

**RASKÓ GABRIELLA**

**A LEVESON INQUIRY**

**Médiatudományi Intézet, Budapest, 2014.**

## A LEVESON INQUIRY TARTALOMJEGYZÉK

<b><u>BEVEZETÉS</u></b>	3
<b><u>1. A LEVESON INQUIRY KIVÁLTÓ OKAI ÉS ELINDULÁSA</u></b>	4
1.1. A Vizsgálatot megelőző események	4
1.2. A Vizsgálat megindulása	5
<b><u>2. A VIZSGÁLAT MENETE</u></b>	7
2.1. A vizsgált sajtótermékek köre	7
2.2. A vizsgálati modulok	7
2.3. Alapozó előadások és szemináriumok	7
2.3.1. Alapozó előadások	7
2.3.1.1. A személyes adatokhoz való hozzáférés technikai módszerei	7
2.3.1.2. A médiaszabályozás jelenlegi helyzete az Egyesült Királyságban	8
2.3.1.3. Szabályozói rendszerek	8
2.3.2. Szemináriumok	8
2.3.2.1. A sajtóra nehezedő versenynyomás és annak hatása az újságírásra	8
2.3.2.2. A sajtó jogai és felelőssége	9
2.3.2.3. A sajtó szabályozására vonatkozó megközelítések	9
2.4. A bizonyítékok összegyűjtése és a Vizsgálat nyilvánossága	9
2.5. A Vizsgálat költsége	10
2.6. A Vizsgálat eredménye: a Jelentés	10
<b><u>3. A VIZSGÁLAT SORÁN MEGFOGALMAZOTT KÖVETKEZTETÉSEK ÉS JAVASLATOK</u></b>	11
3.1. A sajtó és a társadalom	11
3.1.1. A vizsgálódás tárgya	11
3.1.2. A sajtó helytelen gyakorlatának potenciális okai	11
3.1.2.1. A sajtót érintő kereskedelmi nyomás szerepe	12
3.1.2.2. Az újságírók, mint munkavállalók helyzete	12
3.1.2.3. Belső irányítási és vezetési kérdések	13
3.2. A sajtó és a rendőrség	15
3.2.1. Általános megállapítások	16
3.2.2. Konkrét javaslatok a sajtó és a rendőrség kapcsolatára vonatkozóan	17
3.2.2.1. A sajtótájékoztatásokra vonatkozó javaslatok	17
3.2.2.2. Az információk kiszivárgásának megakadályozása	18
3.2.2.3. Ajándékozás, vendéglátás és szórakoztatás	18
3.2.2.4. Munkavállalás a médiában, illetve a rendőrségnél	19
3.2.2.5. Korrupció és közérdekű bejelentések	19
3.3. A sajtó és az adatvédelem	19
3.4. A sajtó és a politikusok	21
3.4.1. Általános következtetések	21
3.4.2. Leveson javaslatai a sajtó és a politikusok közötti kapcsolat átláthatóságának javítását illetően	23
3.5. A média sokszínűsége	25
3.5.1. A média sokszínűségére vonatkozó szabályozás tárgyi hatálya	25
3.5.2. A média sokszínűségének mérése	25

3.5.3. A pluralitás elérését célzó követelmények és intézkedések	26
3.5.4. A pluralitás mérésére okot adó körülmények	27
3.5.5. A pluralitás méréséért felelős döntéshozó	28
3.6. A sajtó jövőbeni önszabályozó rendszerére tett javaslatok	28
3.6.1. A vizsgálati szempontrendszer és a hatályos szabályozás fő hiányosságai	28
3.6.2. A beérkezett javaslatok	30
3.6.3. Leveson javaslata	30
3.6.3.1. Az új rendszerrel szembeni alapvető elvárások	30
3.6.3.1.1. Mindenki vegyen részt benne	30
3.6.3.1.2. Önkéntes és független önszabályozás	30
3.6.3.2. Taggá válás	31
3.6.3.3. Finanszírozás	32
3.6.3.4. Etikai kódex	32
3.6.3.5. Szervezeti követelmények	33
3.6.3.6. Hatáskörök	33
3.6.3.6.1. Panaszkezelés	33
3.6.3.6.2. Eljárás az etikai szabályok megsértése esetén	34
3.6.3.7. Jogorvoslatok (remedies) és szankciók	34
3.6.3.8. Választottbíráskodás	35
3.6.3.9. Az új szervezet elismerése	35
3.6.3.10. Az új szervezetre vonatkozó további javaslatok	36
<b><u>4. A VIZSGÁLAT UTÓÉLETE, A VIZSGÁLAT NYOMÁN TETT SZABÁLYOZÓI LÉPÉSEK</u></b>	39
4.1. Vita Leveson javaslatairól	39
4.2. A parlamenti pártok megegyezése nyomán született royal charter tervezete	39
4.2.1. Az Elismerő Testület létrehozása	40
4.2.2. A charter módosításának lehetősége	41
4.2.3. Költségvetés	41
4.2.4. Az Elismerő Testület Tanácsa	42
4.2.5. Az elismerés rendszerére vonatkozó szabályok	43
4.2.6. Az elismeréshez szükséges kritériumok	44
4.3. A sajtóipar rivális tervezete	44
4.4. A közvélemény álláspontja a rivális tervezetekről	45
<b><u>5. ÖSSZEFOGLALÓ GONDOLATOK</u></b>	47

## A LEVESON INQUIRY

### **BEVEZETÉS**

Jelen elemzés a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság megbízásából készült, célja a „Leveson Inquiry” névvel fémjelzett, a brit sajtó etikáját, szabályozási rendszerét, annak hiányosságait és működésének jövőbeni keretrendszerére tett javaslatokat felölelő, David Cameron miniszterelnök felkérésére Sir Brian Henry Leveson főbíró által vezetett átfogó vizsgálat bemutatása. Az elemzésben ismertetésre kerülnek a Leveson Inquiry elindítására okot adó körülmények, a 2011 júliusa és 2012 novembere között folytatott eljárás menete és az annak eredményeképpen készült Jelentésben hat fő témakörben megfogalmazott következtetések és javaslatok (A sajtó és a társadalom; A sajtó és a rendőrség; A sajtó és az adatvédelem; A sajtó és a politikusok; A média sokszínűsége; A sajtó jövőbeni önszabályozó rendszere), valamint a vizsgálat utóélete.

Jelen elemzés átfogó képet kíván nyújtani Leveson főbíró vizsgálatáról és annak eredményeiről, kitekintéssel szolgálva arra is, hogy az általa megfogalmazott javaslatok milyen fogadtatásra találtak a brit politika, a sajtóipar és a közvélemény körében, valamint hogy jelen elemzés lezárásának időpontjában megvalósulásukat milyen körülmények befolyásolják, és mindebből milyen általános következtetések vonhatóak le a sajtó jövőbeni szabályozásának rendszerét illetően.

# 1. A LEVESON INQUIRY KIVÁLTÓ OKAI ÉS ELINDULÁSA

## 1.1. A Vizsgálatot megelőző események<sup>1</sup>

A 2000-es évek elejétől az Egyesült Királyságban egyre több olyan, nagy botrányt kavaró eset merült fel, amely arra engedett következtetni, hogy a brit lapok munkatársai illegális eszközök használatával jutnak olyan szenzitív információkhoz, amelyek szenzációhajász cikkek alapjául szolgálnak. 2003 januárjában a News International kiadó egyik lapja, a News of the World szerkesztői egy parlamenti bizottsági meghallgatás során elismerték, hogy információkért cserébe rendőröknek fizettek.<sup>2</sup> 2005 novemberében a News of the World királyi családdal kapcsolatos ügyekkel foglalkozó szerkesztője (*royal editor*), Clive Goodman cikket publikált Vilmos herceg térsérüléséről, amelynek kapcsán a királyi család valószínűsítette, hogy a cikkben közölt információkhoz a herceg mobiltelefonja hangpostájának feltörése útján juthattak csak hozzá. 2006 augusztusában Goodmant és a neki dolgozó magánnyomozót letartóztatták, majd szabadságvesztésre ítélték.<sup>3</sup> 2007 márciusában Les Hinton – aki akkoriban a News Corporation tulajdonosának, Rupert Murdochnak munkatársa és egyik legfőbb bizalmasa volt - egy parlamenti bizottság előtt állította, hogy elszigetelt esetről volt szó, az általuk lefolytatott “*szigorú belső vizsgálat*” nem fedett fel arra vonatkozó nyomot, hogy a lapnál széleskörben elterjedt gyakorlat lenne a telefonok illegális lehallgatása.<sup>4</sup> Egy hónappal később a nyomtatott sajtó felügyeletét az Egyesült Királyságban ellátó önszabályozó szervezet, a *Press Complaints Commission (PCC)* publikálta vizsgálatának eredményét, mely szerint nem talált bizonyítékot a News of the Worldnál illegális cselekményekre.

2009 júliusában a Guardian arra vonatkozó információkat közölt, hogy a News of the World összesen 1 millió angol fontot fizetett azért, hogy három futballistával peren kívül megegyezzen illegális telefonlehallgatásuk ügyében.<sup>5</sup> Az összegek kifizetésére azért került sor, hogy ne derülhessen ki azon újságírók neve, akik az ügyben érintettek voltak. A News of the World tagadta a vádakat. A Guardian nem sokkal később arról is beszámolt, hogy a lap munkatársai több, mint 3000 ember telefonüzeneteit hallgathatták le illegálisan. A PCC újabb jelentést adott ki a News of the World feltételezett illegális cselekményeiről, melyben ismét azt állapította meg, hogy nem került sor jogsértésekre (ezt a jelentést időközben hivatalosan is visszavonták).<sup>6</sup>

2010 szeptemberében volt News of the World tudósítók ismerték el a New York Timesnak, illetve a Guardiannek, hogy az illegális telefonlehallgatás gyakorlatnak számított az újságnál.<sup>7</sup> A Scotland Yard nyomozást indított, mely azzal zárult, hogy nem találtak az illegális lehallgatásokra vonatkozó új bizonyítékokat. 2011-ben további bizonyítékok felmerülését

<sup>1</sup> forrás: BBC, Phone-hacking scandal timeline <http://www.bbc.co.uk/news/uk-14124020>

<sup>2</sup> [http://news.bbc.co.uk/1/hi/19942000/19942000\\_9542000\\_9542575.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/19942000/19942000_9542000_9542575.stm)

<sup>3</sup> <http://www.theguardian.com/media/2006/aug/09/newsandpublishing>

<sup>4</sup> <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmcomeds/375/7030613.htm>

<sup>5</sup> <http://www.theguardian.com/media/2009/jul/08/murdoch-papers-phone-hacking>

<sup>6</sup> <http://www.pcc.org.uk/news/index.html?article=NjAyOA==>

<sup>7</sup> [http://www.nytimes.com/2010/09/05/magazine/05hacking-t.html?scp=8&sq=sean%20hoare&st=cse&\\_r=2&](http://www.nytimes.com/2010/09/05/magazine/05hacking-t.html?scp=8&sq=sean%20hoare&st=cse&_r=2&)

követően több News of the Worldnél dolgozó újságíró letartóztatására sor került, melynek következtében a News International nyilvánosan bocsánatot kért a sajtóban. Ugyanakkor a cég időközben több sztárral is megállapodott peren kívül további telefonlehallgatási ügyekben.

**2011. július 4-én a Guardian riportot közölt arról, hogy a News of the World újságírói Milly Dowler, egy 2002-ben meggyilkolt iskoláslány telefonjának hangpostájába is betörték azután, hogy a kislány eltűnését jelentették.**<sup>8</sup> (Az is felmerült gyanúként, hogy az újságírók üzeneteket - vagyis potenciális bizonyítékokat - töröltek a megtelt hangpostából, hogy további üzenetek érkezhessenek a telefonra és azokat ismét lehallgathassák. Az üzenetek törlése miatt a család és a barátok azt hitték, hogy Milly még életben van. Később bizonyítékok merültek fel arra vonatkozóan is, hogy a rendőrségnél többen tudtak róla, hogy az újságírók hozzáfértek a hangpostához, de nem tettek ezellen semmit. Fél évvel később kiderült, hogy az üzenetek nagy valószínűséggel automatikusan törlődtek, de a tény, hogy az újságírók lehallgatták azokat, nem cáfolódott meg.) Az óriási felháborodásra tekintettel 2011. július 7-én bejelentették, hogy 168 évi működés után megszűnik a News of the World,<sup>9</sup> pár nappal később pedig a News Corporation úgy döntött, hogy a kialakult helyzetre tekintettel eláll a résztulajdonában álló BSkyB műholdas műsorszolgáltató teljes felvásárlásának tervétől is.<sup>10</sup> Ezt követően a News Corporation valamint a rendőrség több, a telefonlehallgatási ügyben feltételezhetően érintett vezetője is bejelentette lemondását. A médiaóriást vezető Rupert Murdoch 2011. július 19-i parlamenti meghallgatásán tagadta, hogy tudott volna a kiadó tulajdonában álló lapoknál folytatott illegális információszerzési gyakorlat kiterjedtségéről, állítása szerint a lapnál dolgozók félrevezették őt.<sup>11</sup> 2012 februárjában a rendőrség (*Metropolitan Police Service*) nyilvánosan elismerte, hogy tudomásuk ellenére elmulasztották figyelmeztetni a telefonlehallgatásokkal érintett áldozatokat. 2012 júliusában az ügyészség (*Crown Prosecution Service*) bejelentette, hogy összesen nyolc személy ellen indít büntetőeljárást a telefonlehallgatási ügyben. E büntetőeljárások jelenleg is folyamatban vannak.

## 1.2. A Vizsgálat megindulása

A Milly Dowlerrel történtek kapcsán kirobbant széleskörű felháborodás volt a közvetlen kiváltó oka annak, hogy **2011. július 13-án David Cameron miniszterelnök az angol Parlamentben elmondott beszédében bejelentette:** Sir Brian Henry Leveson főbíró, valamint a munkáját segítő független szakértőkből álló testületet kérte fel arra, hogy folytassanak le a *“sajtó kultúrájára, gyakorlataira és etikájára”* vonatkozó vizsgálatot.<sup>12</sup> A vizsgálat részletes tárgyköreire (*Terms of Reference of the Inquiry*) vonatkozó döntést a skót, a walesi, valamint az északír kormányzattal és más érintettekkel történő egyeztetéseket

<sup>8</sup> <http://www.guardian.co.uk/uk/2011/jul/04/milly-dowler-voicemail-hacked-news-of-world>

<sup>9</sup> <http://www.bbc.co.uk/news/uk-14070733>

<sup>10</sup> <http://www.bbc.co.uk/news/business-14142307>

<sup>11</sup> <http://www.guardian.co.uk/media/blog/2011/jul/19/phone-hacking-rupert-murdoch-rebekah-brooks-mps>

<sup>12</sup> <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/phone-hacking/8634825/David-Cameron-Lord-Justice-Leveson-to-lead-phone-hacking-inquiry.html>

követően 2011. július 20-án ismertette a miniszterelnök. **A feladat végleges meghatározása így szólt:**

*“Folytasson le a sajtó kultúrájára, gyakorlataira és etikájára vonatkozó vizsgálatot, beleértve az alábbiakat:*

- a) az országos lapok és a politikusok közötti érintkezés és kapcsolatok, és az ezekkel kapcsolatos magatartások;*
- b) a sajtó és a rendőrség közötti érintkezés és kapcsolatok, és az ezekkel kapcsolatos magatartások;*
- c) annak meghatározása, hogy milyen mértékben bizonyult elégtelennek a jelenleg hatályos közpolitikai és szabályozási keret, beleértve az adatvédelem rendszerét;*
- d) annak meghatározása, hogy milyen mértékben történt mulasztás a média rosszhiszemű magatartására vonatkozó korábbi figyelmeztetésekre történő reagálás terén.*

*Tegyen ajánlásokat:*

- a) egy új, a jelenleginél hatékonyabb közpolitikai és szabályozási rendszer kialakítására, amely támogatja a sajtó integritását és szabadságát, a média sokszínűségét és függetlenségét - beleértve a Kormánytól való függetlenséget -, ugyanakkor előmozdítja a legmagasabb etikai és szakmai standardok megvalósulását;*
- b) arra vonatkozóan, hogy a sajtó magatartásával, a médiapolitikával, a jogi szabályozással, a médiatulajdonlási viszonyokkal kapcsolatos jövőbeni aggályokat hogyan kezeljék az érintett hatóságok, köztük a Parlament, a Kormány, a vádhatóságok és a rendőrség;*
- c) a politikusok és a sajtó közötti jövőbeni kapcsolattartás magatartási szabályaira;*
- d) a rendőrség és a sajtó közötti jövőbeni kapcsolattartás magatartási szabályaira.”*

*Vizsgálja meg a jogellenes és helytelen viselkedés mértékét a News International, más sajtószervek és - amennyiben szükséges - a médián belül működő más szervezetek berkein belül, és a személyes adatok megőrzéséért felelősséggel tartozó személyek által.*

*Vizsgálja meg, hogy a releváns rendőri szervek miképp jártak el a News Internationalnál dolgozó, vagy azzal kapcsolatban lévő személyek jogellenes magatartására vonatkozó állítások és bizonyítékok kivizsgálását, valamint a rendőrség kezdeti nyomozásainak felülvizsgálatát és a vádhatóságok magatartását illetően.*

*Vizsgálja meg, hogy a rendőrség milyen mértékben részesült korrupcióra ösztönző kifizetésekből vagy más erre alkalmas eszközökből, illetve játszott össze más módon rosszhiszemű cselekményekben, vagy fogta vissza a megfelelő nyomozások lefolytatását, és hogy mindezt hogyan engedték megtörténni.*

*Vizsgálja meg a News International és más sajtószervek irányítása és menedzsmentje elégtelenségeinek mértékét, és - amennyiben ilyen kimutatható - a politikusok, közzsférában*

*dolgozók és más személyek szerepét a News Internationalnál elkövetett helytelen cselekmények kivizsgálásával kapcsolatos kudarokat illetően.*

*Ezen vizsgálatok fényében gondolja át, hogy milyen következtetések vonhatóak le a sajtószervek, valamint a rendőrség, a vádhatóságok és az érintett szabályozó szervezetek közötti kapcsolatrendszerrel illetően, és - amennyiben azt szükségesnek látja - tegyen javaslatokat arra vonatkozóan, hogy e téren milyen lépéseket kell tenni.”*

Tekintettel arra, hogy a kapcsolódó büntetőeljárások még folyamatban vannak, a Vizsgálat először csak a feltett kérdések első csoportjára terjedt ki, ezért a 2012. november 29-én publikált Leveson Report is csak ezen első csoportra adott válaszokat tartalmazza. A vizsgálatok folytatására csak a büntetőeljárások befejezését követően kerül majd sor.

## 2. A VIZSGÁLAT MENETE

### 2.1. A vizsgált sajtótermékek köre

A vizsgálat a **nyomtatott sajtóra, valamint a nyomtatott sajtótermékek internetes változataira** terjedt ki, az Ofcom brit hírközlési hatóság<sup>13</sup> által felügyelt elektronikus média műsorszolgáltatóira nem. Ezzel kapcsolatban Leveson megjegyzi: bár a Vizsgálat folytatása során többször felmerült arra vonatkozó igény, hogy a nyomozást más szervezetekre (pl. a BBC-re) is terjesszék ki, azok kívül álltak a feladat pontos meghatározását tartalmazó Terms of Reference által felállított kereteken, ezért erre nem került sor.

### 2.2. A vizsgálati modulok

Első lépésként Leveson a Terms of Referenceben meghatározott vizsgálati tárgyköröket négy modulra bontotta:

Module 1: A sajtó és a társadalom kapcsolata, a telefonlehallgatási botrány és más feltételezhetően illegális cselekmények vizsgálata

Module 2: A sajtó és a rendőrség kapcsolata és annak vizsgálata, hogy e kapcsolat milyen mértékben szolgálta a közérdeket

Module 3: A sajtó és a politikusok kapcsolata

Module 4: Javaslatok egy hatékonyabb közpolitika és szabályozás létrehozására, amely támogatja a sajtó integritását és szabadságát, ugyanakkor előmozdítja a legmagasabb etikai standardok megvalósulását is

A Vizsgálat a fenti modulok sorrendjében zajlott, minden modul során írásbeli, valamint szóbeli bizonyítékokat gyűjtöttek össze, folyamatosan bátorítva minden érintettet álláspontjának kifejtésére.

### 2.3. Alapozó előadások és szemináriumok

A Vizsgálat olyan eseményekkel, ún. „alapozó előadásokkal” (*briefing sessions*) és szemináriumokkal (*seminars*) kezdődött, amelyek célja az volt, hogy megteremtse az alapokat a vizsgálatot övező társadalmi viták számára, és mind a közvéleményt, mind a szakmabelieket bevonja e társadalmi vitába.

#### 2.3.1. Alapozó előadások

##### 2.3.1.1. A személyes adatokhoz való hozzáférés technikai módszerei<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> <http://www.ofcom.org.uk/>

<sup>14</sup> <http://www.levesoninquiry.org.uk/news-and-events/briefing-sessions/briefing-session-1-techniques-of-access-to-personal-data/>

Az első alapozó előadáson arra vonatkozó információk hangzottak el, hogy milyen technikai módszerekkel lehetséges telefonbeszélgetéseket és más, infokommunikációs rendszerek útján továbbított, magánszférába tartozó információkat titokban lehallgatni. Erre az előadásra 2011. szeptember 19-én, zárt ajtók mögött került sor, *“mert nem volt igazolható oka, hogy nyilvánosságra hozzuk azokat a módszereket, melyek segítségével gátlátalan emberek megtanulhatják, hogy hogyan követhetnek el bűncselekményeket.”* Az előadásról készült ugyanakkor egy nyilvánosságra hozott rövid összefoglaló,<sup>15</sup> melyből kiderül, hogy annak során konkrétan milyen témaköröket érintettek.

### **2.3.1.2. A médiaszabályozás jelenlegi helyzete az Egyesült Királyságban<sup>16</sup>**

A második alapozó előadásra 2011. szeptember 28-án került sor. Az előadó ismertette a média működésére vonatkozó keretszabályokat, beleértve az Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. és 10. cikkével, az adatvédelemmel, az információszabadsággal, valamint a műsorszolgáltatással kapcsolatos szabályokat, mind nemzeti, mind európai szinten. Ennek az ülésnek a célja az volt, hogy feltérképezze és bemutassa azt a jogi környezetet, amely a média működésére irányadó az Egyesült Királyságban.

### **2.3.1.3. Szabályozói rendszerek<sup>17</sup>**

A harmadik alapozó előadásra 2011. október 5-én került sor. Célja a különböző szabályozói rendszerekben rejlő lehetőségek és korlátok, az alkalmazásuk mögött meghúzódó ötletek és módszerek, valamint tényleges megvalósulási formáik bemutatása volt. Az önszabályozói rendszerektől a részletekbe menő jogi szabályozáson alapuló megközelítésekig húzódó lehetőségek teljes spektrumát felölelte, bemutatva különféle modelleket különféle iparágakban, szektorokban, és országokban.

## **2.3.2. Szemináriumok**

Az ún. “szemináriumokra” Leveson bíró nagy befolyással rendelkező szakértőket és más kulcsembereket hívott meg annak érdekében, hogy ösztönözze a vitát a szemináriumokra meghívott véleményformáló személyek között. A szemináriumokon készült felvételeket közzétették a Vizsgálat weboldalán,<sup>18</sup> annak érdekében, hogy a szakemberek és a közvélemény közötti társadalmi vita tovább folytatódhasson, minél több álláspont és vélemény felszínre jusson, ismertetésre és meghallgatásra kerüljön, és mindennek eredménye a Vizsgálatról készült jelentésben figyelembevételre kerülhessen.

A szemináriumokra a legnagyobb országos lapok szerkesztői, újságírói, a tudományos élet és a szabályozó hatóságok képviselői, ügyvédek, és olyan személyek kerültek meghívásra, akik

<sup>15</sup> <http://www.levesoninquiry.org.uk/wp-content/uploads/2011/11/Leveson-Inquiry-Techniques-of-Access-to-Personal-Data-Seminar-Summary.pdf>

<sup>16</sup> <http://www.levesoninquiry.org.uk/news-and-events/briefing-sessions/briefing-session-2-current-media-law/>

<sup>17</sup> <http://www.levesoninquiry.org.uk/news-and-events/briefing-sessions/briefing-session-3-regulatory-systems/>

<sup>18</sup> <http://www.levesoninquiry.org.uk/>

úgy érezték, hogy a sajtó tisztességtelenül bánt velük. A szemináriumok rövid prezentációkkal kezdődtek, majd a résztvevők megvitatták az adott témakörben felmerülő kérdéseket. E szemináriumok az alábbi témák köré szerveződtek:

### **2.3.2.1. A sajtóra nehezedő versenynyomás és annak hatása az újságírást<sup>19</sup>**

Ezen a szemináriumon (2011. október 6-án) a résztvevők azt járták körül, hogy milyen versenynyomás nehezedik a sajtóra és ezáltal az újságírók munkájára, milyen az a piaci környezet, amelyben a sajtónak működnie kell. Megvizsgálták, hogy ezek a hatások mennyire befolyásolják a szerkesztőségi döntéseket, és hogy a mindennapokban hogyan hatnak az újságírók munkájára. Ez a szeminárium segítette abban, hogy mindenki képet kapjon arról, hogy hogyan is működnek az újságok, és munkájukra milyen külső és belső nyomás nehezedik.

### **2.3.2.2. A sajtó jogai és felelőssége<sup>20</sup>**

Ezen a szemináriumon (2011. október 6-án) a résztvevők azt járták körül, hogy miért fontos a sajtó szabadsága, mi a sajtó szerepe, feladata, mit jelent a "közérdek" fogalma, és hogy létezik-e az újságírói etikának valamilyen általánosan elfogadott megközelítése.

### **2.3.2.3. A sajtó szabályozására vonatkozó megközelítések<sup>21</sup>**

Ezen a szemináriumon (2011. október 12-én) a résztvevők azt a kérdést járták körül, hogy hogyan is nézhetne ki a sajtó önszabályozásának jövője és hogyan lehetne a belső vállalatirányítási struktúrákat és folyamatokat a legmagasabb szintű standardok betartásának szolgálatába állítani. Megvitatták azt is, hogy miképpen lehet jótételt biztosítani azoknak, akiket sérelem ért a standardok be nem tartása következtében, illetve miért olyan fontos a kifejezés és a sajtó szabadságának biztosítása.

## **2.4. A bizonyítékok összegyűjtése és a Vizsgálat nyilvánossága**

Leveson célja kezdetektől az volt, hogy a Vizsgálat a lehető legnagyobb nyilvánosság mellett folyjon. Néhány kivételtől eltekintve a Vizsgálat valamennyi előadása, szemináriuma, meghallgatása felvételre került, és a [www.levesoninquiry.org.uk](http://www.levesoninquiry.org.uk) honlapon keresztül video stream útján, valamint a közzétett írásos jegyzőkönyvek útján bárki számára nyomon követhető volt, és mind a mai napig folyamatosan elérhető.

A vizsgálat weboldalára mindegyik modul kapcsán felkerültek azok a részletes kérdések, amelyeket a vizsgálat során körül kívántak járni. Bárki elküldhette véleményét a feltett kérdések kapcsán, ezek pedig feldolgozásra is kerültek. 2011. november 14. (a formális tanú meghallgatások megkezdésének időpontja) és 2012. október 31. között összesen 1083

---

<sup>19</sup> <http://www.levesoninquiry.org.uk/news-and-events/events/competitive-pressures-on-the-press-and-the-impact-on-journalism/>

<sup>20</sup> <http://www.levesoninquiry.org.uk/news-and-events/events/rights-and-responsibilities-of-the-press/>

<sup>21</sup> <http://www.levesoninquiry.org.uk/news-and-events/events/supporting-a-free-press-and-high-standards-%E2%80%93-approaches-to-regulation/>

írásbeli beadvány érkezett e-mail útján, valamint 2502 levél postai úton magánszemélyektől, szakértőktől, szerkesztőktől, újságíróktól, rendőröktől, jogászoktól, a sajtó zaklatásának áldozataitól, különféle érdekvédelmi szervezetek képviselőitől, stb.<sup>22</sup>

A Vizsgálat során 337 személy tett eskü alatt szóbeli tanúvallomást - köztük többek között jelenlegi és volt miniszterelnökök, zaklatásnak kitett hírességek, nagy lapkiadók vezetői és szerkesztői -, és további közel 300 személy illetve szervezet írásbeli beadványának bizonyítékként történő ismertetésére került sor. Leveson hatáskörébe tartozott annak engedélyezése, hogy lehet-e a személyazonosság feltárása nélkül tanúvallomást tenni, illetve egyes kivételes esetekben, elsősorban a tanúk védelme érdekében ő döntött arról, hogy mely szenzitív információk nem kerülnek ismertetésre.

## **2.5. A Vizsgálat költsége**

A Vizsgálat teljes költsége 5.442.400 angol font volt.

## **2.6. A Vizsgálat eredménye: a Jelentés**

Leveson vizsgálatának eredményeképpen 2012. november 29-én hozták nyilvánosságra a vizsgálatról szóló, közel 2000 oldal terjedelmű tanulmányt (*Leveson Report*),<sup>23</sup> és az arról készült 46 oldalas vezetői összefoglalót (*Executive Summary*).<sup>24</sup> E jelentés legfontosabb megállapításainak és javaslatainak ismertetésére kerül sor a következő fejezetben.

---

<sup>22</sup> Ezen beadványokra vonatkozó adatokat a Jelentés Appendix2 és Appendix3 című melléklete tartalmazza.

<sup>23</sup> <http://www.official-documents.gov.uk/document/hc1213/hc07/0780/0780.asp>

<sup>24</sup> <http://www.official-documents.gov.uk/document/hc1213/hc07/0779/0779.asp>

### 3. A VIZSGÁLAT SORÁN MEGFOGALMAZOTT KÖVETKEZTETÉSEK ÉS JAVASLATOK

Leveson vizsgálatának legfontosabb megállapításait és javaslatait az alábbi témakörök szerint csoportosította, mely felosztást jelen elemzésben is követni kívánunk:

- 3.1. A sajtó és a társadalom
- 3.2. A sajtó és a rendőrség
- 3.3. A sajtó és az adatvédelem
- 3.4. A sajtó és a politikusok
- 3.5. A média sokszínűsége
- 3.6. A sajtó jövőbeni önszabályozó rendszerére tett javaslatok

#### 3.1. A sajtó és a társadalom

##### 3.1.1. A vizsgálódás tárgya

A sajtó és a társadalom kapcsolatának elemzésekor a sajtó “kultúrája” kifejezés alatt Leveson elsősorban **az etikátlan gyakorlatok felmérésére koncentrált**. A Jelentés a sajtó helyes gyakorlatait is bemutatja ugyan, azonban nem meglepő módon jóval kisebb terjedelemben, mint a helytelen cselekményeket. Ennek kapcsán Leveson a Jelentésben több ponton is fontosnak tartja hangsúlyozni: mindez nem azt jelenti, hogy a brit sajtó alapvetően etikátlanul működik, hanem csak annak természetes következménye, hogy egy ilyen vizsgálatnak elsősorban azokra a területekre kell koncentrálnia, amelyek kapcsán a társadalom részéről aggályok merültek fel.

##### 3.1.2. A sajtó helytelen gyakorlatának potenciális okai

A Vizsgálat során megkérdezett személyek közül sokan **sokféle választ adtak** arra a kérdésre, hogy véleményük szerint mi állhat a sajtó helytelen gyakorlatainak hátterében. **Egyesek szerint amennyiben a sajtó félve, túlságosan körültekintően merne csak cselekedni, az egyfajta passzivitáshoz vezetne**, és így pont arra a feladatra válna alkalmatlanná, ami a legfontosabb célja: hogy a hatalom elszámoltatója legyen. **Mások szerint az etikátlanság hátterében szociológiai okok állnak**. Ilyen például, hogy emberek tömegei kíváncsiak folyamatosan híres emberek, sportolók, filmsztárok, fotómodellek és más celebritások életének eseményeire. Miközben sokan megbotránkoztak azon, mikor nyilvánosságra került, hogy az ilyen hírek megszerzése érdekében milyen eszközöket alkalmaztak például a News of the World stábjának tagjai, ugyanezen emberek valószínűsíthetően másképp ítélik meg a magánéletbe történő beavatkozás kevésbé magas szintjeit. A másik szociológiai ok, ami felmerült, az, hogy sokak szerint a sajtó az Egyesült Királyságban egyfajta „*büntethetetlenség érzésében*” él, mintha a törvény felett állna, aminek lehetséges magyarázata, hogy túl kevesek kezében koncentrálódó gazdasági és szociális hatalma segítségével túlságosan befolyásossá vált. Bár Leveson a fentieket, mint lehetséges okokat, megemlíti, azonban nem tárgyalja azokat részletesen, tekintettel arra, hogy véleménye szerint túlnőnek a Vizsgálat keretein, és szinte lehetetlen lenne rájuk valamilyen megoldást javasolni.

A fentiek előrebocsajtása után **Leveson három olyan tényezőt sorol fel, melyekre viszont álláspontja szerint kifejezetten szükséges figyelmet fordítani:**

3.1.2.1. a sajtót érintő kereskedelmi nyomás szerepe

3.1.2.2. az újságírók, mint munkavállalók helyzete

3.1.2.3. belső irányítási és vezetési kérdések.

### **3.1.2.1. A sajtót érintő kereskedelmi nyomás szerepe**

A Vizsgálat során megállapításra került, hogy az Egyesült Királyságban a lapkiadók olyan gazdasági környezetben működnek, amelyben **nagyon erős a verseny**, a kereskedelmi árrés szűk, és rendkívül intenzív a legjobb sztorikért folyó harc. A **teljes piac hanyatlóban** van, a jövedelmezőség alacsony. A sajtó jelentős piacvesztést szenvedett el elsőként a televízió, majd később a - zömében ráadásul ingyenesen hozzáférhető tartalmakat kínáló - internet megjelenése következtében. Ezek a tényezők jelentékeny nyomást fejtenek ki mind a szerkesztők, mint az újságírók munkájára, akik - kereskedelmi érdekből - egyre nagyobb súllyal veszik latba azon sztorik megjelentetését, amelyekről azt gondolják, hogy felkeltik az újságokat megvásárló közönség érdeklődését. Hogy ez a nyomás milyen erőteljes, az a Vizsgálat során összegyűlt bizonyítékok szerint különböző lehet a különböző lapfajták<sup>25</sup> esetében.

A sajtóra vonatkozó jövőbeni szabályozás során Leveson szerint arra is tekintettel kell lenni, hogy **amennyiben túl szigorú szabályozás születne, az interneten olvasók egy kattintással választhatnak más országok joghatósága alatt kiadott lapokat**, ez pedig jelentős versenyhátrányt eredményezne az egyébként is nehéz helyzetben lévő brit sajtó számára.

### **3.1.2.2. Az újságírók, mint munkavállalók helyzete**

A lapok nehéz gazdasági helyzetének egyenes következménye, hogy **határozatlan idejű munkaszerződések helyett előszeretettel alkalmaznak határozott idejűeket, illetve munkaszerződés kötése helyett szabadúszó újságírókat bíznak meg**, mely folyamat eredményeként országszerte jelentősen csökkent a lapok állandó állományának létszáma. Azok, akik még meg tudták őrizni állásaikat, arra kényszerülnek, hogy a korábbinál kevesebb erőforrást felhasználva prezentáljanak az olvasók nagy érdeklődésére számottartó írásokat. A szabadúszó újságíróknak általában nem biztosítják a munkához alapvetően szükséges felszereléseket sem (pl. laptop vagy mobiltelefon), és költségeiket sem tudják elszámoltatni, így alkalmazásban álló társaiknál még **nagyobb bizonytalanság közepette dolgoznak**. A Vizsgálat során meghallgatott újságírók közül többen kifejezetten azt állították, hogy munkájuk és megélhetésük gyakorlatilag napi szinten forog a kockán.

A Vizsgálat során megismert bizonyítékok egyértelműen rámutattak arra, hogy az újságírók csak vonakodva árultak el bármit is azon illegális vagy etikátlan tevékenységekről, melyekkel munkájuk során találkoztak, sőt, volt, hogy kifejezetten féltek ettől. Richard Peppiatt, a Daily

---

<sup>25</sup> broadsheets / tabloids

Star egy korábbi újságírója így jellemezte ezt a helyzetet: *“Számomra úgy tűnt, hogy a riporterek munkaszerződéseit eleve úgy fogalmazták meg, hogy csökkentsék az etikai jellegű tiltakozások lehetőségét. Sokan, ahogy én is, alkalmi szerződések útján dolgoztunk, amelyeket gyakorlatilag bármikor meg lehetett szüntetni. Annak az érzésnek a kísértete, hogy bármelyik pillanatban hagyhatnak minket elmenni, erőteljes visszatartó erővel bír az ellen, hogy - kidugva a fejünket a lövészárokból - kifejezzük a nemtetszésünket valamely történéssel szemben. Még ha valaki volt is olyan bátor, hogy panaszkodjon, nem létezett olyan csatorna az alkalmazottak számára, amelyen keresztül jelezhetnék volna, hogy aggályosnak tartanak valamely etikai vagy újságírói gyakorlatot.”*

Bár az Egyesült Királyságban a munkavállalók jogait szabályozó 1996. évi *Employment Rights Act* védi a közérdekű bejelentőket (vagyis az ún. „whistleblower”-eket) azáltal, hogy kimondja: a munkáltató nem jogosult az alkalmazottait közérdekű bejelentések következményeként hátrányban részesíteni, Leveson szerint a Vizsgálat során megismert bizonyítékok ismeretében ennek a védelemnek további megerősítése lenne szükséges.

### 3.1.2.3. Belső irányítási és vezetési kérdések

*“Egy szervezet kultúráját és hangulatát fentről határozzák meg: a példamutatással történő vezetés által, a felállított mércékhez történő ragaszkodás által, olyan irányítási rendszerek alkalmazása által, amelyek azt a célt szolgálják, hogy azonosítsák és megszüntessék mind a jogi, mind az etikai kockázatokat a szervezet minden szintjén.”* - írja Leveson. E téren a Vizsgálat által áttekintett bizonyítékok elsősorban két tekintetben adtak okot aggályokra:

- az információk megszerzésében közreműködő magánnyomozók alkalmazása és a készpénzzel történő kifizetések, valamint
- az információk forrásainak kezelése terén.

A Vizsgálat által meghallgatott szerkesztők többsége arról tanúskodott, hogy lapjuknál nem létezett eljárás vagy protokoll arra, hogy milyen esetekben lehet magánnyomozókat vagy más külső forrásokat igénybevenni. (A Sunday Times volt az egyetlen olyan lap, amely bizonyítékkal szolgált a vizsgálat számára arról, hogy a telefonlehallgatási botrányt követően a korábbinál formálisabb szabályokat vezettek be a külső forrásból származó információk használatával kapcsolatban.) Anélkül azonban, hogy ilyen rendszer létezne, a lapnál dolgozó szerkesztők és a lap ügyvédei számára **nehézkés a külső forrásból származó információk kontrollálása, és azok felelősségrevonása, akik felelősek az etikátlan magatartásokért.** Ehhez kapcsolódó probléma, hogy **nehezen követhető nyomon, hogy milyen rendszer szerint történik az információkért történő fizetés.** A Vizsgálat során megismert bizonyítékok szerint ezek a kiadások általában a szokásos költségek között kerülnek elszámolásra, aminek eredményeképpen szerkesztőségi szinten kevéssé átláthatóak. A Vizsgálat során meghallgatott szerkesztők közül többen azt állították, hogy a külső forrásoknak fizetett összegek nem voltak túl nagyok, ezért különösebben nem is figyeltek azokra. Egyes lapoknál már felismerték egy olyan monitoring rendszer alkalmazásának szükségességét, amelyen keresztül az ilyen kiadások nyomon követhetőek. (A News Internationalnál például 2011 szeptemberében olyan rendszert vezettek be, amelynek

értelmében az újságírók csak nem-készpénzes fizetési módokat használhatnak információszerzéskor, kivéve, ha a forrás kifejezetten ragaszkodik ahhoz, hogy készpénzben fizessenek neki. Utóbbi esetben az újságírónak meg kell szereznie az osztályát vezető személy beleegyezését a készpénzes fizetéshez, és ezt az engedélyt a szerkesztőnek, vagy szerkesztőhelyettesnek és az ügyvezető igazgatónak is alá kell írnia. Ugyanakkor a pénzben részesülő személy kilétét nem feltétlenül kell felfedni és korlátja sincs a kifizethető összeg nagyságának.)

A másik aggályos témakör az információk forrásai kezelésének kérdése. A Vizsgálat során megkérdezett szerkesztők többsége elismerte, hogy abban a kérdésben való döntés, hogy egy sztorit megjelentessenek-e vagy sem, az ő kezükben van. Ugyanakkor hozzátették azt is, hogy gyakran előfordul, hogy engedélyezik olyan sztorik megjelenését, amelyek forrásának kiléte ismeretlen számukra. A megkérdezett szerkesztők szerint a források ellenőrzése az újságíró feladata, és a szerkesztők általában csak akkor kérdeznak rá a forrás hitelességére, ha ezzel kapcsolatban valamiért gyanújuk merül fel a sztori megismerése során. A megkérdezett újságírók ugyanezt erősítették meg: ritkán kérik tőlük az általuk írt cikkek igazságtartalmának igazolását. Leveson szerint **a szükséges felügyelet hiánya és a túlzott mértékű bizalom hozzájárulhatott ahhoz, hogy olyan kultúra alakult ki a sajtóban, amelyben egy újságíró úgy érzi, nyugodtan publikálhat akár olyan sztorikat is, amelyek csak egyetlen, ellenőrizetlen forrásból származnak.** Leveson szerint érthető, hogy valamilyen egyensúlyt kell találni aközött, hogy kézi vezérléssel, mind megbízhatósági, mind pontossági szempontból minden egyes sztori forrását előzetesen leellenőrizzék és aközött, hogy csupán megbízzanak az újságíróban, ha azt mondja egy forrásról, hogy pontos és megbízható. Az első variáció a gyakorlatban szinte működésképtelen, egyrészt a határidők szorítása miatt, másrészt mert gyakran nem is olyan természetű a történet, ami ilyen részletes ellenőrzést kívánna. A második variáció ugyanakkor *“elfogadhatatlan laissez-faire”* Leveson szerint. Álláspontja az, hogy ezen a területen mindenképpen előrelépésre van szükség, és **elsősorban a vezetés, a szerkesztők, valamint az ügyvédek részéről többet kell tenni azért, hogy megvizsgálják és igazolják a forrásokat, mielőtt egy sztori publikálásra kerülne.** *“Egy olyan iparágban, amely ilyen erőteljesen épít a felelősség újságírókra történő delegálására, létfontosságú, hogy szigorú magatartási kódexek és felelősségre vonhatósági rendszerek kerüljenek kifejlesztésre és bevezetésre”* - írja Leveson.

Az Egyesült Királyság-szerte használt sajtóetikai kódex, az Editors' Code of Practice<sup>26</sup> Leveson szerint elfogadható mércét jelent a megfelelő gyakorlat számára, ugyanakkor a Vizsgálat során megismert bizonyítékok azt sugallták, hogy e **kódex szabályainak tényleges betartására az iparágban nem fordítottak kellő figyelmet, aminek eredményeképpen előfordult, hogy még a teljesen nyilvánvaló és súlyos szabályszegések sem vezettek komolyabb fegyelmi következményekhez.**

A Vizsgálat során felmerült bizonyítékok arra is rámutattak, hogy az elfogadható magatartást egy-egy lapnál sokkal inkább abból a szemszögből ítélték meg, hogy mekkora az esélye egy

---

<sup>26</sup> <http://www.pcc.org.uk/cop/practice.html>

esetleges pernek vagy más jogi következménynek a közzétenni kívánt cikk kapcsán. A meghallgatott ügyvédek közül többen állították, hogy **a jogi kockázatokat magasabbra értékelték a szerkesztőségekben az etikai kockázatoknál.** Az ügyvédek elmondták: elsősorban az volt a feladatuk, hogy kezeljék a rágalmazással és becsületsértéssel kapcsolatos kockázatokat, a megjelenéseket követő panaszokat, illetve a szerzői jogi kérdéseket, de - a News International és az Express Newspapers jogászai például - az információk megszerzésének jogszerűsége vagy az etikai kódex betartása témaköreiben nem adtak az újságíróknak tanácsokat.

Az, hogy a jogi és etikai megközelítés közti különbségtétel a gyakorlatra milyen következményekkel járt, jól megragadható a korábban már idézett riporter, Richard Peppiatt tanúvallomásának egy részletében, mely így szól: *“Az igazság jogi szempontú felfogása ez: mit tudunk megúszni? Az etikai megközelítés ennél többet jelentene: mi lenne a fair módja a megjelentetésnek? Mi lenne a precíz módja a megjelentetésnek? A szenzációhajhász lapokat a morális megközelítés nem érdekli. Az egyetlen, amit át akarnak gondolni, hogy hogyan lehet jogilag megúszni az esetet.”* Leveson megállapítja: úgy tűnik **a lapok gyakran aszerint gondolkoztak: ha valami jogilag megengedhető, az gyakorlatilag felmentést ad az alól, hogy megvizsgálják, morálisan is elfogadható-e.**

Egy másik káros tendencia, amire a Vizsgálat során fény derült, hogy - amikor arra kérték őket, hogy indokoljanak meg egy-egy különösen súlyos sajtóetikai vétséget - a megkérdezett szerkesztők és újságírók **több esetben arra hivatkoztak, hogy “más lapok is lehozták a sztorit”.**

Ellenpéldaként ugyanakkor a Vizsgálat több esetben rámutatott, hogy **a sajtónak vannak olyan szegmensei, ahol kifejezetten nagy hangsúlyt fektetnek az etikai szabályok betartására, és Leveson szerint nincs rá ok, hogy ez a gyakorlat miért ne lehetne követhető a teljes lappiacon.**

Leveson szerint a megfelelő belső irányítás magába foglalja, **hogy ténylegesen alkalmazandó standard-rendszereket hozzanak létre és vezessenek be a lapoknál, és ehhez oktatás, felügyelet, audit és rendszeres felülvizsgálat is társuljon.** A bizonyítékok szerint a lapok többségénél csak informális és felületes rendszerek léteztek ilyen célokra. A megkérdezett szerkesztők közül sokan úgy vélték, hogy ennél többet nem is reális elvárni, mert az aránytalan bürokráciához és a döntéshozatali folyamatok lebénulásához vezetne. Leveson is elismeri, hogy *“ha túl messzire mennénk, az kontraproduktív lenne”,* ugyanakkor mégis azt hangsúlyozza, hogy enélkül is sokat lehetne tenni annak érdekében, hogy a problémás esetek az eddiginél strukturáltabb módon kerüljenek megoldásra. *“Amennyiben olyan rendszerek kerülnének bevezetésre, amelyek több formalitást és elszámoltathatóságot követelnek meg, annak hosszútávon nagy valószínűséggel az lenne az eredménye, hogy olyan kultúra alakulna ki, amely jobban kerüli a kockázatokat és jobban tiszteletben tartja az egyének törvényes magánéleti jogait.”*

Leveson szerint nagyon fontos lenne az **újságírók folyamatos továbbképzése,** hogy

naprakészek legyenek a munkájukra vonatkozó hatályos jogszabályokat, és etikai kérdéseket illetően, amelyekre az egyes esetek rámutatnak. Fontos, hogy **az újságírók tisztában legyenek azzal, hogy milyen jogi és etikai környezetben dolgoznak.**

Az **internet felelősségével kapcsolatban** Leveson az *“etikai vákuum”* kifejezést használja. Álláspontja szerint az internetet az különbözteti meg a sajtótól, hogy nem állítja magáról, hogy világos etikai szabályok szerint működne, szemben a sajtóval. *“Annak ellenére, hogy az olvasók szkeptikusak lehetnek egyes sajtótermékek minőségével kapcsolatban, a lapok mégis azon az elvi alapon működnek, hogy az Etikai Kódexhez tartják magukat, és hogy - az emberi természetben rejlő hibák határai között maradván - a nyomtatott tények pontosak lesznek és az egyének jogait tiszteletben fogják tartani. Ezzel szemben az internet nem deklarál magának ilyen elvi alapvetést. Az emberek nem fogják azt feltételezni, hogy amit az interneten (pl. blogokon) olvasnak, az hitelt érdemlő, vagy bármilyen bizonyosságot vagy pontosságot feltételez. Az nem több, mint egy személy álláspontja.”*

Leveson szerint a **status quo fenntartása egyszerűen nem lehet opció:** *“Tisztában vagyok a véleménynyilvánítás szabadsága alkotmányos jogának fontosságával egy felelős sajtóval összefüggésben, és azzal is, hogy a nagy többsége annak, amit a sajtó csinál, mentes azoktól a vétkektől, amelyeket itt hosszan tárgyaltunk. (...) Ugyanakkor állítom és ismételem, hogy ami ennek a Vizsgálatnak az eredményeképp született, azt bizonyítja, hogy teljesen tiszta lapra van szükség a sajtószabályozásban, és új rendszert kell bevezetni.”*

### 3.2. A sajtó és a rendőrség

A Vizsgálat megindítására okot adó körülmények ismertetéséből világosan kirajzolódik, hogy a News of the Worldnél kirobbant lehallgatási botrány **kapcsán több bizonyíték merült fel arra vonatkozóan, hogy a rendőrség nem kezelte kellő eréllyel és alaposággal a bűncselekmények gyanújára okot adó helyzeteket, és nem figyelmeztette hatékonyan a lehallgatások potenciális áldozatait.** Később fény derült arra is, hogy lehetséges, hogy a szakmai hibák mellett ebben a sajtó képviselői és egyes rendőrök között kialakult - bizonyos esetekben baráti - kapcsolatok is szerepet játszhattak.

A sajtó és a rendőrség kapcsolatát illetően a Vizsgálatnak tehát tulajdonképpen azt a kérdést kellett megválaszolnia, hogy e **kapcsolat az idők során nem vált-e túl szorossá.** A kérdés megválaszolása érdekében a Vizsgálat során a kapcsolat számos megnyilvánulási formáját áttekintették:

- tippadások (*tip offs*);
- a sajtó részvétele a rendőrségi akciók során;
- nem nyilvános sajtótájékoztatók (*off-the-record briefings*);
- kiszivárogtatás;
- a rendőrség működésére vonatkozó közérdekű bejelentések (*whistleblowing*)<sup>27</sup>
- ajándékok, vendéglátás, és szórakoztatás.

<sup>27</sup> az ún. *whistleblowing* olyan különleges információk továbbítása, amelyek egy szervezeten belüli, titkolt, általában jogellenes tevékenységeket lepleznek le

Bár konkrét bizonyítékok csak néhány esetben kerültek a Vizsgálat elé, Leveson megjegyzi, hogy az e kérdéskörbe tartozó esetek **bizonyítása rendkívül bonyolult**.

### 3.2.1. Általános megállapítások

A rendőrség és a sajtó kapcsolatának szabályozásában **nehézséget jelent, hogy a köztük megvalósuló szabad információáramlás jelentősége igen nagy**. A sajtó szerepet játszik abban, hogy tájékoztassa a közvéleményt a bűnüldözési rendszer működéséről, hozzájárul a bűnügyek napvilágra kerüléséhez, tájékoztatásainak köszönhetően potenciális bizonyítékok juthatnak el a bűnüldöző szervekhez és segíti a társadalmi kontroll megvalósulását e szervek működése felett. Éppen ezért a legfontosabb feladat Leveson szerint a *“helyes egyensúly”* megtalálása a sajtó és a rendőrség kapcsolatát illetően, hogy *“önérdekeket szolgáló meghittség”* helyett *“konstruktív feszesség”* jellemezze ezt a viszonyt.

**Hogyan található meg a helyes egyensúly?** Leveson szerint a legtöbb esetben a *“józan ész”* megfelelő iránymutatást ad erre vonatkozóan. A Vizsgálat során meghallgatott egyik rendőri vezető<sup>28</sup> erre az ún. *“pirulás teszt”*-ként hivatkozott (*blush test*). Egy ilyen képzeletbeli teszt Leveson szerint a köz érdekében dolgozó rendőrök többségénél hatékonyan működhet ugyan, azonban tekintettel arra, hogy *“egyes emberek kevésbé szoktak pirulni, mint mások”*, véleménye szerint **szükség van egy olyan írott iránymutatásra**, amely - lefedve a lehetséges szituációk lehető legtöbbjét - világosan és egyértelmű eligazodásra ad lehetőséget, és általánosan alkalmazásra kerül a teljes rendőri szervezetrendszeren belül.

A **rendőrség hierarchikus szervezet**, amely szigorú utasítási és hatásköri szabályok mentén működik. Ebből Leveson szerint két következtetés adódik. Az első, hogy a fiatalabb rendőrök mind szakmai, mind etikai téren az idősebbek iránymutatásait próbálják követni, nem is feltétlenül a tanácsaik kikérése által, mint inkább az idősebbek példájának követése útján. Így amennyiben azt tapasztalják, hogy az idősebb rendőri vezetőket a sajtó képviselői rendszeresen vendégül látják drága éttermekben, akkor ez lesz a példa számukra is. Éppen ezért **a vezetőknek tisztában kell lenniük a pozíciójukkal járó előnyök mellett a felelősségükkel egyaránt**. A második következtetés, hogy a szigorú hierarchikus rendszer miatt meglehetősen **nehéz helyzetbe kerül az a rangsorban lejjebb álló rendőr, aki egy feljebbvalójának a szabályszegését tapasztalja**, és ezt kellene jelentenie. Mindez *“az emberi természetből fakad”* Leveson szerint, és erre tekintettel *“teljességgel érthető”*, ugyanakkor pont emiatt van szükség pragmatikus megoldásokra.

Leveson szerint *“minél erőteljesebb az a rendszer és azok a folyamatok, amelyek célja a kiszivárogtatások megelőzése egy szervezeten belül, annál jobb. (...) A rendőrségnek komoly szakmai figyelmet kell fordítani arra, hogy azon cselekményei, melyeknek titokban kell maradniuk, titokban is maradjanak. (...) A rendőrökkel szemben támasztott szakmai követelményeknek kellően szigorúaknak kell lenniük ahhoz, hogy beléjük nevelje, hogy a*

---

<sup>28</sup> Colin Port, Chief Constable of Avon and Somerset

jövőbeni letartóztatásokról, vagy híres embereknek a büntető-igazságszolgáltatás rendszerében történő részvételéről szóló kiszivárogtatások nem állnak a köz érdekében, valamint hogy a rendőrség tevékenységéről szóló megfelelő tájékoztatásra csak nyílt és átlátható eljárások útján kerülhet sor, amelyek során minden lényeges körülmény figyelembevételre kerül.” A rendőri erőknek Leveson szerint komoly mérlegelés tárgyává kell tenniük azt, hogy mely esetekben teszik lehetővé a sajtó részvételét a rendőri cselekmények során, figyelembevéve azon személyek jogait, akik e cselekmények alanyaivá válnak.

Az Egyesült Királyságban jelenleg létezik több olyan dokumentum is, amely a fenti kérdéseket szabályozza (pl. az ACPO<sup>29</sup> *Communications Advisory Group Guidance*<sup>30</sup>), azonban a Vizsgálat lezárásának időpontjában az ezekben szereplő szabályok Leveson szerint nem voltak kellően hatékonyak, ezért konkrét javaslatokat is megfogalmaz e szabályok jövőbeni tartalmára vonatkozóan.

### 3.2.2. Konkrét javaslatok a sajtó és a rendőrség kapcsolatára vonatkozóan

#### 3.2.2.1. A sajtótájékoztatásokra vonatkozó javaslatok

Az Egyesült Királyságban a sajtó rendőrségi tájékoztatására vonatkozóan használt terminológia Leveson szerint már önmagában alkalmas arra, hogy ellenérzést váltson ki. A rendőrségnek a sajtóval történő kapcsolattartására vonatkozóan a Vizsgálat időpontjában hatályos iránymutatás (*Interim ACPO Guidance for Relationships with the Media*) a sajtótájékoztatók három fajtáját különbözteti meg:

- a) *on the record briefing* - az elhangzott információkról az újságíró szabadon tájékoztathat, idézhet, és megnevezheti az elhangzott információk forrásait. Az ACPO iránymutatás szerint *“minden tájékoztatást ilyennek kell tekinteni, kivéve, ha előzetesen kifejezetten eltérő megegyezés született”*;
- b) *background / guidance* - az elhangzott információról az újságíró szabadon tájékoztathat, anélkül azonban, hogy az információt akár nevesített akár nevesítetlen forráshoz társítaná;
- c) *off-the-record briefing* - az elhangzott információ egyáltalán nem hozható nyilvánosságra. *“Alkalmanként előfordulhat, hogy legitim oka van egy off-the-record beszélgetésnek vagy sajtótájékoztatónak, például ha az érintett információkról történő híradás befolyásolna egy folyamatban lévő nyomozást, vagy amennyiben pontatlanságok vagy félreértések megelőzése érdekében szükséges.”*

Bár Leveson elismeri, hogy szűk körben (például terrorista-ellenes rendőri intézkedések kapcsán) valóban szükséges lehet az utóbbi tájékoztatás forma, fontosnak tartja hangsúlyozni a benne rejlő veszélyeket: előfordulhat, hogy a bizalmas információk elterjednek, sőt végül nyilvánosságra is kerülnek, illetve lehetőséget biztosít a sajtó és a rendőrség közötti *“nem*

<sup>29</sup> Association of Chief Police Officers

<sup>30</sup> <http://www.acpo.presscentre.com/content/default.aspx?NewsAreaID=19>

*megfelelő*” kapcsolatok kialakulására, illetve kölcsönös előnyök biztosítására egymás számára.

Leveson kifejezetten azt javasolja, hogy az **“off-the-record” sajtótájékoztatás fogalmát a jövőben ne használják**, hanem **helyette a “non-reportable briefing”**, vagyis “nem-közvetíthető sajtótájékoztatás” fogalma kerüljön alkalmazásra az olyan eseményekről, amelyekben elhangzott információk nem hozhatóak nyilvánosságra. Javasolja **bevezetni az “embargoed briefing” fogalmát** is, amely azon esetekre vonatkozna, amikor az elhangzott tájékoztatás tartalma egy bizonyos időpont vagy esemény bekövetkezése után hozható csak nyilvánosságra. Leveson szerint ezek a fogalmak *“sokkal semlegesebben”* képesek leírni a rendőrség és a sajtó közötti szabályszerű érintkezéseket.

Leveson további javaslata, hogy a rendőri vezetők szervezete, az ACPO **magasabb rangban álló rendőrei számára legyen kötelező minden médiával történt kapcsolatfelvétel rögzítése, és ezen feljegyzések váljanak elérhetővé a nyilvánosság számára** átláthatósági és ellenőrzési (audit) célokra. (Az alacsonyabb rangú rendőrök és a rendőrségi személyzet esetén is ez lenne a jó gyakorlat Leveson szerint, elsősorban saját érdekében.) Nincs szükség többre, mint csupán annak a ténynek a rögzítésére, hogy sor került egy ilyen beszélgetésre, és hogy mi volt a beszélgetés témája. Azokban az esetekben, amikor a beszélgetés tárgya valamely fontosabb operatív vagy szervezeti kérdés, ésszerű lenne részletesebb feljegyzést készíteni, stratégiai ügyekben pedig egy sajtószóvivő (*press officer*) jelenléte lenne a jó gyakorlat.

A legfontosabb követelmény Leveson szerint az lenne, hogy **a rendőrök csak és kizárólag a saját hatáskörükön belül maradván kommunikáljanak a sajtóval**. Jó gyakorlatnak tartja azt a szabályt, melyet a sajtóval történő kapcsolattartásra vonatkozó, fent említett rendőrségi útmutatás tartalmaz, mely szerint *“a rendőröknek és rendőrségi dolgozóknak fel kell tenniük maguknak a kérdést: én vagyok a felelős személy az e témakörben történő tájékoztatásra és van hivatalos indoka annak, hogy ezt megtegyem? Amennyiben a válasz mindkét kérdésre az, hogy igen, akkor lehet továbblépni.”*

### **3.2.2.2. Az információk kiszivárgásának megkadályozása**

A Vizsgálat során több panasz is rámutatott a **rendőrség számítógépes rendszerének** (*Police National Computer, PNC*) visszaélészerű használatára (lásd később az adatvédelemről szóló fejezetben). Leveson ezért javaslatot tett arra vonatkozóan is, hogy a rendőrség (i) vizsgálja felül e rendszerhez történő hozzáférés auditálási eljárását és az erre vonatkozó felülvizsgálatok gyakoriságát, valamint (ii) fontolja meg, hány személynek és milyen szabályok mentén ad lehetőséget a rendszer használatára.

### **3.2.2.3. Ajándékozás, vendéglátás és szórakoztatás**

Az ACPO iránymutatása rögzíti, hogy milyen körülmények között szabad vagy nem szabad elfogadni egy rendőrnek valamilyen ajándékot vagy meghívást. Leveson szerint e szabályok

betartása szükséges a teljes rendőri szervezetrendszeren belül, illetve egyes esetekben **pontosabb körülírására** van szükség, például a vendéglátások során történő alkoholfogyasztást illetően (azt azonban nem tartja szükségesnek, hogy ezt teljesen meg is tiltsák).

#### **3.2.2.4. Munkavállalás a médiában, illetve a rendőrségnél**

Azon helyzeteket illetően, mikor egy újságíró a rendőrség kötelékébe áll dolgozni, Leveson szerint nem merül fel különösebb aggály, különös tekintettel arra, hogy a rendőrség berkein belül nagy szükség van a médiával kapcsolatos szaktudásra is. A másik irányú mozgás azonban, vagyis amikor egy volt rendőrből lesz újságíró, Leveson szerint lényegesen több problémát vet fel. A Vizsgálat során számos bizonyíték érkezett arra vonatkozóan, hogy a társadalom sokszor aggályosnak tartja, amikor magas beosztású volt rendőrök - általában nyugállományba vonulásukat követően - a médiában vállalnak állást, vagy cikkeket írnak a sajtó számára. Ezért Leveson azt javasolja, hogy a rendőrök magasabb rangba történő helyezésekor a kinevezési okiratukban rögzíteni kell, hogy amennyiben a jövőben a médiában kívánnak elhelyezkedni, azt milyen korlátozások mentén tehetik meg. E tekintetben konkrétan azt tartaná megfelelő megoldásnak, ha **a magas rangú rendőrök jogviszonyuk megszűnését követően csak egy 12 hónapos türelmi időszak leteltét követően vállalhatnak állást a médiában.**

#### **3.2.2.5. Korrupció és közérdekű bejelentések<sup>31</sup>**

A rendőrségen belüli visszaélések és illegális gyakorlatok elleni harcot illetően Leveson fontosnak **tartja megerősíteni a közérdekű bejelentést tevők (ún. whistleblowerek) segítését és védelmét.** A rendőrség tevékenységével kapcsolatos panaszokkal foglalkozó szervezet, az IPCC (*Independent Police Complaints Commission*)<sup>32</sup> már működtet az Egyesült Királyságban egy olyan telefonvonalat (*Public Interest Disclosure Act telephone line*), amelyet közérdekű bejelentések megtételére használni lehet, azonban az nem élvez nagy népszerűséget. Leveson ezért szükségesnek tartja a jelenlegi rendszer továbbfejlesztését annak érdekében, hogy szélesebbkörű bizalom övezze és a közérdekű bejelentők bátrabban merjék használni.

### **3.3. A sajtó és az adatvédelem**

2001-ben egy zsarolással kapcsolatos rendőrségi nyomozás során bizonyítékok merültek fel arra vonatkozóan, hogy szenzitív bűnügyi információk egy rendőr közreműködése által váltak hozzáférhetővé illetéktelen személyek számára a rendőrség számítógépes hálózatának felhasználásával. Az ügy kivizsgálása során fény derült arra, hogy nem elszigetelt esetről van szó: rendőrségi dolgozók több alkalommal szolgáltattak ki illegálisan információkat magánnyomozóknak (többnyire nyugdíjba vonult rendőröknek) ilyen módon. 2002 januárjában elindult az *Operation Reproof*, amelynek célja az volt, hogy a rendőrség vizsgálja

<sup>31</sup> az e kérdésekre vonatkozó egyes részletes javaslatok, melyek jelen elemzésben nem kerülnek szó szerint ismertetésre, megtalálhatóak a vezetői összefoglaló 81. pontjában

<sup>32</sup> <http://www.ipcc.gov.uk/en/Pages/default.aspx>

ki az ügyet és készítsen róla jelentést a királyi ügyészség számára.<sup>33</sup> A vizsgálat során fény derült arra, hogy szerte az Egyesült Királyságban olyan magánnyomozó magánszemélyekből és cégekből álló hálózat működik, akik közvetlenül rendőröktől, vagy közvetve, harmadik személyek útján jutnak a megrendelőik által igényelt információkhoz. Az igényelt információk között általában egy adott személy bűnügyi előéletére, pénzügyi helyzetére, egészségügyi állapotára, telefonhívásaira, tartózkodási helyére, politikai hovatartozására, rokonai és baráti kapcsolataira vonatkozó adatok szerepeltek. A megrendelők között felbukkantak például válófélben lévő házastársak, biztosítótársaságok, üzleti partnerek, hitelezők, akik sok esetben nem voltak tisztában azzal, hogy a magánnyomozók az információkhoz illegális módon jutnak hozzá. (Bizonyos információkhoz ugyanis legális úton is hozzá lehetett volna jutni.)

Az összegyűjtött bizonyítékok a rendőrséget egy Surreyben székhellyel rendelkező céghez, a Data Research Ltd.-hez vezették, amely ellen az adatvédelmi biztos (*Information Commissioner*)<sup>34</sup> is vizsgálatot folytatott. A rendőrség és az adatvédelmi biztos munkatársai együtt kutatták át a céget, ahol személyes adatokkal megrendelésre történő visszaéléseket bizonyító információkra bukkantak. A nyomozás eredményeképpen került sor az adatvédelmi biztos által a személyes adatokkal történt visszaélések széleskörű kivizsgálását célzó *Operation Motorman* elindítására, a rendőrség pedig az ügy rendőrségi korrupciós szálainak kibogozására *Operation Glade* néven indított eljárást. Az *Operation Motorman* során lefoglalt bizonyítékok között különösen nagy jelentőséggel bírtak egy Whittamore nevű magánnyomozó noteszei, amelyekből pontosan vissza lehetett követni, hogy név szerint kik, milyen információkat, mennyi pénzért rendeltek meg, és ebből mennyit kaptak az információk megszerzésében résztvevő személyek. Ezekből kiderült, hogy a megrendelők között - a fent már említett csoportokba tartozó személyeken kívül - több ezer esetben újságok is szerepeltek. Whittamore noteszeiben összesen 13.343 tranzakcióra utaló nyomot találtak, ezekből az *Operation Motorman* során több, mint 5000 olyan eset részletes kivizsgálására került sor, amelyről kétséget kizáróan bebizonyosodott, hogy megsértették az adatvédelmi törvényt. Az adatvédelmi biztos által összegyűjtött bizonyítékok rámutattak, hogy a személyes adatokhoz általában korrupció vagy csalás útján jutottak hozzá a magánnyomozók. A rendőrségi nyomozások eredményeképpen indult büntetőeljárások ennek ellenére végül igen enyhe szankciókkal végződtek, ami miatt az adatvédelmi biztos csalódottságának adott hangot, és úgy döntött, hogy maga sem folytatja tovább az általa indított eljárást, mert ilyen körülmények között az „*nem áll a köz érdekében*”. Így egyetlen olyan újságíró sem került az adatvédelmi törvény megsértése miatt felelősségrevonásra, aki megrendelőként Whittamore noteszeiben szerepelt.

Annak érdekében, hogy a fenti kudarcok ellenére az *Operation Motorman* során feltárt bizonyítékok legalább politikai szempontból ne legyenek visszhangtalanok, született meg 2006 májusában és decemberében az adatvédelmi biztos két jelentése (*What Price Privacy*)<sup>35</sup>

<sup>33</sup> <http://www.bbc.co.uk/news/uk-england-18010254>

<sup>34</sup> <http://www.ico.org.uk/>

<sup>35</sup> [http://www.ico.org.uk/~\\_/media/documents/library/Corporate/Research\\_and\\_reports/WHAT\\_PRICE\\_PRIVACY.ashx](http://www.ico.org.uk/~_/media/documents/library/Corporate/Research_and_reports/WHAT_PRICE_PRIVACY.ashx)

és *What Price Privacy Now?*<sup>36</sup>), amelyekben az összegyűlt bizonyítékokat tárta a parlament elé és kezdeményezte az adatvédelmi törvény (*Data Protection Act 1998*) szigorítását, különösen megsértésének büntetőjogi szankcionálás tekintetében.

Részben a sajtó igen erős ellenlobbijának köszönhetően a szigorítások hatálybalépésére még 6 évvel később, a Leveson Jelentés lezárásakor sem került sor.

Erre tekintettel **Leveson az adatvédelmi törvény módosításával kapcsolatos konkrét javaslatokat fogalmaz meg** (lásd a vezetői összefoglalóban a 48-57. javaslatot), melyek célja egyes adatvédelmi eljárási szabályok *“szükségtelen bürokratikuságának megszüntetése és a jelenleginél tisztességebb egyensúly megteremtése a véleménynyilvánítás szabadsága és a magánélet védelméhez való jog egymással konkuráló érdekei között.”* Leveson **az adatvédelmi biztos vizsgálati és büntetőeljárásal kapcsolatos jogköreinek kiterjesztésére is megfogalmaz néhány javaslatot** (55-56. javaslat).

Ezeken túlmenően Leveson az adatvédelmi biztos számára azt javasolja, hogy:

- tegyen haladéktalan lépéseket arra, hogy **a sajtóiparral való együttműködésben jó gyakorlatokat tartalmazó iránymutatásokat dolgozzon ki a sajtó számára**, tanácsadással szolgálva azokról az adatvédelmi irányelvekről és szabályokról, amely a sajtó munkáját érintheti;
- **dolgozzon ki egy olyan iránymutatást, melynek célja a társadalom tájékoztatása** arról, hogy magánszemélyként milyen jogok illetik meg a magánszemélyeket személyes adataik sajtó általi felhasználása kapcsán és e jogaikat miképp tudják gyakorolni, valamint szolgáljon haladéktalanul tanácsadással azok számára, akik feltételezik, hogy a sajtó jogellenesen - vagy a jó gyakorlatokkal ellentétes módon - használta fel személyes adataikat;
- szokásos éves **jelentéseiben tájékoztassa a parlamentet** a folyamatban lévő intézkedések hatékonyságáról;
- **a rendőrséggel való együttműködésben közösen dolgozzon ki egy hosszútávú stratégiát a médiával kapcsolatos bűncselekmények kezelésére** vonatkozóan;
- vizsgálja felül, hogy az **adatvédelmi biztos irodájának szervezete és döntéshozatali folyamatai** képesek-e biztosítani, hogy a nagy jelentőséggel bíró ügyek mind stratégiai, mind működési szempontból kielégítően kezelésre kerüljenek.

Leveson szerint érdemes megfontolni annak lehetőségét is, hogy az adatvédelmi biztos hatásköreit egy **adatvédelmi bizottság** (*Information Commission*) lássa el a jövőben, melyet egy olyan tanács vezetne, melynek tagjai megfelelő szakértelemmel rendelkeznek a szabályozás, a közigazgatás, a jog és az üzlet terén, kiegészülve esetleg egy médiában szakértelemmel rendelkező taggal is.

Leveson **az adatvédelmi szabályok szigorítása kapcsán a vonatkozó büntetőjogi és polgári jogi jogszabályok módosítására is tesz javaslatokat**. Ennek keretében például

---

<sup>36</sup>[http://www.ico.org.uk/for\\_the\\_public/topic\\_specific\\_guides/~media/documents/library/Corporate/Research\\_and\\_reports/w\\_hat\\_price\\_privacy\\_now\\_report.ashx](http://www.ico.org.uk/for_the_public/topic_specific_guides/~media/documents/library/Corporate/Research_and_reports/w_hat_price_privacy_now_report.ashx)

megfontolás tárgyává teszi az adatvédelmi szabályok megsértésével okozott károk miatt elérhető **polgári jogi igények rendszerének felülvizsgálatát**. Leveson a perrendtartás módosítását is javasolja annak érdekében, hogy a bíróságok a perköltség megállapításakor vegyék figyelembe, hogy rendelkezésre állt volna-e a felek számára a sajtó független szabályozó szervezete által biztosított választottbíráskodási út, mely olcsóbb és gyorsabb eljárást eredményezhetett volna. Leveson szerint ez a rendelkezés hozzájárulna ahhoz, hogy a lapkiadóknak érdeke legyen a sajtó önszabályozó szervezetéhez csatlakozni, hogy az olcsóbb választottbírási utat igénybevehessék.

### 3.4. A sajtó és a politikusok

#### 3.4.1. Általános következtetések

A politikusok és a sajtó közötti kapcsolat **feltétlenül szükséges egy demokráciában**, és a Vizsgálat során megismert bizonyítékok többsége azt igazolta, hogy az Egyesült Királyságban ez a kapcsolat - legalábbis a sajtó feladatának betöltése szemszögéből vizsgálva - **alapvetően egészségesen működik**. A sajtó ugyanis megfelelően ellátja azon feladatokat, amelyek a köz érdekében különösen fontosak: fórumot biztosít a közéleti vitákra, elősegíti a közéletet befolyásoló információk szabad áramlását és felelősségrevonja a hatalmat.

Ugyanakkor a Vizsgálat megindításának időszakában az Egyesült Királyság három legnagyobb pártjának vezetői egyetértettek abban, hogy **e kapcsolat túl szorossá vált**. Leveson szerint e téren az igazi kérdés az: lehetséges-e, hogy a kapcsolat szorossága befolyással volt a politikusok médiával kapcsolatos döntéseinek meghozatalára (így különösen a sajtóra irányadó standardok előírására), az arra vonatkozó akaratra és képességre, hogy tisztességesen és pártatlanul, a köz érdekében hozzák meg döntéseiket, továbbá lehetséges-e, hogy a kapcsolat kihatással volt arra, hogy a közvélemény által a sajtóval szemben emelt kifogások kezelése nem volt kielégítő.

Leveson e kérdések vizsgálata során nem konkrét politikusokra, vagy politikai pártokra fókuszált, hanem a **hosszútávú viselkedésmintákra**, úgy, ahogy azt a közvélemény is érzékelheti, kívülről szemlélve a sajtó és politikusok közötti kapcsolatokat. Ennek során a Vizsgálat során áttekintették és elemezték az utóbbi évek brit kormányzásának a médiával kapcsolatos kulcseményeit (pl. a Times Rupert Murdoch általi felvásárlását Margaret Thatcher kormányzása idején), hogy ezekből levonható-e bármilyen következtetés a hosszútávú viselkedésmintákat illetően. Ezen elemzés eredményeképpen - különös tekintettel a korábbi években felmerült médiával kapcsolatos aggályok nem megfelelő politikai kezelésével összefüggésben - Leveson arra a következtetésre jutott, hogy *“az utóbbi 30-35 évben, de lehet, hogy már régebb óta mind a kormány, mind az ellenzék kapcsolata túl szoros volt a sajtóval, méghozzá oly módon, amely nem állt a köz érdekében”*.

Leveson szerint a kapcsolat túlszott szorossága elsősorban az alábbi területeken érhető tetten:

- 1) a politikusok **meglepően sok időt, figyelmet és erőforrást fordítottak** a sajtóval való kapcsolatuk ápolására, más olyan jogos igényekkel szemben, amelyek a közügyek általuk történő vitelének egyéb szegmenseit érintették;
- 2) a sajtóval való kapcsolatuk során a politikusok **nem minden esetben tartottak fenn kellően szigorú határokat a közügyek vitele és magán- vagy személyes érdekeik között;**
- 3) a közvélemény szemével nézve a politikusok sajtóval történő kapcsolattartása **nem volt kellően átlátható és elszámoltatható.**

Mindez azt eredményezte, hogy a politikusok nem a köz érdekének megfelelően jártak el, amikor:

- 1) **kockáztatták azt, hogy olyan befolyás veszélyének tegyék ki magukat,** amivel nem tudnak elszámolni, és amely potenciálisan vagy ténylegesen kihatással van a közügyek vitelével kapcsolatos kötelezettségeikre;
- 2) **elszalasztottak számos egyértelmű lehetőséget arra, hogy kezeljék a közvélemény által a sajtóval szemben felvetett aggályokat;**
- 3) keresték annak lehetőségeit, hogy kontrollálhassák, hogy milyen hírek és információk válnak elérhetővé a közvélemény számára, a **sajtótól elvárt vagy remélt kedvező bánásmódért cserébe,** olyan mértékben és módokon, amely nem állt a köz érdekében.

Ezen tényezők összessége járult hozzá ahhoz, hogy **a társadalom bizalma a közügyek kezelése iránt csökkent, és ez különösen igaz a sajtó szabályozásával kapcsolatos területeken.**

Egy olyan környezetben, ahol a politikai folyamatokban történő társadalmi részvétel és e folyamatok iránti bizalom egyre csökken, természetes, hogy a politika javítani próbál a helyzeten, látványos és figyelemfelkeltő kommunikációs stratégiákat alkalmazva, azonban Leveson szerint ez a kontraproduktivitás veszélyével járhat, mivel a politikai tartalmakkal szemben az emberek különösen bizalmatlanok és szkeptikusak. 2003-ban Sir Robert Phillis vizsgálta, hogy milyen mértékű a társadalmi bizalom a sajtó és a politikusok kapcsolatát illetően, és jelentésében (*Phillis Report*) olyan lépések megtételét javasolta, amelyek a korábbinál nyíltabb, a társadalom számára érthetőbb kommunikációs stratégiák bevezetését célozták.<sup>37</sup> Ezek a javaslatok Leveson szerint fontos lépésnek tekinthetőek, azonban további előrelépésre van szükség.

A sajtó saját érdekében történő lobbizását illetően Leveson megjegyzi: e szempontból a politikusok és a sajtó lobbistáinak kapcsolata nem tekinthető szimmetrikusnak. A médiacégektől nem várható el az, hogy tartózkodjanak saját érdekeik minden lehetséges módon történő legális képviselésétől. Ugyanakkor **a politikusok felelősséggel tartoznak azért, hogy milyen mértékben engednek e lobbierőnek, szem előtt tartva a köz érdekeit, melynek képviselése az elsődleges feladatuk.** (*“A politikusok felelősséggel tartoznak az őket*

<sup>37</sup> <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200809/ldselect/ldcomuni/7/704.htm>

*megválasztóknak. A lobbisták nem.*”) Éppen ezért Leveson szerint alapvetően fontos, hogy a politikusok folyamatosan emlékeztessék magukat arra, hogy az a tény, hogy a szabad és egészségesen működő sajtó a köz érdeke, nem jelenti egyúttal azt is, hogy minden, ami a sajtót működtető szervezetek, vagy a sajtó, mint iparág érdekében áll, az szükségszerűen egyúttal a köz érdeke is. Leveson elismeri ugyanakkor, hogy a politikusok nincsenek könnyű helyzetben, mikor szembesülnek a sajtó részéről feléjük irányuló lobbierővel, hiszen a sajtónak egy *“nagy erejű hangszóró”* van a kezében, melyet használva számottevő befolyással bírhat a politikusok személyes és politikai hírnevére.

A sajtó és a politika kapcsolatát Leveson szerint az is jellemzi, hogy mindkét oldal rendelkezik valamivel, amire a másiknak szüksége van. A politikusoknak szüksége lehet friss információkra, politikai támogatásra, döntéseik kritizálásának mellőzésére, vagy személyes hírnevük erősítésére, a sajtónak pedig szüksége van például exkluzív információkra, vagy hasznos tanácsokra. **Mindkét félnek van tehát mit “árulnia” a másik számára, amely számtalan potenciális veszély forrása,** különösen akkor, ha vezető politikusok és a sajtó vezető képviselői közötti kapcsolat túl szorossá válik. Ilyenkor jogosan merül fel az aggodalom az emberekben, hogy a közéleti vitákat igazából a hátuk mögött manipulálják, az elszámoltathatóság sérül, és a folyamat közben mind a politika, mind a sajtó etikája kompromittálódik.

A kapcsolat maga folyamatosan fejlődik és változásban van, az utóbbi időben elsősorban az új média megjelenésével összefüggésben. A politikusok ma már új, alternatív, és a korábbiaknál sokkal személyesebb utakon is tudnak kommunikálni, például ha blogokat írnak, vagy szerepelnek a közösségi oldalakon. A politikai viták eleven terepeivé válnak ezek a fórumok, melyek könnyen hozzáférhetőek a közvélemény számára, és valós időben, azonnali és közvetlen interakcióra adnak lehetőséget politikusok és választópolgárok között. Ugyanakkor ezek a **változások új nyomást is jelentenek a politika és sajtó közötti kapcsolatok számára,** hiszen az online hírforrások napi 24 órás működése következtében mind a sajtónak, mind a politikusoknak a korábbinál kevesebb kihatása van a nyilvánosságra kerülő információkra, és nagyobb versenyben kell felkelteniük maguk iránt a figyelmet.

### **3.4.2. Leveson javaslatai a sajtó és a politikusok közötti kapcsolat átláthatóságának javítását illetően**

Leveson szerint feltétlenül szükséges, hogy a korábbi évek kudarcai után éles szakítás történjen a korábbi káros gyakorlatokkal, még hozzá oly módon, mely a társadalom számára is világosan észlelhető. A sajtó és a politikusok közötti kapcsolattartásra vonatkozó, a Jelentés elkészültekor hatályos brit keretszabályozás csak néhány, a köz érdekében álló korlátozást tartalmaz, ami Leveson szerint érthető is, tekintettel arra, hogy - amint sokszor hangsúlyozta - nagyon fontos a sajtó és a politikusok közötti szabad kapcsolattartás. Ilyen szabály például az, hogy a parlament valamennyi (alsó vagy felső házi) tagjának nyilvánosságra kell hoznia, hogy milyen pénzügyi vagy más előnyben részesült, mely befolyással lehet a cselekedeteire, beszédeire vagy az általa leadott szavazatokra. Külön korlátozások vonatkoznak a kormánytagokra, akiknek kezében döntéshozói minőségük miatt nyilvánvalóan nagyobb

hatalom koncentrálnak. A kormány minisztereinek működésére vonatkozó szabályzat, a *Ministerial Code*<sup>38</sup> például 2011 júliusi módosítása óta leszögezi, hogy *“a Kormány nyílt lesz minden, a sajtóval való kapcsolatát illetően. Negyedévente nyilvánosságra hozza minden olyan találkozás tényét, amely lap-, vagy médiatulajdonosokkal, szerkesztőkkel, illetve a sajtóipar vezető tisztségviselőivel történik, függetlenül a találkozó céljától.”* Ezt egészítené ki Leveson az alábbiak szerint:

Első lépésként Leveson azt javasolja, hogy **a politikai vezetők pártjuk nevében hozzanak nyilvánosságra egy közleményt, mely ismerteti, hogy pártjuk milyen irányelveket alkalmaz a sajtóval való kapcsolattartást illetően.**

Leveson szerint fontos, hogy az **átláthatóság nőjön** nem csak a vezető politikusok és a sajtó vezető képviselői (laptulajdonosok, szerkesztők, és vezető tisztségviselők) közötti közvetlen interakciókat illetően, hanem **akkor is, ha a kapcsolat valamely nevükben eljáró személy által jön létre**, például a politikusok oldalán egy fiatalabb politikus kolléga vagy köztisztviselő, a sajtó oldalán pedig egy profi lobbista révén. Leveson hangsúlyozza, hogy bár az átláthatóságot javító intézkedéseknek elsősorban mindenképpen a döntéshozókat kell megcélozniuk, a közvélemény szkeptikus lehet a meghozott intézkedéseket illetően, ha azok megkerülhetőek harmadik személyek alkalmazása vagy más *“hátsó csatornák”* útján.

Leveson szerint a nagyobb átláthatóságot célzó intézkedéseknek nem csak a kormány tagjaira, de az **ellenzék vezetőire** (*Leader and Front Bench of the Official Opposition*) is ki kell terjedniük. Ezért tehát konkrétan azt javasolja, hogy azt a Ministerial Code-ban szereplő hatályos szabályozást, mely szerint negyedévente publikálni kell a miniszterek és a sajtó vezető képviselői közötti találkozásokat, függetlenül a találkozó céljától, terjesszék ki az ellenzék vezetőire is (*Opposition Front Bench spokesmen*), és azokra a találkozókra is, amelyen a fenti személyek, vagy egyikük nem személyesen, hanem harmadik személyek által van képviselve.

Leveson szerint nem csak a találkozók tényét kellene nyilvánosságra hozni, hanem arra is külön ki kellene térni, hogy **volt-e szó ezeken a találkozókon médiaszabályozással kapcsolatos kérdésekről.**

Nem elegendő azonban a *találkozások* nyomkövethetősége, hiszen a kommunikációra más formában is sor kerülhet, például postai vagy elektronikus levelezés, szöveges üzenetek küldése vagy telefonálás révén. Ezért Leveson szerint a megfelelő és elfogadható megoldás az lenne, ha a politikusok **negyedévente közzétennék egy arra vonatkozó becslést is, hogy nagyjából milyen gyakran léptek kapcsolatba - találkozás nélkül - a sajtó (lobbierővel bíró) vezető képviselőivel vagy az őket képviselő harmadik személyekkel.** Olyan esetekben, amikor valamely vezető kormánypárti vagy ellenzéki politikus és a sajtó valamely vezető képviselője (laptulajdonos, szerkesztő, vezető tisztségviselő) között hosszútávú kapcsolat alakult ki, például egy barátság, vagy párkapcsolat, ami azzal jár, hogy a kapcsolat extrém

---

<sup>38</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/ministerial-code>

gyakori, Leveson szerint elegendő csupán ennek a ténynek a rögzítése és nyilvánosságra hozatala.

Leveson szerint a fenti intézkedések megtételét nem lehet halogatni, azokra azonnal szükség van, például magával a Vizsgálattal, vagy a Jelentéssel kapcsolatos közvetlen vagy közvetett interakciók tekintetében is.

### 3.5. A média sokszínűsége

Leveson vizsgálatának a miniszterelnök által meghatározott részletes tárgykörei között szerepelt az arra vonatkozó felhívás, hogy Leveson tegyen ajánlásokat: *“egy új, a jelenleginél hatékonyabb közpolitikai és szabályozási rendszer kialakítására, amely támogatja a sajtó integritását és szabadságát, a média sokszínűségét és függetlenségét - beleértve a Kormánytól való függetlenséget -, ugyanakkor előmozdítja a legmagasabb etikai és szakmai standardok megvalósulását.”* A következőkben annak ismertetésére kerül sor, hogy a média sokszínűségére vonatkozó javaslatok megfogalmazása során milyen kérdések merültek fel, és azokra milyen válaszok születtek.

#### 3.5.1. A média sokszínűségére vonatkozó szabályozás tárgyi hatálya

*Mire terjedjen ki a média sokszínűségére vonatkozó szabályozás tárgyi hatálya? Kizárólag a hírekre és aktuális eseményekre, vagy ennél szélesebb tárgykörre?*

Leveson szerint azok a közpolitikai célok, melyek (i) az állampolgárok minél szélesebb körű tájékozottságát kívánják szolgálni, annak érdekében, hogy felelősen vehessenek részt egy demokratikus társadalom működésében, valamint (ii) meg kívánják akadályozni azt, hogy egyetlen kézben túl sok olyan hatalom gyűljön össze, amely befolyással van a politikai folyamatokra, akkor érvényesülnek leghatékonyabban, ha - elsősorban - a hírek és aktuális eseményekről szóló tájékoztatások sokszínűsége biztosított. Az Ofcom e témakörben ismertetett álláspontjával egyetértve Leveson rögzíti, hogy **a pluralitással kapcsolatos piacelemzések során az online publikációkat is figyelembe kell venni.**

#### 3.5.2. A média sokszínűségének mérése

A pluralitás mérése kapcsán Leveson azt javasolja, **hogy az Ofcom és a brit kormány az iparággal közösen dolgozzon ki egy pluralitás mérésére szolgáló keretrendszert**, annak érdekében, hogy minél nagyobb konszenzus szülessen a média sokszínűségének mérését illetően mielőtt a rendszer bevezetésre kerülne. (Az Ofcom brit hírközlési hatóság már 2011 őszén, Jeremy Hunt kulturális miniszter kérésére kidolgozott egy média sokszínűségének mérésére vonatkozó keretrendszert,<sup>39</sup> mert a BSkyB News Corp által tervezett felvásárlása kapcsán a hatóság arra a következtetésre jutott, hogy az akkoriban hatályos szabályok már nem alkalmasak a pluralitással kapcsolatos közpolitikai célok elérésére. A kidolgozott

---

<sup>39</sup> <http://www.levesoninquiry.org.uk/wp-content/uploads/2012/07/Submission-by-Ofcom-Measuring-Media-Plurality1.pdf>

keretrendszer azonban nem talált egyhangú elfogadásra az iparág részéről, ezért tartja Leveson szükségesnek, hogy az iparág álláspontja is kerüljön figyelembevételre a keretrendszer kidolgozása során.)

### 3.5.3. A pluralitás elérését célzó követelmények és intézkedések

*Mi legyen a pluralitás elérését célzó követelmények formája és milyen intézkedések segítsék azok megvalósulását?*

A Vizsgálat során több tanú ismertette azon álláspontját, hogy szükséges lenne egy fix felső limitet meghatározni a teljes cross-media piacból származó bevételek arányára. Claire Enders, a hírközlési és média stratégiai tanácsadással foglalkozó Enders Analysis<sup>40</sup> ügyvezetője például kijelentette, hogy véleménye szerint egyetlen piaci szereplőnek sem szabadna a teljes médiapiacból származó bevételek 15%-ánál nagyobb bevételre szert tennie. Ezzel szemben az Ofcom álláspontja az volt, hogy az ilyen abszolút jellegű korlátok állítása nem ad teret a rugalmas döntéshozatalnak, amely lehetőséget biztosítana az olyan szempontok figyelembevételének is, mint a kereskedelmi fenntarthatóság vagy az innováció. A hírközlési hatóság álláspontja szerint ilyen súlyos beavatkozásra csak a legnagyobb aggályokra okot adó esetekben kerülhet sor. Az **Ofcom javaslata ezért az, hogy a pluralitás elegendőségének mérésére során azt kellene vizsgálni, hogy az alábbi minőségi jellemzők teljesülnek-e** vagy sem:

- a) változatos független hírszolgáltatások állnak rendelkezésre minden platformon;
- b) ezek elérése és fogyasztása (reach and consumption) relatíve magas, minden fogyasztói csoportban és szerte az Egyesült Királyságban;
- c) a fogyasztók aktívan jutnak különböző forrásokból származó információkhoz;
- d) kellően alacsonyak a piaci belépési korlátok, és a szolgáltatók közötti verseny ösztönzi a minőség javulását és az innovációt a hírek gyűjtése és terjesztése terén;
- e) a befektetési és kereskedelmi megtérülés kellően magas ahhoz, hogy biztosítsa a fenntarthatóságot, a magas minőségű tudósításokat, az extenzív hírgyűjtést és az oknyomozó újságírást;
- f) egyetlen olyan szervezet vagy hírforrás sincs, amely olyan nagy részesedéssel bír a fogyasztásból, ami felveti annak veszélyét, hogy a fogyasztók túlságosan egysíkú véleményeket ismerhetnek csak meg.

A pluralitás megfelelő mértékének elérésére **strukturális (pl. piaci részesedés nagysága felső korlátjának meghatározása) és magatartási előírások egyaránt alkalmazhatóak.** Utóbbiakat az Ofcom három csoportba sorolja:

- a) *magatartási szabályok, melyek segítik a belső pluralitás szintjének növekedését* - Ilyen például a szerkesztői függetlenség biztosítása meghatározott lapok,

---

<sup>40</sup> <http://www.endersanalysis.com/>

csatornák vagy műsorok esetében. Ez a megoldás kevésbé nagy külső beavatkozással jár és arányosabb is, mint a strukturális előírások alkalmazása, ugyanakkor folyamatos és komplex monitoring rendszert igényel, és a múltbeli tapasztalatok alapján hatékonysága nem túl jó hírű;

- b) *magatartási szabályok, melyek fejlesztik a standardokat* - Ilyenek lehetnek a tisztesség, pontosság, teljesség követelményének előírása a tájékoztatások tartalmát illetően. E megközelítés esetén is folyamatos monitoringra lenne szükség és előfordulhat, hogy e követelmények túl széleskörű előírása a tartalmak sokszínűségének csökkenését eredményezné;
- c) *magatartási szabályok, melyek a hozzáférést fejlesztik* - Ilyen például a must carry és a must offer kötelezettségek előírása. Ezek nem igényelnek folyamatos monitoringot, ugyanakkor a piaci fejlődéssel hamar meghaladottá válhatnak.

Az Ofcom arra is felhívja a figyelmet, hogy amellett, hogy korlátozni próbálnák a túlságosan nagy befolyást, az a lehetőség is rendelkezésre áll, hogy **ösztönözzék a hírszolgáltatások nyújtását**. Erre megoldás lehetne például a hírszolgáltatások egyfajta közösségi finanszírozása, vagy a már meglévő szolgáltatók számára kötelezettségek előírása a híreket és aktuális műsorszámokat illetően, valamilyen előny biztosításáért cserébe. (Ezekre a legjobb példa a BBC finanszírozása, vagy a Channel3 és Channel5 számára előírt tartalmatszolgáltatási kötelezettségek.) Ilyen megoldásokat különösen akkor érdemes alkalmazni, ha a kívánt tartalom szolgáltatása kereskedelmi szempontból nem fenntartható. Az Ofcom szerint ezen megoldások előnye, hogy nem büntetik a sikert, szemben a strukturális és magatartási szabályokkal, amelyek ilyen nemkívánatos eredménnyel is járhatnak. Ugyanakkor hátrányuk, hogy közpénzek felhasználást igénylik, és nagyon körültekintő tervezést kívánnak meg annak érdekében, hogy ne eredményezzenek a piacra káros támogatást.

Leveson szerint akár fix, akár rugalmas megoldás elfogadására kerül majd sor, és bármely, az Ofcom által javasolt módszer alkalmazására, két követelmény teljesülése nagyon fontos:

- 1) **legyen egyértelműen meghatározva, hogy melyek azok a pontok, amelyek már aggályra adnak okot** a különböző piacokon, és
- 2) a **pluralitást veszélyeztető határvonalakat alacsonyabb, sőt akár számottevően alacsonyabb koncentrációnál kellene meghúzni, mint ami versenyjogi szempontból vetne fel aggályokat.**

### 3.5.4. A pluralitás mérésére okot adó körülmények

*Kizárólag a cégösszeolvadások és -felvásárlások esetén kerüljön sor annak vizsgálatára, hogy ez milyen hatással lesz a média sokszínűségére, vagy szükséges lenne az is, hogy sajtóipari cégek megszűnése illetve organikus növekedésük is okot adjon ilyen vizsgálat elvégzésére?*

A 2003. évi hírközlési törvény (*Communications Act*) értelmében az Egyesült Királyságban a pluralitás vizsgálatára akkor kerülhet sor, ha ezt valamilyen összeolvadás vagy vállalatfelvásárlás indokolja. Az Ofcom a tervezett BskyB News Corporation fúzió kapcsán

kifejtette azon álláspontját, hogy ez a rendszer nem alkalmas a plurális média iránti közérdek biztosítására, mert nem ad iránymutatást olyan kérdésekre, mikor a piac szerkezete más okból változik, például a piacról történő kivonulás, vagy organikus növekedés útján, így ezen esetekben gyakorlatilag nincs is eszköz a kormány vagy a hatóságok kezében a pluralitás megőrzésére. Az Ofcom javaslata szerint két különböző szempont alapján lehetne vizsgálni a média pluralitásának megfelelő szintjét összeolvadás hiányában:

- a) egy előre meghatározott mérték elérésékor indítandó felülvizsgálat (*metric-based trigger*)
- b) egy előre meghatározott időintervallum lejártakor indítandó felülvizsgálat (*time-based trigger*), amely gyakorlatilag a pluralitás szintjének rendszeres időközönként történő automatikus felülvizsgálati kötelezettségét jelentené.

Tekintettel arra, hogy előbbinél magában a mérték fajtájában és a felülvizsgálatra okot adó szintjének mértékében is meg kellene állapodni, az Ofcom szerint az időszakos felülvizsgálat alkalmazása egyszerűbb, átláthatóbb és egyértelműbb megoldás lenne a piac számára. Az **Ofcom javaslata szerint 4-5 évente kellene ilyen felülvizsgálatot végezni**, és egyúttal hatályon kívül kellene helyezni azt a - Jelentés lezárásának időpontjában még hatályos - rendelkezést, mely szerint a hatáskörrel bíró döntéshozók diszkrecionális joga a pluralitási felülvizsgálat lefolytatásáról való döntés.

Az Ofcom fontolóra vette azt is, hogy szükséges-e bizonyos eseményekhez kötődő felülvizsgálati kötelezettségek (*event-based trigger*) bevezetése, és arra a következtetésre jutott, hogy **a piacról történő kivonulások esetére érdemes lehet kidolgozni egy felülvizsgálati rendszert (*exit-based trigger*)**.

A pluralitás biztosításának **másik iránya, ha a vonatkozó versenyjogi szabályokat módosítják** úgy, hogy azok a korábbinál nagyobb figyelmet fordítsanak erre a célra. Leveson szerint mind (i) az Ofcom javaslataiban szereplő, valamilyen rendszer szerinti, a korábban hatályos szabályokban foglaltaknál több esetet felölelő, vagy időközönkénti automatikus felülvizsgálat, mind (ii) a versenyjogi szabályok szigorítása célravezető megoldás lehet, ugyanakkor nem javasolja a két rendszer párhuzamosan működtetését, mert az azzal a nemkívánatos következménnyel járhat, hogy a különböző döntéshozó szervek azonos kérdésekben eltérő következtetésekre jutnak, az érintettek számára bizonytalanságot eredményezve.

### **3.5.5. A pluralitás méréseért felelős döntéshozó**

*Ki legyen a felelős a pluralitás méréseért, és a döntésért abban a kérdésben, hogy szükség van-e valamilyen intézkedésre és ha igen, milyenre?*

A Vizsgálat során megismert bizonyítékok Leveson szerint okot annak elemzésére is, hogy milyen szerepet játszanak a politikusok a média sokszínűségének biztosításával kapcsolatban. E körben elsősorban a BSkyB tervezett felvásárlása kapcsán merült fel a döntéshozó pozícióban lévő politikusok esetleges részrehajló magatartásának gyanúja, amelyet Leveson

szerint a jövőben **a nagyobb átláthatóság** biztosításával lehetne eloszlatni a médiában történő fúziókkal kapcsolatos politikai döntések minden szintjén. Konkrét javaslatai:

- 1) az érintett miniszter legyen köteles konzultálni minden érintett féllel, mielőtt egy tranzakciót a versenyhatóság elé terjesztene a pluralitást érintő okokból, és legyen köteles nyilvánosan megindokolni az e körben hozott döntését;
- 2) ahelyett, hogy az érintett miniszter csak meghallgatja a hírközlési hatóság és a versenyhatóság álláspontját a döntéshozatal előtt, a jövőben legyen köteles kifejezetten megindokolni, ha a hatóságok álláspontjával ellentétesen dönt;
- 3) függetlenül attól, hogy az érintett miniszter milyen döntést hoz, legyen köteles nyilvánosságra hozni minden olyan megkeresés és lobbitevékenység tényét és terjedelmét, amely akár felé, akár munkatársai vagy tanácsadói felé irányult a döntés alapjául szolgáló ügyben.

### 3.6. A sajtó jövőbeni önszabályozó rendszerére tett javaslatok

#### 3.6.1. A vizsgálati szempontrendszer és a hatályos szabályozás fő hiányosságai

2012 májusában Leveson nyilvános konzultáció céljára közzétett egy dokumentumot, mely tartalmazta a sajtó szabályozására vonatkozó jövőbeni keretrendszer javasolt sarokpontjait. Ezek az alábbiak voltak:

- 1) hatékonyság (hitelesség és tartósság);
- 2) tisztességes és objektív standardok;
- 3) a végrehajtás és az előírásoknak való megfelelés (*compliance*) függetlensége és átláthatósága;
- 4) hatékony és hitelt érdemlő hatáskörök és jogorvoslati lehetőségek (*remedies*);
- 5) a megfelelő finanszírozás szükségessége.

E szempontrendszert illetően nem érkezett kritikai észrevétel, ezért Leveson ennek megfelelően vizsgálta meg a jövőbeni szabályozás rendszerére vonatkozó különféle javaslatokat.

Leveson hangsúlyozza, hogy álláspontja szerint amire szükség van, az egy **“nyilvánvalóan független és hatékony önszabályozási rendszer”**.

A Vizsgálat során megismert bizonyítékok rámutattak arra, hogy a sajtó önszabályozó szervezete, a **Press Complaints Commission (PCC) többé nem alkalmas feladatának ellátására**, mert a fenti szempontok közül többnek már nem felel meg. Az ellenzéki Munkáspárt vezetője, Ed Miliband által csak *“fogatlan uszkárnak”* nevezett PCC mind a társadalom, mind a politikusok, mind a sajtó szemében hitelét veszítette, és nem képviseli a sajtó teljes egészét, még a legnagyobb lapcsoportok közül sem mindegyik a tagja. A PCC nem rendelkezik sem a szükséges függetlenséggel, sem a hatékony működéshez szükséges hatáskörökkel. Nem független ugyanis kéllően a sajtótól, egyrészt mert a PCC finanszírozásáért felelős, nagy lapkiadók vezető tisztségviselőiből álló Press Board of Finance

(*PressBoF*) szerepet játszik a PCC elnökének és sajtót képviselő tagjainak kinevezésében, másrészt mert jelenleg is aktív szerkesztők (*serving editors*) vannak jelen testületeiben. A PCC által kiadott, az újságírásra vonatkozó alapvető etikai előírásokat tartalmazó szabálygyűjtemény, az *Editors' Code*<sup>41</sup> kapcsán Leveson megjegyzi: bár sokan jó kódexnek tekintik, nagy hiányossága, hogy általános követelmények meghatározásán túl nem megy, ezért a gyakorlatban történő alkalmazása számtalan kérdést vet fel, és sok bizonytalanság forrása. Bár az évek során számos tekintetben fejlődött, a kódexben foglaltak tényleges alkalmazásának ellenőrzése és megsértésének szankcionálása nem kielégítő hatékonysággal történik. Komoly vizsgálatok lefolytatására lehetőséget adó hatáskörei nincsenek, nem képes kellően súlyos szankciókat alkalmazni, az általa vezetett statisztikák nem kellően átláthatóak, panaszjárásának igénybevételét pedig a komolyabb ügyekben szinte kivétel nélkül mellőzik az érintettek és inkább bírósághoz fordulnak jogorvoslatért. Mindezeket összefoglalva elmondható, hogy az önmagát hatóságként, és az iparág önszabályozó szervezeteként meghatározó PCC-t felépítésének, eljárásainak és finanszírozásának hiányosságai inkább mediátorszerepbe kényszerítették, ahelyett, hogy az általa felügyelt szabályok betartatását hatékonyan és erőlyesen érvényesíteni tudná.

A fentiek értelmében Leveson szerint a status quo fenntartása nem megoldás, és e véleményét senki nem vitatta. (2012 márciusában a PCC maga is, egyhangúlag meghozott döntésben vállalta, hogy megindítja azt az átalakulási folyamatot, melynek célja saját megszűnése és másik szervezettel történő felváltása.)

### **3.6.2. A beérkezett javaslatok**

A Vizsgálat teljes folyamata alatt Leveson bátorította a sajtóipar képviselőit és szervezeteit, hogy dolgozzanak ki közösen egy olyan mechanizmust, mely a fent felsorolt kritériumoknak is megfelel, és elfogadható mind a sajtó, mind a társadalom számára. A felhívásra számos javaslat érkezett, például a PCC elnöke, Lord Hunt is ismertette javaslatát, illetve említésre méltó a Press Standards Board of Finance elnöke, Lord Black of Brentwood javaslata, mely gyakorlatilag az iparág álláspontját tükrözi és a Reportban részletes elemzésre is kerül.

A javaslatok közül azonban - annak ellenére, hogy számos, általa is elismert ötletet tartalmaztak - egy sem volt olyan, amely Leveson szerint megfelelt volna a felállított szempontrendszer valamennyi elemének. (Lord Black javaslatát például azért nem tartotta elfogadhatónak, mert bár a PCC-hez képest nagyobb hatáskört biztosított volna az új szabályozó szervezetnek, nem tartalmazott arra vonatkozó garanciákat, hogy minden nagyobb lapkiadó biztosan résztvegyen a rendszerben, illetve szervezete nem lett volna kellően független a sajtóipartól.)

---

<sup>41</sup> <http://www.pcc.org.uk/cop/practice.html>

### 3.6.3. Leveson javaslata

Annak ellenére tehát, hogy Leveson folyamatosan hangsúlyozta, hogy az iparágak kellene előállnia egy megfelelő javaslattal, a Jelentésben - a Terms of Referenceben kapott feladatának eleget téve - maga is ismerteti, hogy álláspontja szerint hogyan kellene felépülnie a sajtó jövőbeli önszabályozó rendszerének. Ennek keretében rögzíti az új rendszerrel szemben alapvetően szükséges elvárásokat, valamint egyes témaköröket illetően számos konkrét javaslatot fogalmaz meg az új rendszer szervezetével és működésével kapcsolatban. A továbbiakban ezek ismertetésére kerül sor.

#### 3.6.3.1. Az új rendszerrel szembeni alapvető elvárások

##### 3.6.3.1.1. Mindenki vegyen részt benne

Annak érdekében, hogy az új rendszer hatékony legyen, Leveson szerint alapvető fontosságú, hogy - a Broadcasting Code által lefedett elektronikus médiát leszámítva - **kiterjedjen minden nagy hírszolgáltatóra (sőt, jobb esetben minden magazinra is), beleértve az offline és online változatukat is, és nem csak az országos terjesztésű, hanem a regionális és helyi kiadók minél szélesebb körére is.** A kihívást az jelenti, hogy ezt a célt hogyan lehet elérni. Sokan fejezték ki ellenérzéseiket a Vizsgálat során egy esetleges törvényi kötelezéssel kapcsolatban, ugyanakkor nem tudtak hatékony alternatívát javasolni, amely képes lenne arra, hogy törvényi szabályozás nélkül elérje ezt a célt. Leveson nem tesz kifejezett javaslatot a törvénybe iktatásra, ugyanakkor hangsúlyozza: feltétlenül szükséges olyan megoldást találni, amely nem teszi lehetővé, hogy a sajtóipar egyes szereplői kivonhassák magukat az új rendszer hatálya alól.

##### 3.6.3.1.2. Önkéntes és független önszabályozás

Leveson szerint a **lehető legjobb megoldásnak egy olyan testület felállítása tűnik, amelyet az iparág hoz létre és szervez, de attól függetlenül működik, és hatékonyan képes szabályozni tagjainak tevékenységét, méghozzá tartósan.**

A szervezetet irányító Tanács (*Board*) elnökének (*Chair of the Board*) egyértelműen függetlennek kellene lennie a sajtótól Leveson szerint, ami azt jelenti, hogy tisztsége betöltése során illetve azt közvetlenül megelőzően nem állhat kapcsolatban semmilyen sajtószervezettel, és a politikai pártoktól is függetlennek kell lennie. E személy, valamint a Tanács további tagjainak kinevezésére Leveson szerint egy olyan **kinevezési bizottságot** (*appointment panel*) kell megbízni, amelynek tagjai maguk is függetlenek mind az iparágtól, mind a kormánytól. A kinevezési bizottsággal szembeni követelményeket Leveson az alábbi pontokba sorolja:

- a) kinevezésükre független, tisztességes és nyílt eljárással kerül sor;
- b) jelentős többségben olyan személyekből kell állnia, akik nyilvánvalóan függetlenek a sajtótól;

- c) legalább egy olyan személy a tagja kell, hogy legyen, aki naprekész ismeretekkel és tapasztalattal rendelkezik a sajtóval kapcsolatban;
- d) legfeljebb egy olyan tagja lehet, aki tagsága időszaka alatt valamely sajtókiadvány szerkesztői tisztségét tölti be.

A kinevezési bizottságnak a **Tanács elnökének és tagjainak kiválasztása során az alábbi szempontokra kellene figyelnie:**

- a) kinevezésükre tisztességes és nyílt eljárással kerüljön sor;
- b) jelentős többségben olyan személyekből kell állnia, akik függetlenek a sajtótól;
- c) tartalmazzon kellő számú olyan személyt, akik a sajtóiparban tapasztalattal rendelkeznek (lehetnek köztük korábbi szerkesztők és nagyobb tapasztalattal bíró *(senior)* vagy tudományos újságírók;
- d) nem lehet köztük olyan személy, aki jelenleg szerkesztőként dolgozik (*senior editor*);
- e) nem lehet köztük olyan személy, aki a brit parlament alsóházának vagy a kormánynak a tagja.

### 3.6.3.2. Taggá válás

Leveson szerint biztosítani kell, hogy a tagság lehetősége valamennyi kiadó (még akár a bloggerek számára is) rendelkezésre álljon, **tisztességes, ésszerű és nem-diszkriminatív feltételek mellett**, úgy, hogy a **különböző fajta kiadók számára különböző feltételek mellett is lehetséges legyen a csatlakozás** (egy blogger számára például nyilvánvalóan nem írhatóak elő olyan belső szervezeti szabályok, mint egy nagy lapkiadó esetében).

A taggá válás ösztönzésére alkalmas lehet Leveson szerint:

- a) ha valamilyen **megkülönböztető jelzést alkalmaznak** a rendszerben résztvevők könnyű azonosítására (ún. *kiemelés*). Ez a jelzés a megbízható újságírás védjegyévé válhatna, eligazodási lehetőséget biztosítva a társadalom számára, ösztönözve a lapokat, hogy a szervezet tagjává válva jogosultak legyenek a védjegy használatára;
- b) ha az **adatvédelmi biztos (vagy az adatvédelmi feladatokat a jövőben ellátó más szerv) az általa lefolytatott vizsgálatok során a lehetséges lépésekről való döntéshozatalkor jogosult lenne figyelembevenni, hogy az eljárása által érintett lap tagja-e a szervezetnek**. Ez nem azt jelentené, hogy más adatvédelmi szabályoknak kellene megfelelnie a szervezetben résztvevő lapoknak, mint azoknak, amelyek kimaradnak a tagságból, ugyanakkor mivel a tagok esetében az adatvédelmi szabályoknak való megfelelés a tagságtól elvárt és ellenőrzött követelmény, a nem tagok esetében mélyrehatóbb vizsgálatok lefolytatását tehetné lehetővé;
- c) a **választottbíráskodási szolgáltatásban rejlő lehetőségek kihasználása**. A szervezet tagjainak lehetősége lenne egy tisztességes, gyors, és olcsó választottbírói út igénybevételére a hosszadalmas és költséges pereskedés helyett. A bíróságok pedig a perköltségek összegének megállapításakor

figyelembevehetnék, hogy az alperes lap biztosította-e a lehetőséget a felperes panaszos számára, hogy az olcsóbb és gyorsabb választottbíráskodást választhassa, vagy kizárta őt ebből a lehetőségéből. (Utóbbi esetben, ha a felperes keresete nem volt ésszerűtlen és zaklató jellegű, Leveson szerint még akkor sem szabadna a felperestől várni a perköltség megfizetését, amennyiben a per az ő vesztesévével zárul.);

- d) Leveson szerint **a bíróságok által megítélt kártérítések összegének meghatározásakor tekintettel lehetne lenni arra, hogy az alperes nem kívánt tagja lenni a magas minőségű újságírást képviselő új szervezetnek**, és ezáltal nem biztosította a választottbírási út igénybevételének lehetőségét sem az alperes számára.

### 3.6.3.3. Finanszírozás

Leveson szerint **a rendszer finanszírozásáról a Tanács és az iparág között kötött megállapodásban kellene rendelkezni**, figyelembevéve, hogy milyen feladatokat kell a testületnek ellátnia, valamint a sajtón lévő kereskedelmi nyomást is (ami csekélyebb mértékű a nagyobb kiadók, mint a kisebb, regionális társaik esetében). Meg kell határozni, hogy mekkora az az irányadó költségvetés, amely a Tanács szerint elegendő a célok ellátására. A finanszírozásra vonatkozó megállapodásokat **4-5 éves időszakokra** kellene kötni, és jóval a következő finanszírozási időszak bekövetkezte előtt meg kellene kezdeni a rájuk vonatkozó tárgyalásokat.

Leveson elismeri, hogy a rendszer felállításának és működtetésének jelentős költségei lehetnek, ezért **felveti az esetleges társadalmi finanszírozás lehetőségét is**.

### 3.6.3.4. Etikai kódex

Az új rendszerben is **szükség van egy, az újságírás alapvető etikai normáit összefoglaló kódexre, és ennek megalkotás során figyelembe kell venni a PCC Editors's Code-jának használata során felmerült gyakorlati tapasztalatokat**. Így például fontos lenne, hogy a kódex etikai és jogi kontextusai világosak legyenek az újságírók számára és az új kódexnek a korábbinál egyértelműbbnek és gyakorlatiasabbnak kell lennie. (A Vizsgálat során összegyűlt bizonyítékok például rámutattak, hogy egyes szabályok - mint például a tények és vélemények kötelező elválasztásának kötelezettsége - a gyakorlatban az újságírók szerint szinte betarthatatlanok.) Az új kódexet Leveson szerint a Tanácsnak kell elfogadnia, melynek munkáját e téren egy erre a célra létrehozott bizottságnak (*Code Committee*) kell segítenie, mely utóbbinak tagjai között egyaránt lehetnek a Tanács független tagjai, illetve aktuálisan szerkesztőként dolgozó személyek.

A kódex tartalmát illetően a részletszabályokra Leveson nem kíván javaslatot tenni, ugyanakkor néhány általános alapelvet megfogalmaz:

A **kódexnek figyelembe kell vennie** a szólás szabadságának fontosságát, a közönség érdekeit (beleértve a bűncselekmények és “súlyos illetlenségek” felderítéséhez és napvilágra kerüléséhez, a közegészség és közbiztonság megőrzéséhez, valamint a közönség súlyos félrevezetésének megelőzéséhez fűződő közösségi érdeket) és az egyének jogait. **Ki kell terjednie különösen** az alábbi követelményekkel kapcsolatos szabályozásra:

- a) a sajtó magatartása, különös tekintettel a sajtóanyagok megszerzése kapcsán érintett személyekkel történő bánásmódra;
- b) a magánélet megfelelő tiszteletben tartása olyan esetekben, amikor ennek megsértését nem indokolja kellő mértékű közérdek;
- c) pontosság és a megtévesztés elkerülésének szükségessége.

A “köz érdekével” kapcsolatban Leveson megjegyzi: a Vizsgálat során meghallgatott szerkesztők egymástól egészen eltérő véleményeket fogalmaztak meg arról, hogy mit értenek e kifejezés alatt. Leveson szerint **fontos, hogy a szabályozó szervezet e kifejezés használatakor következetesen járjon el, a „közérdek” fogalmát konzisztensen azonos értelemben használva**. Az erre vonatkozó iránymutatásnak könnyen elérhetőnek kell lennie a szerkesztők és újságírók számára, hogy napi döntéseik meghozatala során tisztában legyenek azzal, mely esetekben hivatkozhatnak a köz érdekére, és a szabályozó szervezetnek saját eljárásai során is tartania kell magát az erre vonatkozó iránymutatásához.

### 3.6.3.5. Szervezeti követelmények

Leveson javaslata szerint a **csatlakozni kívánó tagoktól meg kell követelni, hogy megfelelő és átlátható belső irányítási folyamatokkal rendelkezzenek, és hogy lépéseket tegyenek a nem megfelelő működésből eredő hibák kiküszöbölésére**. E körben például elő kell írni számukra, hogy kielégítő és gyors panaszkezelési rendszerrel rendelkezzenek, mely ösztönzőleg hat a panaszosokra, hogy bátran igénybevegyék azt, és csak akkor forduljanak a Tanácshoz panaszaikkal, ha a sajtószervnél a panaszuk kezelése kellő határidőn belül nem vezetett eredményre.

### 3.6.3.6. Hatáskörök

Annak érdekében, **hogy a szabályozó szervezet hatékonyan tudjon működni, szükséges, hogy megfelelő hatáskörökkel legyen ellátva**. Feltétlenül rendelkeznie kell például hatáskörrel arra, hogy a kódex megsértésével kapcsolatban érkező panaszokat megfelelően tudja kezelni, illetve, hogy lépéseket tudjon tenni a kódex súlyos vagy szisztematikus működési hiányosságainak felmerülése esetén.

#### 3.6.3.6.1. Panaszkezelés

A Tanácsnak **hatáskörrel kell rendelkeznie arra, hogy meghallgathassa a szervezet tagjai által elkövetett kódexsértésekkel kapcsolatos panaszokat és döntsön azok tárgyában**. E panaszok származhatnak (i) a feltételezett szabálysértésben személyesen és

közvetlenül érintettektől, (ii) az érintettek képviselőjére létrehozott csoportoktól, vagy (iii) olyan harmadik személyektől, akik a publikált információ pontosságát szeretnék biztosítani. Harmadik személyek részéről érkező panaszok esetén az ügyben közelről érintett személyek álláspontját figyelembe kell venni.

A panaszok ügyében való döntés végső soron a Tanács felelőssége, melynek munkáját a panaszokkal foglalkozó tisztviselők javaslatai segítik. Olyan személyek, akik aktuálisan szerkesztőként dolgoznak (*serving editors*), nem lehetnek a Tanács számára a panaszok tárgyában javaslatot tevő bizottságok tagjai. Ezeket bizottságokat úgy kell kialakítani, hogy összetételük tükrözze a Tanács összetételét, többségében olyan tagokból állva, akik a sajtótól függetlenek.

Leveson szerint folytatni kell azt a gyakorlatot, hogy a panaszosok **ingyenesen** tehessenek panaszt.

#### **3.6.3.6.2. Eljárás az etikai szabályok megsértése esetén**

A Tanácsnak, a sajtó független önszabályozó testületként, hatáskörrel kell rendelkeznie arra, hogy **különböző ügyeket kivizsgáljon, és eljárjon a kódex súlyos vagy szisztematikus megsértése, illetve a Tanács iránymutatásának be nem tartása esetén**. Azoknak, akik részt kívánnak venni a rendszerben, ezen eljárások során együtt kell működniük a Tanáccsal.

#### **3.6.3.7. Jogorvoslatok (remedies) és szankciók**

A Tanács hatásköre és kötelessége annak biztosítása, hogy **a kódex megsértéseinek eseteit pontosan dokumentálják**, amely alapján utólag is visszakereshető, hogy milyen panasz érkezett és az ügy milyen eredménnyel zárult. Ezt a dokumentációt nyilvánosan hozzáférhetővé kell tenni annak érdekében, hogy bárki megismerhesse az egyes lapok jogsértéseinek eseteire vonatkozó adatokat.

A Tanácsnak hatáskörrel kell rendelkeznie arra, hogy **a kódexben lefektetett etikai szabályok megszegése esetén megfelelő jogorvoslatot írthasson elő, illetve helyreigazító közlemény vagy bocsánatkérés közzétételére kötelezhessen**. E téren nyilvánvalóan fontos szerepe van a sértett és az érintett lap közötti egyezkedésnek, de a végső szót a bocsánatkérések közzétételével kapcsolatos kérdésekben a Tanács mondja ki.

A Tanácsnak hatáskörrel kell rendelkeznie arra, hogy **megfelelő és arányos szankciókat** szabjon ki azokra a rendszerben résztvevő lapokra, amelyek felelősségét megállapítják a kódex súlyos vagy szisztematikus megsértésében vagy a szervezet működését szabályozó előírások megszegésében. A lehetséges szankciók között szerepelnie kell a pontatlanságok orvoslását célzó helyreigazításra kötelezésnek, a többi előírás megszegését szankcionáló bocsánatkérésre kötelezésnek, illetve pénzügyi szankcióknak egyaránt. Utóbbiak Leveson javaslata szerint a forgalom 1%-áig terjedhetnének, az összeg felső határa 1 millió GBP lenne.

A Tanácsnak **nem lenne lehetősége arra, hogy bármely sajtóanyag megjelenését megakadályozhassa.** Ugyanakkor a kódex-szel való megfelelés kérdéseire vonatkozó **tanácsadó szolgáltatot működtethet,** amelyet a rendszerben résztvevő lapok szerkesztői - szabad választásuk szerint - vehetnek igénybe, akik utóbb hivatkozhatnának az e tanácsadó szolgálat által a publikálást megelőzően adott tanácsokra, amennyiben az adott ügyben végül valamilyen peres eljárásra kerülne sor.

A Tanácsnak **évente publikálnia kellene egy jelentést,** amely tartalmazza:

- a) a szervezetben résztvevők megnevezését, jelezve a tagság számának adataival kapcsolatos jelentősebb változásokat;
- b) az általa kezelt panaszok számára és kimenetelére vonatkozó adatokat, összesítve, és tagonkénti leosztásban egyaránt;
- c) a lefolytatott vizsgálatokra és azok kimenetelére vonatkozó összegzéseket;
- d) a Tanács által biztosított választottbíróóság (*arbitration service*) igénybevételére vonatkozó adatokat.

### 3.6.3.8. Választottbíráskodás

Annak érdekében, hogy a viták a rendes bírósági útnál lényegesen gyorsabban és olcsóbban lezárásra kerülhessenek Leveson javaslata szerint a Tanácsnak független, nagy tiszteletben álló jogi szakértők igénybevételével egyfajta választottbírói szolgáltatást kellene működtetnie, anélkül azonban, hogy annak igénybevételét kötelezővé tennék. Az eljárásnak **tisztességesnek, gyorsnak, olcsónak, nyomozóelvűnek (*inquisitorial*) és a panaszosok számára ingyenesen igénybevehetőnek kellene lennie.** A választottbíró tarthatna meghallgatásokat, amennyiben azt szükségesnek látja, de el is tekinthet azoktól, amennyiben nem. Amennyiben egy panaszos jelentéktelen ügyekben, vagy zaklató jelleggel venné igénybe az eljárást, őt az okozott költségek megtérítésére lehetne kötelezni.

### 3.6.3.9. Az új szervezet elismerése

Mint korábban már említésre került, **a Vizsgálat során éles vita bontakozott ki azzal kapcsolatban, hogy az új önszabályozó rendszer törvényi alátámasztással (*statutory underpinning*) működjön-e** vagy sem. Sokak szerint veszélyes és szükségtelen a törvényi szabályozás, sőt többen egyenesen elfogadhatatlannak tartották ezt a lehetőséget. E vélemények hátterében a sajtó szabadságával kapcsolatos aggályok állnak, melyek szerint a törvényi szabályozás gyakorlatilag azt jelentené, hogy a politika beavatkozik a szabad sajtó működésébe.

**Leveson szerint** a törvény célja *nem az lenne,* hogy maga hozza létre a sajtóval kapcsolatos szabályozási feladatokat ellátó új szervezetet, vagy hogy jogokat biztosítson a parlamentnek, a kormánynak vagy más szervezetnek arra, hogy akadályozzák a sajtó szabad működését, előírva, hogy a jövőben mit nem publikálhatnak és hogy mit kötelesek publikálni. Ugyanakkor álláspontja szerint **az elengedhetetlen, hogy törvény rendelkezzen arról, hogy**

- 1) **az új szervezetnek mely követelményeknek kell megfelelnie,** valamint hogy

- 2) a megalakuló új szervezetről **milyen eljárás során és mely testület állapítja meg hivatalosan, hogy megfelel-e ezeknek a feltételeknek** (*recognition process*).

Leveson kell, hogy legyen egy olyan szerv (*recognition body*), amelynek a felelőssége nem több, mint ennek az elismerésnek a megadása, ugyanakkor nem vesz részt a szervezet tagjai tevékenységének szabályozásában. E körben az **“elismerő testület” feladata az alábbi lenne:**

- a) áttekinteni és jóváhagyni a kinevezési eljárások függetlenségét;
- b) ellenőrizni, hogy az elismerésre jelentkező szervezetek megfelelnek-e a törvényben foglalt feltételeknek;
- c) rendszeres időközönként ellenőrizni, hogy az elismert szervezetek teljesítik-e a törvényben foglalt feltételeket;
- d) az előre meghatározott körülmények bekövetkezése esetén ad hoc felülvizsgálatokat lefolytatni, annak megállapítására, hogy az elismert szervezetek továbbra is teljesítik-e a törvényben foglalt feltételeket.

Leveson javaslata szerint minden elismert szervezetet első alkalommal két év után, majd hároméves időközönként ellenőrizni kell a törvényben foglalt feltételek teljesülése szempontjából.

Leveson elképzelése az, hogy az elismerő testület feladatát az Ofcom szervezetén belül kellene ellátni, vagy esetleg ki kellene nevezni egy Elismerési Biztost, akinek munkáját az Ofcom tisztviselői segítenék.

Bár elvileg lehetséges lenne több szervezet elismerése is, Leveson javaslata az, hogy **egy időben csak egy elismert szervezet működjön**, mely így képes lefedni a teljes iparágat, ezáltal egységes feltételrendszert biztosítva minden sajtótermék számára. Bár elismeri, hogy a PCC működésével kapcsolatos tapasztalatok rámutatnak, hogy nehéz lesz a teljes iparágat egyetlen szervezetbe tömöríteni, ennek ellenére mégis azt hangsúlyozza, hogy számtalan nemkívánatos következménnyel járhatna több szervezet létezése. Ilyenek például:

- a standardok széttöredezése;
- azonos kérdésekben eltérő döntések hozatala;
- az üzleti érdekeknek jobban megfelelő szervezethez való csatlakozás lehetősége;
- a teljes iparágat érintő szisztematikus vizsgálatok lefolytatásának nehézsége;
- a költségek felesleges sokszorozódása.

Leveson rögzíti: egyértelműen kudarcnak tekintené, ha nem sikerülne az iparágat egyetlen szervezet emyője alá vonni.

A törvényi szabályozástól való ódzkodásra való reakcióként Leveson azt javasolja, hogy a szervezettel szembeni alapvető követelmények, valamint az elismerési eljárás törvényben való szabályozása mellett szintén **törvény mondja ki világosan és egyértelműen, hogy a Kormány kifejezett kötelezettsége a sajtó szabadságának tiszteletben tartása és védelme.**

### 3.6.3.10. Az új szervezetre vonatkozó további javaslatok

Az új szabályozó szervezetnek Leveson javaslata szerint meg kell fontolnia az alábbi követelmények elvárását:

- a) az újságok legyenek kötelesek saját oldalaikon **megfelelőségi beszámolókat** (*compliance reports*) közzétenni, hogy olvasóik könnyen hozzájuthassanak ezekhez az információkhoz, és
- b) minden egyes lapnál legyen egy olyan **vezető állású személy, aki felelős** a megfelelésért és a szabályok betartásáért.

Az új szabályozó szervezetnek meg kell fontolnia egy olyan **megkülönböztető jelzés (ún. kitemark)** megalkotását, melyet a tagjai használhatnak a megbízható újságírás felismerhetővé tételére.

Az új kódex kialakításával kapcsolatban Leveson azt javasolja, hogy a korábbi **Editors' Code** mielőbb kerüljön felülvizsgálatra az új önszabályozó szervezet által és hogy a **felülvizsgálatakor nyilvános társadalmi konzultációra is sor kerüljön.**

Leveson egyetért azzal a javaslattal, hogy a **kiszabott bírságokból befolyó összegeket egy elkülönített alapon kell kezelni**, és azt a vizsgálati eljárások lefolytatásának céljára kell fordítani. (E rendelkezés célja, hogy ne a napi működés finanszírozására fordítsák az ilyen bevételeket, ami nemkívánatos következményekkel járhatna.)

Leveson szerint alapvetően fontos, hogy sajtóetikai kérdésekben a szabályozó szervezet továbbra is biztosítson **tanácsadó szolgáltatot a társadalom számára.** Tekintettel arra, hogy a PCC azon gyakorlata, melynek értelmében jogsértéstől történő elállásra kötelező figyelmeztetésekben (*desist notice*) részesítetik azon újságírókat és/vagy fotósokat, akik egy érintett személy kifejezett kérése ellenére továbbra is zaklatják az illetőt, a Vizsgálat során megismert bizonyítékok szerint hatékonyan működik, Leveson javasolja egy ilyen figyelmeztetési és távoltartó rendszer jövőbeni fenntartását is.

A sajtószervtől független fotósoktól, illetve fotóügynökségtől származó fotókkal kapcsolatban felmerült panaszok kapcsán Leveson azt javasolja, hogy az új szabályozó szervezet tegye egyértelművé, hogy a lapok **valamennyi, általuk publikált anyagért szigorú felelősséggel tartoznak, beleértve a fényképeket is,** függetlenül attól, hogy milyen forrásból származnak.

A Vizsgálat során számos bizonyíték merült fel arra vonatkozóan, hogy egyes társadalmi csoportokat, például a nőket vagy a kisebbségeket rendszeresen diszkriminatívan kezeli a sajtó. Leveson javaslata ezért - azon felül, hogy az egyéni sértettek mellett az e csoportokat képviselő szervezetek is élhessenek panasszal - az, hogy a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságának tiszteletben tartása mellett a **szabályozó szervezetnek lehetősége legyen arra, hogy közbelépjen a feltehetően diszkriminatív tudósításokkal szemben,** az egyenlő bánásmódra vonatkozó jogi szabályok szellemében.

Annak érdekében, hogy a “közérdek” fogalmának eltérő értelmezése ne adhasson okot bizonytalanságra, és hogy az újságírók és szerkesztők mindennapi munkáját segítse, a szabályozó szervezetnek **világos iránymutatással kell szolgálnia a közérdek fogalmának tartalmát illetően**. Leveson javaslata az, hogy olyan esetekben, amikor valamely publikáció igazolásaként a közérdekre hivatkoznának, álljon rendelkezésre egy olyan jelentés, mely az adott publikáció mellett és ellen szóló érveket veszi számba, és indokolja a végleges döntést. Leveson szerint lehetőséget kellene biztosítani arra, hogy amennyiben egy szerkesztő erre igényt tart, tanácsot kérhessen a szabályozó szervezettől a közérdek fogalmának egy konkrét esetben történő értelmezése kapcsán.

A szabályozó szervezetnek Leveson szerint bátorítania kell a sajtót, hogy a **hírek tárgyát képező források tekintetében olyan áttekinthetően működjenek, amennyire csak lehetséges**. Ide tartozik (i) olyan információk hozzáférhetővé tétele, amely segítséget nyújt az olvasók számára, hogy megállapíthassák egy adott forrástól származó információk megbízhatóságát, valamint (ii) könnyű hozzáférés (pl. internetes linkek) biztosítása nyilvánosan elérhető információforrásokhoz, mint például a tudományos publikációk vagy a közvéleménykutatások eredményei. Ide tartozik továbbá az is, hogy (iii) a fényképeket készítő személyek nevét írják oda az általuk készített fényképek mellé. Ez a követelmény nem az újságírók forrásai védelmére vonatkozó hatályos előírások korlátozását célozza, csupán az átláthatóságot kívánja előmozdítani, olyan esetekben, mikor ez „*lehetséges és egyúttal helyénvaló is.*”

Az újságírók védelmében Leveson egyetért a PCC elnöke, Lord Hunt azon javaslatával, hogy álljon rendelkezésre számukra egy olyan **forródrót (whistleblowing hotline)**, amelynek segítségével jelenthetik, ha úgy érzik, hogy a kódexben foglaltakkal ellentétes magatartásokra kívánják rábírní őket.

A *National Union of Journalists (NUJ)*<sup>42</sup> a Vizsgálat során azt javasolta, hogy valamilyen védelmet kellene biztosítani azon újságírók számára, akik vállalják a kódexben foglaltaknak megfelelő munkavégzést. Ennek tükrében Leveson szerint az iparágnak, de különösen a szabályozó szervezetnek meg kell fontolnia, hogy tagjai az általuk alkalmazott **munkaszerződésekbe és vállalkozói szerződésekbe olyan klauzulákat vegyenek fel, amelynek célja az, hogy megakadályozza a kódexben foglaltakkal szembeni magatartást megtagadó újságírókkal szembeni retorziók alkalmazását.**

---

<sup>42</sup> <http://www.nuj.org.uk/>

## 4. A VIZSGÁLAT UTÓÉLETE, A VIZSGÁLAT NYOMÁN TETT SZABÁLYOZÓI LÉPÉSEK

### 4.1. Vita Leveson javaslatairól

Az összesen közel 2000 oldal terjedelmű Leveson Report, valamint 46 oldalas vezetői összefoglalójának nyilvánosságra hozatalára 2012. november 29-én került sor, és ezt követően azonnal **éles vita alakult ki** a politikai pártok, a sajtóipar, a telefonlehallgatási botrány áldozatai és a széles közvélemény körében arról, hogy mi és hogyan valósuljon meg a Leveson által vázolt modelltől.

David Cameron konzervatív párti miniszterelnök még a jelentés megjelenésének napján a parlament alsóházában elmondott beszédében elvetette a Leveson által javasolt törvényi szabályozás gondolatát, mondván az veszélyeztetné a véleménnyilvánítás és a sajtó szabadságát.<sup>43</sup> Álláspontja szerint a sajtóra vonatkozó szabályok törvénybe iktatásával a parlament *“átlépne a Rubiconon”*, lehetővé válna a politikusok számára, hogy a sajtóra vonatkozó szabályokat és korlátozásokat fogadjanak el.

Koalíciós partnere, a liberális demokratákat vezető Nick Clegg ugyanakkor nem osztotta Cameron álláspontját és kijelentette, hogy elfogadhatónak tartja Leveson azon javaslatát, hogy a sajtó önszabályozó szervezetének elismerése mögött törvényi szabályozás álljon.<sup>44</sup> Az ellenzék vezére, a munkáspárti Ed Miliband szintén Leveson javaslata mellé állt a törvényi szabályozást illetően, ugyanakkor ellenezte Levesonnak az adatvédelmi szabályokkal kapcsolatos javaslatait, mondván azok veszélyeztetnék az oknyomozó újságírás műfaját (ebben a kérdésben Clegg is egyetértett az ellenzék vezérével).

A telefonlehallgatási botrány áldozatai megdöbbenésüknek és csalódottságuknak adtak hangot azzal kapcsolatban, hogy Cameron nem támogatja Leveson javaslatának központi elemét, állítva, hogy a miniszterelnök *“kitépte Leveson javaslatának szívét és lelkét”*, és hogy úgy érzik, a miniszterelnök *“elárulta”* őket.<sup>45</sup>

2013. december 4-én Cameron találkozott a legnagyobb országos lapok szerkesztőivel és a megbeszélésen felszólította őket, hogy záros határidőn belül álljanak elő a Leveson javaslatainak megfelelő önszabályozó rendszerre vonatkozó iparági javaslatukkal, és ebben az esetben a kormány nem fog a sajtóra vonatkozó törvényi szabályozást alkotni.<sup>46</sup>

### 4.2. A parlamenti pártok megegyezése nyomán született royal charter tervezete

2013 decemberében hírek jelentek meg arra vonatkozóan, hogy **a miniszterelnök - észelve a széleskörű felháborodást, amiért nem értett egyet Leveson törvényi szabályozásra**

<sup>43</sup> <http://www.theguardian.com/politics/video/2012/nov/29/leveson-report-david-cameron-video>

<sup>44</sup> <http://www.theguardian.com/media/2012/nov/29/leveson-report-david-cameron-rejects>

<sup>45</sup> <http://www.theguardian.com/media/2012/nov/29/victims-accuse-cameron-leveson-inquiry>

<sup>46</sup> <http://www.theguardian.com/media/2012/dec/04/david-cameron-editors-leveson>

**irányuló javaslatával - kompromisszumos megoldásként azt fontolgatja, hogy ún. royal charter szülessen a sajtó önszabályozó szervezetéről.**<sup>47</sup>

A royal charter a brit jogrendszerben jogi kötelező erővel bíró jogforrás, amely bizonyos szervezetek hatásköreit, működésének alapvető szabályait rögzíti, illetve jogi személyiséggel ruházza fel magát a szervezetet. Ugyanilyen jogforrás hozta létre az Egyesült Királyságban a BBC-t, a Bank of England-et, a brit Vöröskeresztet, a Cambridge-i Egyetemet, és közel 900 további intézményt a XIII. század óta. Alapvető különbsége a törvényektől, hogy formálisan nem a parlament hozza létre és helyezi hatályon kívül, hanem a mindenkori uralkodó tanácsadó testülete, az ún. privy council.<sup>48</sup> Így a parlamentnek nincs közvetlen lehetősége módosítani sem a royal chartert, ugyanakkor az esetleges módosítás a kormánytól nem független, hiszen konkrét tartalma az illető szervezet és a kormány érintett minisztereinek egyeztetése során alakul ki a privy councilen keresztül. (Az uralkodó elvileg bárkit kinevezhet a tanács tagjául, de a gyakorlatban a kinevezések a miniszterelnök javaslatára szoktak megtörténni. A privy council élén jelenleg a koalíciós partner liberális demokratákat vezető Nick Clegg áll, és a kormány valamennyi minisztere tagja a testületnek.)<sup>49</sup>

A royal charter alkalmazása lehetővé tenné a kormány számára, hogy amennyiben a létrehozott szervezet működése során nem tartja be a rá vonatkozó szabályokat, a kormány - a privy councilen keresztül - megfossza szabályozási hatásköreitől, vagy módosítsa a rá vonatkozó, a royal charterben rögzített szabályokat. Éppen ez a lehetőség vált a parlamenti pártok közötti egyik legvitatottabb ponttá, a munkáspárt és a liberálisok ugyanis ragaszkodtak ahhoz, hogy a kormánynak ne legyen lehetősége ilyen közvetlen módon beavatkozni az önszabályozás rendszerébe.

A konzervatívok, a liberálisok és a munkáspártiak végül **2013. március 18-án tudtak megegyezni a sajtó önszabályozó rendszere alapjainak royal charterben történő lefektetéséről szóló javaslatban** (*draft royal charter on self-regulation of the press*).<sup>50</sup>

E dokumentum főbb rendelkezései a következők.

#### **4.2.1. Az Elismerő Testület létrehozása**

A Leveson által megfogalmazott javaslatnak megfelelően **a royal charter tervezete létrehoz egy ún. Elismerő Testületet (*Recognition Panel*), amelynek élén a Tanács áll (*Board of the Recognition Panel*), a testület irányítási és vezetési feladatait ellátva.** Az Elismerő Testület létrehozásának célja, hogy ellássa a royal charterben rögzített, a potenciális szabályozó szervezetek elismerésével kapcsolatos feladatokat. Ennek keretében az Elismerő Testület közfeladatot ellátva a charterben rögzített elismerési szabályoknak megfelelően:

<sup>47</sup> <http://www.theguardian.com/media/2012/dec/07/leveson-cameron-royal-charter-press-watchdog>

<sup>48</sup> <http://privycouncil.independent.gov.uk/>

<sup>49</sup> <http://www.theguardian.com/media/2012/dec/07/leveson-inquiry-royal-charter-history>

<sup>50</sup> [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/142808/18\\_March\\_2013\\_v6\\_Draft\\_Royal\\_Charter.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/142808/18_March_2013_v6_Draft_Royal_Charter.pdf)

- a) dönt az elismerésre jelentkező szabályozó szervezetek jelentkezéseinek ügyében;
- b) felülvizsgálja, hogy a már elismert szabályozó szervezet továbbra is alkalmas-e az elismerésre;
- c) visszavonja az elismerést azokban az esetekben, ha az Elismerő Testület meggyőződött arról, hogy a szabályozó szervezet elveszíti az elismerésre való jogosultságát;
- d) jelentést készít az elismerés rendszerének bármely sikeréről vagy kudarcáról.

Az Elismerési Testület Tanácsa egy elnökből és legalább négy, legfeljebb nyolc tagból áll, a működésére vonatkozó eljárási szabályokat köteles nyilvánosságra hozni. A Tanács nem delegálhatja az elismerés megadására vagy visszavonására vonatkozó döntés meghozatalának, valamint az ad hoc felülvizsgálatok lefolytatásának jogát.

Az Elismerő Testület munkájának segítésére, szervezési és tanácsadási feladatok ellátására alkalmazottakat vehet fel, illetve más közreműködőket vehet igénybe. E személyek között nem lehetnek olyanok, akik:

- a) ún. releváns kiadók,<sup>51</sup> vagy olyan személyek, akik más módon résztvesznek híradásban, vagy aktuális eseményekről szóló tájékoztatásban az Egyesült Királyságban;
- b) valamely releváns kiadó irányító testületének tagjai;
- c) valamely szabályozó szervezet tanácsának elnöke vagy tagjai;
- d) akik egy releváns kiadó vagy szabályozó szervezet személyzetének tagjai;
- e) köztisztviselők
- f) jelenlegi vagy egykori tagjai a parlament alsóházának, vagy a Lordok Házának, vagy a Skót Parlamentnek, vagy az Északír Nemzetgyűlésnek, vagy a Walesi Nemzetgyűlésnek.

Az Elismerő Testület - a Tanácson keresztül - jogosult - többek között - megállapodásokat kötni az elismerésre jelentkező szabályozó szervezetekkel nem-visszatérítendő díjak megfizetésére, valamint a feladatainak ellátásához és működéséhez szükséges jogi és más (pl. pénzügyi) tanácsadást igénybevenni.

Az Elismerő Testület jogi személy, perelhet és perelhető.

#### **4.2.2. A charter módosításának lehetősége**

A módosítására vonatkozó legvitatottabb pontot illetően a megegyezés az alábbi megoldás lett: a royal charter bármilyen kiegészítésére, bármely rendelkezésének módosítására, vagy hatályon kívül helyezésére csak a magában a charterben lefektetett feltételek teljesülése esetén kerülhet sor. E feltételek a következők: mielőtt a royal charter bárki által kezdeményezett bármilyen módosítása, kiegészítése vagy bármely rendelkezésének hatályon kívül helyezése

---

<sup>51</sup> a releváns kiadó definíciója a tervezetben a következő: olyan személy, aki (leszámítva a műsorszolgáltatókat) az Egyesült Királyságban (i) hírlapot, vagy magazinokban hírekkel kapcsolatos tartalmakat ad ki, vagy (ii) hírekkel kapcsolatos tartalmakkal szolgáló weboldalt működtet (függetlenül attól, hogy egy hírlaphoz vagy magazinhoz kapcsolódik-e vagy sem).

hatályba lépne (leszámítva az elírásokkal kapcsolatos javításokat) annak tervezetére vonatkozó javaslatot a parlament mindkét házában határozattal kell elfogadnia, méghozzá mindkét házban legalább kétharmados többséggel meghozott döntéssel. A royal charter bármilyen változtatására az Elismerő Testület csak akkor tehet javaslatot, ha a Tanács egy kifejezetten ebből a célból összehívott ülésen egyhangúlag meghozott döntéssel így határozott. Annak, hogy magát a chartert hatályon kívül helyezték, illetve hogy az általa létrehozott Elismerő Testületet megszüntették szintén a parlament mindkét házában legalább kétharmados döntéssel meghozott határozata az előfeltétele.

#### 4.2.3. Költségvetés

A Tanácsnak kell elkészítenie az éves költségvetésére vonatkozó javaslatokat és az államkincstárnak kell biztosítania az Elismerő Testület működéséhez és feladatainak ellátásához szükséges forrásokat a charter hatálybalépésétől számított első három évben. Az ezt követő időszakra vonatkozóan a Tanácsnak ki kell dolgoznia és nyilvános konzultáció tárgyává kell tennie egy olyan finanszírozási rendszert, mely az elismerésért jelentkező szabályozó szervezetek által történő befizetéseken alapszik, és melyből fedezni lehet az elismerésekkel és a rendszeres felülvizsgálatokkal kapcsolatban felmerülő valamennyi költséget. A Tanács jogosult arra, hogy különböző körülményekre vonatkozóan különböző díjakat állapítson meg, de a díjak nem haladhatják meg a royal charterben rögzített (jelen tanulmány írásának időpontjában még pontosan meg nem határozott) felső határokat. Amennyiben a Tanács arra a következtetésre jut, hogy a bevételei várhatóan nem lesznek elegendők feladatainak ellátására, további forrásokat igényelhet az állami költségvetésből annak érdekében, hogy a forráshiány ne vezessen arra, hogy feladatait nem tudja ellátni.

#### 4.2.4. Az Elismerő Testület Tanácsa

Az Elismerő Testület Tanácsába történő kinevezéssel és a tagsággal kapcsolatos szabályokat a charter 1. számú melléklete tartalmazza.

Amikor legelső alkalommal kerül sor a Tanács felállítására, az eljárás a következő: a Tanács elnökét és legalább négy tagját tisztességes és nyílt eljárás keretében, a Kinevezési Tanács (*Appointments Committee*) nevezi ki úgy, hogy először az elnök kinevezésére kerül sor, majd az ő részvételével együtt a tagokéra. A Kinevezési Bizottság 4 tagból álló testület, őket a közhivatalokba történő kinevezések tisztességes, nyílt és átlátható eljárásáért felelős, kormánytól független brit biztos (*Commissioner for Public Appointments in England and Wales*)<sup>52</sup> nevezi ki. A Kinevezési Bizottság elnöke olyan személy lehet, aki a közhivatalokba történő kinevezésekért felelős biztos munkáját segítő tanácsadó testület tagja (*ún. Public Appointments Assessor*). A Kinevezési Bizottság függetlenségének biztosítása érdekében a bizottság tagjává nem nevezhető ki olyan személy, aki:

- a) egy releváns kiadó lapjánál jelenleg szerkesztői tisztséget tölt be (*serving editor*);

---

<sup>52</sup> <http://publicappointmentscommissioner.independent.gov.uk/who-we-are/>

- b) releváns kiadó, vagy olyan személy, aki más módon résztvesz híradásban, vagy aktuális eseményekről szóló tájékoztatásban az Egyesült Királyságban;
- c) tagja a parlament alsóházának, vagy a Lordok Házának, vagy a Skót Parlamentnek, vagy az Északír Nemzetgyűlésnek, vagy a Walesi Nemzetgyűlésnek, vagy az Európai Parlamentnek (a Lordok Házának tagjai esetében csak akkor él a korlátozás, ha kinevezésekor vagy az azt megelőző 5 évben politikai párttal hivatalos kapcsolatban állt);
- d) miniszteri tisztséget tölt be az Egyesült Királyság kormányában, a skót kormányban, a walesi vagy az északír kormányban.

**Az Elismerő Testület Tanácsának tagjaira vonatkozó feltételek az alábbiak:**

- a Tanács minden tagjának magasszintű tapasztalatokkal (*senior board level experience*) kell rendelkeznie valamilyen állami vagy magán szervezet vezetésében, beleértve a vezetéssel járó felelősséget is és értenie kell azt a környezetet, amelyben a szabályozó szervezet működni fog;
- a Tanács legalább egy tagjának jogi végzettséggel és szakértelemmel kell rendelkeznie (amely kiterjed a Tanácsra vonatkozó szabályozási környezetre), legalább egy tagjának pénzügyi szakismerettel kell rendelkeznie, legalább egy tagjának pedig tapasztalattal kell rendelkeznie a közpolitikai szabályozás terén különös tekintettel a fogyasztók jogaira.

A Tanács függetlenségének biztosítása érdekében **nem lehet tagja olyan személy, aki:**

- a) egy releváns kiadó lapjánál szerkesztői tisztséget tölt vagy töltött be;
- b) releváns kiadó, vagy olyan személy, aki más módon résztvesz híradásban, vagy aktuális eseményekről szóló tájékoztatásban az Egyesült Királyságban;
- c) tagja a parlament alsóházának, vagy a Lordok Házának, vagy a Skót Parlamentnek, vagy az Északír Nemzetgyűlésnek, vagy a Walesi Nemzetgyűlésnek, vagy az Európai Parlamentnek (a Lordok Házának tagjai esetében csak akkor él a korlátozás, ha kinevezésekor vagy az azt megelőző 5 évben politikai párttal hivatalos kapcsolatban állt);
- d) miniszteri tisztséget tölt be az Egyesült Királyság kormányában, a skót kormányban, a walesi vagy az északír kormányban.

A Kinevezési Bizottságnak kizárólag **az első Tanács felállításkor jut a fenti szerep, azt követően a kinevezési feladatokat maga a Tanács látja el saját tagjaira vonatkozóan a fenti feltételek betartásával.** Ilyen esetekben a közhivatalokba történő kinevezésekért felelős biztosnak a kinevezést megelőzően írásban nyilatkoznia kell arról, hogy a Tanács kinevezésre irányuló eljárása megfelelt-e az előírt feltételeknek, ezen nyilatkozat hiányában a kinevezésre nem kerülhet sor.

A Tanács tagjait első körben 5 évre lehet kinevezni, ez további 3 évvel meghosszabbítható. A Tanács tagjai munkájukért díjazásra jogosultak.

#### 4.2.5. Az elismerés rendszerére vonatkozó szabályok

Az elismerés rendszerére vonatkozó szabályokat (*Scheme of Recognition*) a 2. számú melléklet tartalmazza.

**A Tanács akkor ismerhet el egy jelentkező szabályozó szervezetet, amennyiben az megfelel a charter 3. számú mellékletében felsorolt elismerési feltételeknek.** Döntésének meghozatala során - Levesonnak az új rendszerrel szemben támasztott elvárások sarokpontjaira vonatkozó javaslatának megfelelően - a Tanácsnak figyelembe kell vennie az alábbi szempontokat:

- 1) hatékonyság (hitelesség és tartósság);
- 2) tisztességes és objektív standardok;
- 3) a végrehajtás és az előírásoknak való megfelelés (*compliance*) függetlensége és átláthatósága;
- 4) hatékony és hitelt érdemlő hatáskörök és jogorvoslati lehetőségek (*remedies*);
- 5) a megfelelő finanszírozás szükségessége.

A charter felsorolja Leveson javaslatának azon pontjait, amelyeket a Tanács - diszkrecionális jogként és nem kötelezettségként - megvizsgálhat, hogy a jelentkező szabályozó szervezetnél teljesülnek-e. Amennyiben a jelentkező megfelel a charterben meghatározott feltételeknek, elismerésének nem akadályozza az, ha Leveson ezen javaslatainak nem felel meg.

Amennyiben az elismerés megtörtént, a Tanács ezt követően **először 2 év elteltével, majd 3 évente köteles felülvizsgálni, hogy az elismeréshez szükséges feltételek továbbra is teljesülnek-e.** E felülvizsgálatok során a Tanács mind a szabályozó szervezettől, mind harmadik személyektől származó bizonyítékokat figyelembe vehet. A rendszeres időközönként történő felülvizsgálatokon kívül a Tanács **ad hoc felülvizsgálatokat is lefolytathat**, amennyiben ezt *“kivételes körülmények felmerülése”* miatt, különösen az elismerési feltételek súlyos megszegése miatt szükségesnek tartja, illetve amennyiben *“jelentős közérdek”* indokolja a felülvizsgálatot. Az ilyen ad hoc felülvizsgálatok indítását a Tanácsnak minden esetben meg kell indokolnia.

A Tanácsnak a felülvizsgálatokról nyilvános jelentéseket kell készítenie, és tájékoztatnia kell a parlamentet illetve a közvéleményt arról, ha a charter hatálybalépést követő egy év elteltével három egymást követő hónapon át nincs egyetlen elismert szabályozó szervezet sem, illetve amennyiben az Elismerő Testület álláspontja szerint a szabályozás rendszere nem fedi le valamennyi jelentős hírlapkiadót.

**A Tanács visszavonhatja az elismerést**, amennyiben egy szabályozó szervezet többé nem felel meg az elismeréshez szükséges feltételeknek, illetve amennyiben nem áll rendelkezésre elég bizonyíték ennek megállapítására. Az elismerés visszavonására csak azután kerülhet sor, hogy a Tanács három hónapos határidővel írásban jelezte erre irányuló szándékát az érintett szabályozó szervezetnek. Az erre irányuló figyelmeztetést a három hónapos határidőn belül a Tanács visszavonhatja.

#### 4.2.6. Az elismeréshez szükséges kritériumok

A charter 3. számú melléklete tartalmazza azokat a feltételeket, amelyeket vizsgálni kell a szabályozó szervezetek elismerése kapcsán (*Recognition Criteria*). **A charterben rögzített feltételek többsége - néhány kisebb módosítással, pontosítással, kiegészítéssel - még sorszám szerint is megfelel a Leveson Jelentésben javasolt feltételeknek** (1-24. pontok a vezetői összefoglalóban szereplő sorszámozás szerint). Ezek közé tartoznak az önszabályozó szervezet függetlenségére, a kivezési bizottságra, a Tanács kinevezésére, a rendszer finanszírozására, az etikai kódexre, a belső irányítási folyamatokra, a panaszkezelésre, a publikációt megelőző tanácsadásra, a szabálysértések kivizsgálására és szankcionálására, az éves jelentés készítésére, a választottbírói eljárásra, és a szervezet tagjává válás tisztessége, ésszerű és nem-diszkriminatív módjára vonatkozó feltételek.

A royal charter tervezete a Leveson által megfogalmazott további javaslatok közül is beemeli néhányat az elismeréshez szükséges feltételek közé:

- a kiszabott bírságokból befolyó összegek elkülönített kezelése (Leveson 39. javaslata);
- tanácsadás a társadalom számára és jogsértéstől tartózkodásra kötelező eljárás a sajtóval szemben (Leveson 40. javaslata);
- felelősség minden publikált anyagért, beleértve a fényképeket, leszámítva a reklámokat (Leveson 41. javaslata);
- tanácsadás a közérdek fogalmának tartalmával kapcsolatban, mely tanácsadásról a royal charter tervezete kifejezetten rögzíti, hogy nem kötelező erejű (Leveson 42. javaslata);
- közérdekű bejelentésre szolgáló forródrót létrehozása (Leveson 46. javaslata).

#### 4.3. A sajtóipar rivális tervezete

A többpárti egyeztetésen megszületett royal charter javaslat eredetileg 2013. május 15-én került volna a privy council elé, azonban **2013. április 25-én a legnagyobb brit lapkiadók közül öt (News International, Telegraph Media Group, Associated Newspapers, Trinity Mirror, Express Newspapers) egy rivális royal charter tervezettel állt elő a sajtóipar képviselőiben (ún. „PressBof Charter”)**. A pártok által közösen elfogadott royal charter tervezet eredetileg 2013. május 15-én került volna a privy council elé, azonban ezt el kellett halasztani, hogy a sajtóipar tervezetének átfogó vizsgálata megtörténhessen.<sup>53</sup> 2013. július 8-án a legnagyobb lapkiadók (a News International, valamint a Daily Mail és a Daily Telegraph kiadója vezetésével) újabb lépésként bejelentették, hogy a PressBof Charter javaslatainak figyelembevételével a **PCC helyett Independent Press Standard Organisation (IPSO) néven új önszabályozó szervezetet hoznának létre.**<sup>54</sup> Két nappal később a privy council tanácskozásán úgy döntöttek, hogy egy bizottságot hoznak létre abból a célból, hogy

<sup>53</sup> <http://www.theguardian.com/law/2013/may/03/privy-council-delay-royal-charter>

<sup>54</sup> <http://www.theguardian.com/media/2013/jul/08/press-industry-new-regulator>

megvizsgálja, a pártok által közösen elfogadott vagy az iparági javaslat alkalmasabb-e az elfogadásra.

Az iparági javaslatot ért legfontosabb kritikák az alábbiak:<sup>55</sup>

- 1) nem biztosít gyors és hatékony sajtóhelyreigazítási szabályokat;
- 2) nem tartalmaz hatékony válsztottbíráskodási eljárásra lehetőséget, helyette azt csak “*próbaképpen*” vezetné azt be és a tesztelési időszakot követően a lapkiadó maga dönthetne arról, hogy igénybe veszi-e ezen eljárás lehetőségét, vagy nem;
- 3) annak lehetőségét, hogy nem egy közvetlenül sérelmet szenvedett személy tegyen panaszt, hanem például egy érdekvédelmi szervezet, szűk körre korlátozva, kimondva, hogy arra csak a kódex “*súlyos megsértése esetén*” és ez esetben is csak akkor kerülhetne sor, ha ezt “*lényeges közérdek indokolja*”;
- 4) minimalizálja annak esélyét, hogy valaha is sor kerülhessen súlyos bírságok kiszabására, azáltal, hogy ennek előfeltételeként egy hosszadalmas eljárást vezetne be, amelynek során az érintett lapnak számos ponton lehetősége van a tiltakozásra;
- 5) a sajtóipartól való függetlenség hiánya (az ún. *Regulatory Funding Committee*-n keresztül a sajtónak széleskörű befolyása lenne az új szabályozó finanszírozási, szavazási, szankcionálási és szabályozási tevékenységére egyaránt.)

#### 4.4. A közvélemény álláspontja a rivális tervezetekről

2013. július 23-án hozták nyilvánosságra a magas minőségű újságírásért küzdő civil szervezet, a *Media Standards Trust*<sup>56</sup> és a *YouGov* internetes közvélemény-kutató cég<sup>57</sup> közös felmérésének eredményét, mely azt vizsgálta, hogy a közvélemény miképp vélekedik a két rivális tervezetről.<sup>58</sup> A kutatásra 2013. július 17-én és 18-án került sor, 1866 brit felnőtt megkérdezésével.

A kutatás eredményeinek főbb megállapításai az alábbiak:

- a megkérdezettek **4:1 arányban a pártok szigorú javaslatát támogatnák**: 50% szerint a Privy Councilnek a pártok javaslatát kellene elfogadnia, és csak 13% vélekedett úgy, hogy nem a pártok, hanem a sajtóipar verzióját;
- a megkérdezettek **61%-a szerint a lapkiadóknak el kellene fogadniuk azt a tervezetet, amelyben a fő parlamenti pártok megállapodtak**, még akkor is, ha nem értenek vele egyet, és csak 15% gondolta azt, hogy a sajtóiparnak lehetővé kell tenni, hogy saját maga alakíthassa ki a saját magára vonatkozó rendszert;
- a megkérdezettek **68%-a jelentette ki azt, hogy nem lenne bizalma egy olyan sajtószabályozási rendszerben, amelyet a főbb lapkiadók hoznának létre** (érdemes megjegyezni, hogy ugyanerre a kérdésre 2012 májusában még csak a megkérdezettek 50%-a adta ezt a választ);

<sup>55</sup> <http://mediastandardstrust.org/wp-content/uploads/downloads/2013/07/IPSO-a-short-analysis.pdf>

<sup>56</sup> <http://mediastandardstrust.org/about/>

<sup>57</sup> <https://yougov.co.uk/opi/>

<sup>58</sup> <http://mediastandardstrust.org/mst-news/mst-yougov-poll-shows-public-attitudes-to-royal-charters/>

- a megkérdezettek **82%-a szerint fennállna a veszélye a korábbi etikátlan és illegális tevékenységek folytatásának, amennyiben a sajtóipar tervezete kerülne elfogadásra** (ugyanerre a kérdésre 2012 májusában még csak 73% adta ezt a választ);
- **a megkérdezettek 63%-a szerint nincs idő a késlekedésre**, és a royal chartert haladéktalanul el kell fogadni (csak 16% támogatta azt, hogy a nyári egyeztetéseket követően majd csak ősszel kerüljön sor az elfogadásra);
- a megkérdezett hírlapolvasók **59%-a akarja, hogy az általuk olvasott hírlap csatlakozzon az új sajtószabályozási rendszerhez, és csalódottak lennének, ha ez nem történne meg**. Csupán 11% válaszolta azt, hogy nem szeretnék, hogy az általuk olvasott hírlap csatlakozzon az új rendszerhez;
- a megkérdezettek **69%-a jelentette ki azt, hogy szigorúbb szabályozást szeretnének**, 18% elégedett a szabályozás jelenlegi szintjével és csak 4% szeretne kevésbé szigorú szabályozást a jövőben.

A közvélemény sürgető többségi álláspontja ellenére a jelen elemzés lezárásának időpontjában ismert információk szerint a rivális tervezetekről történő döntés meghozatala csak az ősszel várható.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> <http://www.theguardian.com/media/greenslade/2013/jul/16/judicial-committee-of-the-privy-council-press-regulation> és <http://www.guardian.co.uk/media/2013/jul/23/press-regulation-government-press-industry>

## 5. ÖSSZEFOGLALÓ GONDOLATOK

Jelen elemzésben megkíséreltük röviden összegezni Leveson főbíró sajtóval kapcsolatos, rendkívül széleskörű vizsgálódásának eredményeképpen született, közel 2000 oldalas Jelentésének legfontosabb gondolatait. Figyelembevétel ezen megállapításokat, megpróbálva valamelyest elvonatkoztatni azok kifejezetten brit viszonyokra történő alkalmazásától, és szem előtt tartva a Vizsgálat befejeződése óta bekövetkezett fejleményeket, a Jelentés fogadtatását és utóéletét, az alábbi fő következtetések levonása tűnik megfogalmazhatónak.

Annak ellenére, hogy Leveson főbíró a Jelentésben több alkalommal kifejezetten hangsúlyozza, hogy egy *“nyilvánvalóan független és hatékony önszabályozási rendszer”* az, amely álláspontja szerint a legkívánatosabb megoldás lenne a sajtó szabályozására, ennek gyakorlati megvalósítása szinte megoldhatatlan nehézségekbe ütközik. A telefonlehallgatási botrány óta készített számos közvéleménykutatás eredményei azt mutatják, hogy a társadalom túlnyomó többsége a korábbinál szigorúbb szabályozás megvalósítását szorgalmazza, ebben azonban a sajtóipar nyilvánvalóan ellenérdekelte. Az iparág által készített szabályozási javaslat számos olyan ponton eltér a Leveson által lefektetett irányelvektől, amelyek azt a célt szolgálják, hogy a sajtó etikátlan magatartásával érintett személyek gyors, hatékony, és kellő elégtétellel bírójogorvoslatban részesülhessenek ilyen esetekben. Az iparág javaslata természetesen a további tárgyalások függvényében még változhat, azonban a szintén önszabályozó szervezetként működő PCC kudarcai, valamint egyes hírlapok azon magatartása, hogy az etikai szempontokat mostohán kezelve a lehetséges kockázatok felmérése során szinte csak a jogi kockázatokra fordítanak hangsúlyt, **erőteljesen felveti a kérdést, hogy kötelező erejű jogi szabályozás hiányában egy jövőbeli önszabályozó szervezet a gyakorlatban valóban képes lenne-e a társadalom érdekeinek hathatós és következetes figyelembevételére.**

Függetlenül attól azonban, hogy végül születik-e bármilyen törvényi szabályozás, vagy marad a teljesen független önszabályozó rendszer, **feltétlenül szükséges, hogy hatékony kontrollmechanizmus érvényesüljön, amely képes megelőzni és elhárítani az etikai szabályok be nem tartásából eredő kockázatokat.** Hiába ad ki ugyanis a sajtót szabályozó bármilyen testület etikai normákat tartalmazó kódexet, ha annak gyakorlati megvalósulása erősen kétséges, tekintettel arra, hogy betartásának ellenőrzése és megsértésének szankcionálása nem kellően következetes és szigorú. Amíg az újságírók és szerkesztők nem érzik az etikai normák megsértésének súlyát, mert nem szembesülnek ezzel kapcsolatban semmilyen kellemetlen következménnyel, addig erős marad a kísértés arra, hogy kereskedelmi vagy más érdekek előtérbehelyezésével háttérbe szorítsák az etikai normák érvényesülését. Bármilyen rendszer áll is fel tehát, alapvető fontosságú, hogy az etikai normák megsértése miatt felmerülő panaszok kezelése gyorsan, hatékonyan, nem bonyolult és nem költséges eljárások útján, következetesen megvalósuljon. E körbe tartozik az is, hogy e panaszokról világos nyilvántartások álljanak rendelkezésre, amelyek rávilágítanak a rendszer működésének gyakorlati tapasztalataira, így a rendszerben rejlő hiányosságokra is.

A szigorúbb szabályozást sürgeti társadalmi igény ellenére sem szabad megfélemlkezni arról, amire a Vizsgálat teljes folyamata kiváló példával szolgál: **nem lehetséges hatékony sajtószabályozási mechanizmust létrehozni az érintettekkel történő folyamatos és az eltérő álláspontokra nyitott konzultáció nélkül.** Bármilyen nehéznek is tűnik az egymással gyakran szögesen ellentétes érdekekért harcoló szereplők közötti egyeztetés, az mégis elkerülhetetlen, mert egy olyan megoldás, mely valamely érintett csoport érdekeit figyelmen kívül hagyóná, csak arra lenne alkalmas, hogy bizalmatlanságot szüljön a felálló új rendszerrel szemben. Leveson a Vizsgálat során végig egyaránt fontosnak tartotta a sajtó, az etikai vétségek áldozatait, a rendőrség, a politikusok, a hírlapolvasó állampolgárok tapasztalatainak, álláspontjának, érdekeinek, motivációinak, szándékainak, és céljainak feltérképezését és figyelembevételét, és folyamatosan azt hangsúlyozta, hogy bár a jelenlegi rendszer tovább fenn nem tartható, és meg kell teremteni a sajtószabályozás hatékonyabb érvényesülésének feltételeit, a legkívánatosabb megoldás az lenne, ha maga a sajtóipar állna elő ennek megfelelő javaslattal. Külső szabályozásra tehát Leveson szerint csak végső esetben, a sajtó hatékony önszabályozásának kifejezett kudarca esetén kerülhet csak sor, de ez nem jelentheti azt, hogy a sajtó ezt kihasználva keresztülvihessen egy csak a saját érdekeit figyelembevevő javaslatot.

Hogy sikerül-e Leveson elképzeléseit megvalósítani, és mennyiben az tehát jelen elemzés lezárásának időpontjában még a jövő titka.

Budapest, 2013. augusztus 8.