemezte: hiányoztak a kormánypropagandára kész tehetséges újságírók, készséges lapkiadók, ez még inkább akadályozta a hatékonyságot, mint az erre a célra fordítható összegek nagysága. Schmerling bukása után, 1865 őszén a kormányzati sajtópolitika elveinek átfogó vizsgálatára és részkorrekciókra került sor Bécsben, a kurzusváltás Magyarországon is változásokat hozott magával. A Kiegyezés a birodalmi központban a sajtótámogatások terén csak lassú átrendeződést eredményezett, de úgy tűnik, e kormányzatok elődjeiknél kisebb összegeket fordítottak ilyen célra (azonban a központi iratanyag arról nem árulkodik, hogy az egyes tartományok vezető közigazgatási hatóságai mennyire intenzív tevékenységet folytattak e téren). Az egyes minisztériumokhoz vagy a miniszterelnökséghez rendelt általános rendelkezési alap intézményének beépülése az alkotmányos jogrendbe mindenesetre biztosította a lehetőséget a kormányoknak szubvenciók kiadásaik elrejtésére a Lajta mindkét oldalán, így Magyarországon is: Az 1867 februárjában megalakult magyar kormány átvette a megelőző évtizedekben kiformalódott sajtótámogatási eszköztárt: a kormányzati sajtóiroda intézményét, az intenzív sajtómonitorozást, a félhivatalos sugalmazott lapok működtetését, sajtószubvenciók és bizalmas sajtómunkások hálózatának kiépítését. Itt a megelőző évekhez képest nagyságrendekkel nőtt ráadásul az ilyen célra kiadott kormányzati pénzügyösszegek nagysága s új elemként megkezdődött a szubvencionált lapok vidéki hálózatának a kialakítása. De ahogy az a provizórium idején is történt, egy kivétellel (Borsszem Jankó) a kiemelt fontosságú inspirált lapok nem tudtak számottevő befolyásra szert tenni.

Könyvünk a modern sajtópolitikai eszköztár kialakulása ausztriai-magyarországi folyamatának áttekintése mellett arra is választ keresett, hogy milyen *folytonosságok és megszakítottságok mutathatók ki a kormányzati sajtópolitikák* elveiben és eszköztárában a Kiegyezés után, az 1867-ben lezajlott politikai rendszerváltás mérlege e tekintetben hogyan húzható meg. E vonatkozásban összegzésünk a következő: A kiegyezés megkötése, Andrássy Gyula gróf és kabinetjének kinevezése politikatörténeti szempontból mindenképpen rendszerváltásként értékelhető, ezzel szemben az állami sajtópolitika történetének perspektívájából szemlélve

kevésbé. Természetesen a rendőrségi sajtóellenőrzés eltörlése, a sajtószabadság újra beépítése a kormányzati legitimitáció elvei közé, az 1848. évi sajtótörvény és azzal együtt a sajtóesküdtszékek visszaállítása rendszerváltó jelentőségűnek tekinthető. Ugyanakkor a lapfinanszírozások rendszerét, annak különböző típusait, sőt akár magukat a szubvencionált lapokat is megörökölte a hivatalba lépő Andrássy-kormányzat elődeitől, s bár a folyósított szubvenció hatékonyságában többen kételkedtek, az állami költségvetésnek komoly terheket jelentő sajtótámogatást folytatták. A sajtórepresszió terén szintén sokat tanult ez a politikusi generáció elődeitől és politikai ellenfeleitől. A sajtópolitika hivatalnokai jobbára homo novusok voltak, akik azonban már kialakult mechanizmusokat vettek át, módosult politikai célok érdekében tovább működtetve azokat.

A kutatási programunkban szereplő vállalásainkat maradéktalanul teljesítettük. A COVID járvány miatt azonban arra kényszerültünk, hogy 2020 őszén a kutatási időszak egy évvel való meghosszabbítását kérjük, elsősorban a programban szereplő záró monográfia megjelentetésének biztosítása érdekében. 2021. november elején megjelent a monográfia (Sziszifuszok küzdelme. Kormányzat és sajtópolitika Magyarországon, 1860-1875) a Kronosz Kiadó gondozásában. Mivel a járvány miatt elmaradt tervezett külföldi tanulmányút, s a takarékos gazdálkodásnak köszönhetően is maradt még fedezet az eredeti vállalásainkban nem szereplő idegen nyelvű publikációk fordítási költségeinek biztosítására, több idegen nyelvű kéziratot is előkészítettünk német, illetve angol nyelven, ami lehetővé teszi a kutatási eredményeknek a nemzetközi porondon való bemutatását. Mindenekelőtt a bécsi birodalmi központ sajtópropagandájára vonatkozóan hoztak felszínre kutatásaink új, eddig a külföldi szakirodalomban sem feltárt s ennek következtében mindenképpen érdeklődésre számot tartható eredményeket.

Kutatási programunkban három személy vett részt:

Cieger András az 1867 utáni időszak kormányzati sajtópolitikájának két részkerdését kutatta: Egyrészt áttekintette az 1848. évi sajtótörvényt felváltani hivatott új sajtótörvény előkészítő munkálatait, a kidolgozott tervezeteket, illetve a kudarc okait. Másrészt Lónyay Menyhért miniszterelnöki időszakának bizalmas sajtótámogatási kormányzati szubvencióit elemezte és publikálta.

Tamás Ágnes az 1867 utáni miniszterelnökség és a belügyminisztérium sajtópolitikai vonatkozású iratait, valamint a bíróságok fennmaradt csekély sajtóítélkezési iratait dolgozta fel és elemezte. Emellett Bécsben is végzett levéltári kutatásokat az 1867 utáni bécsi kormányok sajtópolitikájának feltérképezéséhez.

Deák Ágnes az 1860-1867 közötti időszak pest-budai, illetve bécsi sajtópolitikai kormányzati iratait gyűjtötte össze és elemezte.

A kutatások színhelyei:

Hadtörténelmi Levéltár

Magyar Nemzeti Levéltár, Országos Levéltár

Magyar Tudományos Akadémia Könyvtár- és Információs Központ, Kézirattár

Országos Széchényi Könyvtár, Kézirattár

Österreichisches Staatsarchiv, Haus-, Hof- und Staatsarchiv

Österreichisches Staatsarchiv, Allgemeines Verwaltungsarchiv

Petőfi Irodalmi Múzeum

A kutatás eredményeként publikálásra került:

13 magyar nyelvű résztanulmány (Tamás Ágnes: 9, Deák Ágnes: 2, Cieger András: 2)
1 idegen nyelvű résztanulmány (Tamás Ágnes)
2 monográfia (Deák Ágnes, Deák Ágnes és Tamás Ágnes tollából -- ez utóbbi Cieger András közreműködésével készült)

Kiadásra előkészített további kéziratok:

3 német nyelvű résztanulmány (Tamás Ágnes)
1 angol nyelvű kismonográfia (Deák Ágnes)

Valamennyi megjelent publikációban feltüntettük az NKFIH támogatás tényét és támogatott kutatási projektünk számát.

A kutatási eredmények további közzététele:

2022 januárjában az MTA Sajtótörténeti Munkabizottsága szervezésében kerül majd sor a projekt zárásaként készült monográfia bemutatójára. (A bemutatásra felkért szakemberek: Császtvay Tünde, Buzinkay Géza.)

2022 márciusában előreláthatólag könyvbemutatóra kerül sor Bécsben a bécsi Collegium Hungaricum rendezésében német nyelvben.

Szeged, 2021. december 14.



Dr. Deák Ágnes

NKFI azonosító: K 119664