

A sajtószabadság szabályozása az Egyesült Királyságban és a telefonlehallgatási botrányra adott alkotmányos válasz

PETER LEYLAND*

1. Bevezetés

Ez a cikk a 2011-ben az érdeklődés középpontjába került telefonlehallgatási botrányra adott alkotmányos válasz értékelése, jóllehet, a botrány kezdetei évekkel korábban nyúlnak vissza. A hírek utáni hajsza során a brit sajtónak dolgozó újságírók által elkövetett bűncselekmények számos olyan kérdést vetettek fel, amelyek komoly kihívást jelentettek az Egyesült Királyság demokratikus intézményei számára. A botrány teljes mélységében való feltárása a *Guardian* oknyomozó újságíróinak, valamint a parlamenti képviselők kitartó vizsgálódásának köszönhető, amely átfogó magyarázatot követelt a telefonlehallgatási ügy fő szereplőitől. Végül, mire a botrány megjelent az újságok címlapján, a leleplezéseket olyan jelentősnek ítélték, hogy a miniszterelnök szükségét látta egy független bírói vizsgálóbizottság felállításának, hogy az behatóan tanulmányozza a sajtó működését és javaslatot tegyen a sajtó szabályozására a hasonló nagyságrendű visszaélések elkerülése érdekében. Látni fogjuk a politikusok és a kormány, valamint a nyomtatott és a műsorszórási média között szükségszerűen fennálló feszültséget. Ahogyan arra az egyik elemző rámutatott: „Mind a teljesen működőképes jogalkotás vagy a parlament, mind a szabad és nyitott média a modern, demokratikus politikai rendszer kulcsfontosságú elemét képezi. Az előbbi a polgárok nézeteit és érdekeit képviseli és kommunikálja, és fórumot szolgáltat a törvények jóváhagyásának, míg az utóbbi a nyilvános vita számára biztosít teret, és tájékoztatja a választókat. Ez az a hely, ahol a tömegdemokrácia önmagával tud kommunikálni.”¹ A jogi szabályozás korlátaitól mentes tömegsajtó feladata az elszámoltathatóság biztosítása azáltal, hogy vizsgálódásai során felfedi a politikusok és a hatalmi pozícióban lévő, gazdag vagy híres emberek szabálysértéseit. A probléma abban áll, hogy az újságok maguk is üzleti vállalkozások, amelyeknek meg kell őrizni piaci pozíciójukat. Ennek, valamint az egyre csökkenő példányszá-

* Professor of Public Law (London Metropolitan University) és Professorial Research Associate (School of Oriental and African Studies, University of London). E-mail: p.leyland@londonmet.ac.uk. A cikk az MTA BTK Média tudományi Kutatócsoport keretében zajló, „Az európai médiajogi gondolkodás” című kutatási program eredményeként született meg. Eredeti, angol nyelvű címe és megjelenési helye: Regulating Press Freedom in the UK and the Constitutional Response to the Phone-Hacking Scandal. In András Koltay (ed.): *Media Freedom and Regulation in the New Media World*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014. A fordítást a szerző engedélyével közöljük.

¹ Marek KUBALA: Select Committees in the House of Commons and the Media. *Parliamentary Affairs*, 2011/64. 694–713, 695.

mok és az internetes és egyéb médiával való fokozódó verseny következtében a versengő újságok gyakran támaszkodnak szenzációhajhászásra és a hírességek iránti morbid érdeklődésre, hogy növeljék olvasóközönségüket.

A tágabb kontextus megértése érdekében e cikk a telefonlehallgatási botrány rövid összefoglalása után az Egyesült Királyság kodifikálatlan alkotmánya által a szólás- és a sajtószabadság számára biztosított védelmet vizsgálja. A botrány természetéből adódóan kiemelt helyet kap benne az önszabályozási rendszer hatékonyságának kérdése, amelynek célja a szélesebb nyilvánosság védelme lett volna a sajtó visszaéléseivel szemben. A cikk központi témája a parlament és a Leveson-vizsgálat szerepe a bűncselekmények leleplezésében. Megmutatom, hogy a *News of the World* és a News International együttműködése biztosításának kezdeti nehézségei ellenére, elengedhetetlen volt a parlamenti vizsgálóbizottságok együttes munkája a telefonlehallgatási botrány leleplezéséhez, így ezekkel a hatékony parlamenti felügyelet mintapéldájaként foglalkozom. Az utolsó részben a Leveson főbíró által vezetett vizsgálat szerepét elemzem a botrány hátterének és következményeinek felderítésében.

2. Miben állt a telefonlehallgatási botrány?

A cikk követhetősége érdekében röviden összefoglalom a lehallgatási botrány eseményeit.² Egy 2005-ben indított rendőrségi vizsgálat felfedezte, hogy a *News of the World* vasárnapi lap magánnyomozókat alkalmazott, hogy telefonokat törjenek fel – többek között Vilmos herceget is. 2007 januárjában Clide Goodmant, a *News of the World* a királyi családdal foglalkozó rovatának szerkesztőjét, valamint Glenn Mulcaire-t, a lap által alkalmazott magánnyomozót lehallgatására való szövetkezés vádjával elítélték. Mindketten rövid börtönbüntetést kaptak. Mivel bünsősnek vallották magukat, nem került sor a bizonyítékok alaposabb vizsgálatára a bíróság előtt. A kultúráért, médiáért és sportért felelős parlamenti bizottság (Culture, Media and Sport Select Committee – Culture Committee) azonban tovább foglalkozott az ügygel.³ Bár ezen a ponton nem voltak további beismerő vallomások vagy bizonyítékok, úgy tűnt a vizsgálóbizottság számára, hogy a hírértékű események begyűjtésére gyakran alkalmaztak illegális módszereket. Először 2009 júliusában vált bizonyossá, hogy a *News of the World* vezetősége tudott a mobiltelefonokról illegálisan megszerzett üzenetek felhasználásáról a 2003 és 2007 közötti időszakban. Elkezdtek gyűlni a bizonyítékok, amelyek egy nagyszabású, eltussolt eseménysorozatra utaltak. Jelentős pénzek cseréltek gazdát, hogy az állítólagos lehallgatásokkal kapcsolatos pereket elnémitítő intézkedésekkel (*gagging clauses*) rendezzék el alattomban. Bár e pénzeknek elvileg az lett volna a feladata, hogy elrejtsek a News International nyomait, az összegek nagysága további

² Culture, Media and Sport Committee: News International and Phone-hacking. Eleventh Report of Session 2010-12, HC 903-1, 1 May 2012, Annex 2: Timeline of Events; Phone hacking: Timeline of the scandal. *The Telegraph*, 2012. július 23.

³ Culture, Media and Sport Committee: Self-regulation of the press. Seventh Report of Session 2006-07, 11 July 2007, HC 375.

kérdéseket vetett fel arról, hogy vajon a szervezet milyen magas fokáról érkezett felhatalmazás a kifizetésükre. A Culture Committee 2010. februári jelentésében az áll, hogy a szervezet vezetőségének tudnia kellett ezekről az ügyletekről.⁴

Andy Coulson, a *News of the World* a lehallgatások ideje alatt, tehát 2003 és 2007 között hivatalban lévő igazgatójának kihallgatása után az ügyészség (Crown Prosecution Service) 2010 decemberében úgy nyilatkozott, hogy nem lesznek további vádemelések az ügyben. Az óriási méreteket öltő országos botrány azonban éppen hogy kitörőben volt. 2011 januárjában Operation Weeting elnevezéssel újabb nyomozás indult további lehallgatási gyanúsítások alapján, amelyek közül több kifejezetten védtelen áldozatokat érintett.⁵ Ezek a felfedezések széles körű felháborodást és rosszállást keltettek. A *News of the World* 2011 júliusában bezárja kapuit – jelentette be James Murdoch. Ezen események kibontakozását követően az alsóházi Culture Committee és a belügyekkel foglalkozó bizottság (Home Affairs Committee) beidézte az események főbb szereplőit: a News International főszerkesztőjét, Rebekah Brooksot, Rupert és James Murdochot, valamint az Egyesült Királyság legfőbb rendőrtisztjeit.

Ahogy előrehaladok a téma kifejtésében, világossá fognak válni a lehallgatási ügy botrányra kerekedésének sokrétű okai. Először is, a parlamentet az életárt bizonyítékok alaposan félrevezették az illegális gyakorlatok elterjedtségére vonatkozóan. Az illetékes vizsgálóbizottságok igyekeztek leleplezni a News Internationalt mint olyan szervezetet, amely semmibe veszi a bizottságok felvigyázói feladatkeretét. Másodszor, a rendőrség (Metropolitan Police) eljárásának szabályszerűségét is megkérdőjelezték, mivel az felhagyott a nyomozással, miközben arra is fény derült, hogy a *News of the World* újságírói és a News International vezetői megkörnyékezték a rendőrség magas rangú tisztjeit. Harmadszor, a sajtópanasz-bizottság (Press Complaints Commission – PCC) hiányosságait ékesen bizonyította, hogy sokadjára sem tudott megfelelő módon reagálni a telefonlehallgatással kapcsolatos bűncselekményekre, ami megkérdőjelezte a PCC akkori formájában való létjogosultságát. Végül, amint azt az utolsó, a Leveson-vizsgálattal foglalkozó szakaszban látni fogjuk, a botránynak messzemenő politikai következményei voltak a miniszterelnök kommunikációs tanácsadó (Director of Communications) választása, valamint a News International brit médiatulajdonra kiható felvásárlási tervei kapcsán. Mindkét ügy potenciálisan kínos lehetett a kormány számára.

3. A véleménynyilvánítás szabadsága és a sajtószabályozás az Egyesült Királyságban

Az Egyesült Királyságnak nincs kodifikált alkotmánya, amelyben a polgárok jogai hivatalosan le lennének fektetve. A hagyomány szerint minden megengedett, amit törvény nem tilt kifejezet-

⁴ Culture, Media and Sport Committee: Press standards, privacy and libel. Second Report of Session 2009-10, I. kötet, 2010. február 24, HC 362-I, 114, 495. §. „Erőteljesen elítéljük e viselkedést, amely megerősíti azt a széles körben elfogadott vélekedést, hogy a sajtó általánosan felelősségre nem vonhatóan tartja magát, valamint a News International a valós események eltitkolására irányuló törekvését.”

⁵ Köztük a későbbiekben hivatkozott Milly Dowler eset is.

ten.⁶ A polgárok bármit mondhatnak vagy írhatnak, amíg az nem ütközik valamely konkrét törvénybe.⁷ Az egyetlen szólásszabadságra vonatkozó pozitív jog az Egyesült Királyságban az 1689. évi Bill of Rights 9. cikke alapján a következő: „A parlamentben a szólás szabadsága és a viták vagy eljárások nem vonhatók kétségbe vagy kifogásolhatók semmilyen bíróságon vagy parlamenten kívül eső helyen.” Ez biztosítja a szólás szabadságának jogát az országgyűlési képviselőknek és a Lordok Háza tagjainak minden, a parlamentben elhangzó megszólalás tekintetében.

A 2000-ben hatályba lépett 1998. évi emberjogi törvény (Human Rights Act – HRA) közvetett módon beilleszti az Emberi Jogok Európai Egyezményében meghatározott jogokat az Egyesült Királyság jogrendszerébe azáltal, hogy törvénytelennek minősít minden olyan megnyilvánulást a hatósági szervek részéről, amely nem összeegyeztethető az Egyezményben foglaltakkal. Ez természetesen a HRA 10. cikkére is vonatkozik, amely elismeri a szabad véleménynyilvánítás jogát, a cikk 2. bekezdésének megkötéseivel egyetemben. Ezenkívül a HRA 12. cikke szerint a bíróságoknak különösen tekintettel kell lenniük a kifejezés szabadságának jelentőségére a médiával szembeni polgári perek esetében. Sokak szerint szükség van valami, az Egyesült Államok Első Alkotmánykiegészítéséhez hasonló, a sajtószabadság védelmét szolgáló eszközre a szabad demokratikus állam megóvása érdekében. Geoffrey Robertson és Andrew Nicol így érvel: „A szólásszabadság negyedik pillére Nagy-Britanniában az az elv, hogy a kormánynak nincs közvetlen irányítása a sajtó felett.”⁸ Gyakran mondják, hogy a médiának megvan a szabadsága a publikálásra és hogy kárhóztassák érte.⁹ A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a publikálás megakadályozásához a kormánynak vagy egyéb peres félnek bírósághoz kell fordulnia a közlést tiltó végzésért (*injunction*). Bár a kormánynak természetesen rendelkezésére állnak az állam végtelen erőforrásai a bírósági per finanszírozására, minden más tekintetben ugyanolyan elbánásban részesül, mint bármely más peres fél. Kissé másként fogalmazva: „Az újságírók nem hivatkozhatnak arra, hogy a törvény fölött állnak, arra viszont igen – minden, a szólás szabadságát komolyan vevő országban –, hogy jogukban áll publikálni, akár azt is megkockáztatva, hogy utólag elítélik őket ezért.”¹⁰ Ez tehát az előzetes cenzúra ellen szóló általános szabály, amely némi védelmet nyújt az állammal szemben.

A médiahatalom néhány nagyhatalmú tulajdonos kezében való koncentrációja és ennek következményei folyamatosan ott álltak a brit politikai játszmák háttérében, egészen a tömegsajtó 20. század elején való elterjedése óta.¹¹ Ahogy az egyik elemző megállapította: „Egy újság tulajdonosának lenni a szólásszabadság kereskedelmi megtestesülésének számít. A sajtó piaci körülmények között működik, és a legtöbbször egyedül azokat a gazdasági kötöttségeket bizto-

⁶ Albert V. DICEY: *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. London, Macmillan, 1959. 197.

⁷ A rágalmazásról szóló törvények és az 1989. évi hivatali titkokról szóló törvény (Official Secrets Act) például tiltják a közlés bizonyos formáit.

⁸ Geoffrey ROBERTSON – Andrew NICOL: *Media Law*. London, Penguin, 2002. 27.

⁹ A kormány egy információ közlését nemzetvédelmi okból tiltó meghagyást (Defence Notice) bocsáthat ki, ha annak biztonsági aspektusai lehetnek. Ez bizonyos nyomást kifejtethet ugyan, ám nem rendelkezik közvetlen jogi hatállyal.

¹⁰ ROBERTSON – NICOL i. m. (8. l.) 19.

¹¹ A médiatulajdon koncentrációjáról I. Royal Commission on the Press: Report (1949, Cmnd. 7700); Royal Commission on the Press: Final Report (1977, Cmnd. 6810).

sítja, amelyek a piacot általában meghatározzák.”¹² Nem elég, hogy kereskedelmi tulajdon léte az információ terjesztésének torzulásához vezet, számolni kell a sajtó és a tömegmédiá azon tendenciájával is, hogy egyes politikai pártokat támogat, mind a szerkesztői rovatokban, mind a szándékosan részrehajló tudósítások révén. Az újságok politikai elfogultsága mindig is erősen vitatott témakör volt,¹³ a monopólium helyzetek veszélyeit pedig már a királyi sajtóbizottság (Royal Commission on the Press) is elismerte.¹⁴ A *News of the World* lehallgatási botránya jól szemlélteti, hogy az újságok milyen könnyedén vissza tudnak élni helyzetükkel. Nincs például olyan megkötés, amely előírná a sajtónak a közérdekért való tevékenykedést, és semmi sincs, ami meggátolná az úgynevezett szabad sajtót abban, hogy pusztán önös érdekek vezéreljék. A lehallgatási botrány során kitudódott nyilvánvaló bűncselekmények világosan illusztrálják a szerkesztők és újságírók sokszor védtelen áldozatok rovására elkövetett hatalommal való visszaéléseit. Az újságok gyakran jelentetnek meg kétes hitelességű kompromittáló cikkeket, pusztán az eladott lapszám növelése érdekében. Politikusokat és egyéb hírességeket sároznak be, mindenfajta indoklás nélkül. A Culture Committee felelőtlen hozzáállást (*recklessness in approach*) állapított meg a szenzációhajhász híreknek a károkozás lehetőségével nem törődő előnyben részesítése miatt.¹⁵ Egy másik szempont, hogy jogi segítségnyújtás hiányában, a rágalmazási ügyeket csak a gazdag vagy hatalmi pozícióban lévő emberek tudják bíróság elé vinni, hogy tisztára mosásák a nevüket az ilyenfajta visszaélések esetén. Érdemes hangsúlyozni, hogy a lentebb tárgyalt Leveson-jelentést, amely a visszaélések hátterét vizsgálta, kritizálták amiatt, hogy nem foglalkozott közvetlenül a médiatulajdon koncentrációjának sokat vitatott kérdésével.¹⁶

Másrészt viszont a legtöbbet hangoztatott érv, amely az úgynevezett szabad sajtó és a lazán szabályozott média mellett szól, még mindig érvényes. „A média olyan olvasókat, hallgatókat és nézőket biztosít, akik megfelelő ismeretekkel, gondolkozásmóddal és véleménnyel rendelkeznek ahhoz, hogy részt tudjanak venni a politikai demokráciában. Röviden, a média létfontosságú szereppel rendelkezik „a közügyek őreként” („*public watch-dog*”) (...) kivizsgálja és jelenti a hatalommal való visszaéléseket.”¹⁷ Lehet úgy is érvelni, hogy bizonyos megkötések mellett a média minden formája jogosult a szólásszabadság vagy valamely alkotmányos védelmi záradék által nyújtott védelemre. A szerkesztők pedig hivatkozhatnak az újságjuk tartalmának meghatározására vonatkozó alkotmányos jogukra. Mindent egybevetve, a felvigyázói szerepet ellátó, jogi keretek között működő média fontosságát nem szabad alábecsülni.

¹² Thomas GIBBONS: *Regulating the Media*. London, Sweet and Maxwell, 1991. 97.

¹³ James CURRAN – Jean SEATON: *Power without Responsibility: The Press, Broadcasting and New Media in Britain*. London, Routledge, 2003. 37–54.

¹⁴ Royal Commission on the Press: Report (1949, Cmnd. 7700); Royal Commission on the Press: Final Report (1977, Cmnd. 6810).

¹⁵ Culture, Media and Sport Committee i. m. (2. lj.) 32. §.

¹⁶ Steven BARNETT: Plurality, Leveson, and the Threat to the BBC. *Political Insight*, 2013. december 27.; Harold EVANS: Leveson: a clever report – but why the silence on ownership? *The Guardian*, 2012. November 29.

¹⁷ Eric BARENDT: *Freedom of Speech*. Oxford, Oxford University Press, 2005. 418.

4. A Press Complaints Commission

Vegyük szemügyre a sajtó hatalmának megfékezésére felállított testületet. A PCC 1991-ben jött létre, átvéve a Press Council helyét. A Calcutt-bizottság jelentése, amelynek célja e kérdés feltérképezése volt, egy törvényben meghatározott, sajtóval kapcsolatos panaszokkal foglalkozó bíróság felállítását javasolta, ám e javaslatot az önszabályozás kedvéért elvetették. John Major miniszterelnök kormánya óvatos volt a sajtó hivatalos, jogi szabályozásának bevezetésével kapcsolatban. Felismerték ugyanis, hogy a szabad sajtó korlátozására irányuló intézkedések közvetett politikai nyomásnak tehetik ki az újságokat. Ennek folytán a PCC önszabályozó testület lett, független elnökkel, valamint nyolc, sajtóhoz nem kötődő taggal és hét szerkesztővel. Megalapítása után egy, az iparág által megfogalmazott gyakorlati kódex betartatását várták tőle. A kódex előírja, hogy az újságoknak óvakodniuk kell a pontatlan információk közlésétől. Ha ez mégis előfordulna, bocsánatkéréssel tartoznak, valamint lehetőséget kell biztosítani a válaszadásra a pontatlanságok helyreigazításáért. Tiszteletben kell tartaniuk a magánszférát és a családi életet. Elfogadhatatlan magánjellegű helyszínekről nagy fókusz távolságú fényképeket készíteni. Az újságíróknak és fényképészeknek tilos akár zaklatással, akár rejtett lehallgató készülékekkel vagy magánjellegű üzenetek feltörésével keresni vagy szerezni információkat. A sajtó módszereivel nem avatkozhat be gyermekek életébe.¹⁸ Első pillantásra úgy tűnhet, e kódex tartalma lefedi a felmerülő problémák nagy részét, tehát feltehető, hogy az e rendelkezések szellemiségéhez való alkalmazkodás védelmet jelent a visszaélés legnyilvánvalóbb formáival szemben.

A lakosság tagjai panaszt tehetnek a PCC-nél a magánszférájuk megsértéséért mindenféle fizetési kötelezettség nélkül, ám a bizottság nem folytat szóbeli meghallgatásokat, nem akadályozhatja meg anyagok későbbi közlését, valamint nincs hivatalos békéltető eljárása. Ha egy újságíró túlló a célon, cenzúra alá kerülhet, ám a bizottságnak nem áll jogában pénzbüntetést kiírni vagy kártérítést adni. Már jóval a lehallgatási botrány előtt kijelentették: „A PCC nem talált megoldást arra a problémára, hogy a bulvárlapok elsődleges célja a szórakoztatás, és az ez ellen szóló bírói döntésektől függetlenül folytatni fogják az eladott példányszámot növelő sztorik közlését.”¹⁹ További gondot jelentett, hogy a kódexnek és a PCC döntéseinek való engedelmességet nem sikerült megfelelően monitorozni. Fontos, hogy a Leveson-vizsgálat javaslata szerint „megfelelő adatokat kell tárolni arról, hogy milyen panaszok érkeztek, és azoknak milyen következményei lettek.”²⁰ Noha ellenállt a törvényi szabályozások és adatvédelmi törvény bevezetésének, a PCC-re alapozott, meglévő önszabályozási rendszert véglegesen aláásta a telefonlehallgatási botrány.

Mindeme korlátok ellenére a PCC kész volt magabiztosan képviselni álláspontját a Culture Committee előtt, egészen a *Guardian*ban történő 2009-es leleplezésig. A botrány kitörése előtti évben jelentése szerint „több mint 1600 rendelkezést hozott, több mint 600 egyezséget kötött, ezzel bizonyítva a szerkesztők felelősségre vonásának hatékonyságát. A nemrég meghozott PCC-rendeletek tisztázták a követelményeket például az öngyilkossági esetekről

¹⁸ Angolul elérhető itt: <http://www.pcc.org.uk/cop/practice.html>.

¹⁹ ROBERTSON–NICOL i. m. (8. lj.) 707.

²⁰ LEVESON IV. kötet, I. rész, Summary of Recommendations, 20. §, 1805.

vagy terheességéről való beszámolók, a közösségi médiaoldalokról származó információk közzététele, a transzmissziót érintő kérdések, a bocsánatkérések feltűnő elhelyezése és egyéb kapcsolatok.”²¹ A PCC ezután azt a merész kijelentést tette, miszerint „Az önszabályozás rendszere nemcsak azért működik, mert a szakma komolyan veszi és reagál az általa támasztott követelményekre, hanem azért is, mert a közönség is kapcsolatba tud lépni vele és bíz benne.”²² Később azonban túlságosan is nyilvánvalóvá vált, mennyire túlzó és teljes mértékben hiteltelen állítások voltak ezek. A Leveson-jelentés kimutatta, hogy a későbbi telefonlehallgatási esetekben, amelyek tetőpontjukat Milly Dowler történetével érték el, a PCC vizsgálatai kudarcra zártak. A PCC nemcsak független nem volt, de a közönség bizalmát is elvesztette, olyannyira, hogy saját jelentésének visszavonására kényszerült és beismerte, hogy a News International félrevezette. Lord Black, a PCC-t finanszírozó testület elnöke a Leveson-vizsgálat során adott jelentésben elismerte a reform szükségességét.²³

5. Az országgyűlés és a parlamenti bizottságok szerepe

A tanulmány e részében megvizsgáljuk a parlamenti felügyelet mint módszer hatását az olyan esetek felderítésére és a rájuk adott válaszlelésekre, amilyen a telefonlehallgatási botrány és a hozzá kapcsolódó ügyek, például a rendőrség feddhetetlenségének kérdése. Az Alsóházban folyó viták természetesen teret adnak a közvélemény számára a széles nyilvánosságot kapó kérdések megfontolására,²⁴ de egy olyan parlamentben, ahol a kormány és az ellenzék között húzódozó szakadék ellenségeskedést szül, az efféle viták általános elvek ütköztetésére szoktak szorítkozni és pártok szerinti megosztottsághoz vezetnek. 1979-es bevezetésük óta a parlamenti bizottságok (Departmental Select Committees) más módon látják el alapvető fontosságú ellenőrző feladatukot, figyelemmel követve a kormány fő tevékenységét. E bizottságokat minden parlamenti ciklus elején, az országgyűlési választásokat követően állítják fel.²⁵ Bár e bizottságok 11–14 parlamenti képviselőből állnak, arányosan tükrözve az országgyűlés összetételét, elvárás velük szemben a nem pártérdekek szerinti működésre való törekvés. Ahogyan azt az egyik elemző megfogalmazta: „A parlamenti bizottságok komoly hírnévre tettek szert a kormány ellenőrzésével, és viszonylag független szervként ünnepezték őket. Egyre nőtt viszont az aggodalom a hatalmukkal, forrásaikkal és különösképpen azzal kapcsolatban, ahogyan tagjaikat választották.”²⁶ A közelmúltban lépéseket tettek annak érdekében, hogy minimalizálják a pártok frakcióvezetőinek (*whip*) befolyását a tagok választásában. Növekvő tekintélyük eredményeképp

²¹ Press standards, privacy, and libel: Press Complaints Commission’s Response to the Committee’s Second Report of Session 2009-10, HC 532, 2010. április 6., 2.

²² Uo., 4.

²³ LEVESON IV. kötet, J rész, 7. fejezet, 1.5–1.10. §.

²⁴ Ilyen vitát tartottak a Leveson-jelentés megjelenése után, ahogyan azt lentebb tárgyalni fogjuk. L. *Hansard*, 3 2012. december, 599. hasáb.

²⁵ Peter LEYLAND: *The Constitution of the United Kingdom: A Contextual Analysis*. Oxford, Hart, 2012. 142 skk.

²⁶ Meg RUSSELL: “Never Allow a Crisis to Waste”: The Wright Committee Reforms to Strengthen the House of Commons. *Parliamentary Affairs*, 2011/64. 4. 612–633, 616.

pen a bizottságok elnökei külön fizetést kapnak, valamint az egész országgyűlést képviselik és annak felelnek, ahogyan a bizottság tagjai pártbéli kollégáiknak.²⁷ Jelen formájukban a parlamenti bizottságok beteljesíteni látszanak a potenciált, hogy függetlenebbek maradjanak a hivatalos kormány és az ellenzék megosztottságánál. Ahogyan a telefonlehallgatási botrány esetében is, az illetékes bizottság vizsgálatának tárgyára kifejezetten annak aktualitása és kiemelkedően érzékeny természete alapján esik a választás. Mihelyst ez megvan, a vizsgálat minden esetben írásos bizonyítékok gyűjtésével és a kulcsszereplők tanúként való beidézésével folytatódik, akiket a képviselők közül álló bizottság hallgat meg. A miniszterelnököt, minisztereket, magas rangú köztisztviselőket, a szabályozó szervek vezetőit, iparmágnásokat, akadémikusokat, bírókat, rendőrtiszteket stb. szükség szerint beidézik, hogy (akár eskü alatt vallva) tanúvallomást tegyenek a bizottság előtt.²⁸ Ahogyan az a következő fejtegetésből kitűnik majd, a meghallgatáson való megjelenés megtagadása, valamint a félrevezető vagy hamis információk közlése a parlament megsértésének minősül, és büntetőjogi szankciókkal jár. Hacsak nem minősül a tárgyalat ügy szigorúan bizalmasnak, a bizottságok üléseit rendszeresen közvetíti a televízió. Ez lehetőséget biztosít a nyilvánosság számára, hogy betekintszen a bizottság mindennapi munkájába és tanúja legyen a drámai leleplezéseknek. A Culture Committee és a Home Affairs Committee valódi teljesítménye abban rejlett, hogy alaposan utánajártak a szóban forgó ügyeknek, megkövetelve az ezekhez köthető valamennyi bizonyíték teljes körű bemutatását. Mindezt kétségtelenül befolyásolta a bűncselekmények mértéke és az, hogy a News International és a rendőrség sok vezető tagját fenyegette büntetőeljárás tettei miatt. A Culture Committee hangsúlyozta, hogy tiszteletben tartotta a vád alatt lévő vagy erre esélyes személyek kéréseit.²⁹

6. A Culture, Media and Sport Select Committee

Most pedig nézzük a Culture Committee szerepét a sajtóval és a telefonlehallgatással kapcsolatban. A sajtó tevékenysége már jóval azelőtt is parlamenti vizsgálat tárgyát képezte, hogy a telefonlehallgatási botrány teljes terjedelmében kibontakozott volna. A Culture Committee az a parlamenti bizottság, amely erre a területre specializálódott, és a 2007-ben közzétett jelentése előtt széles körű írásos és szóbeli bizonyítékokat halmozott fel. Ezek szerint: „A közelmúlt eseményei ismét arra készítették a nyilvánosságot és a politikusokat, hogy megkérdőjelezzék az újságírók és fényképészek által a közlésre szánt sajtóanyagok gyűjtése folyamán alkalmazott módszerek tisztességességét.”³⁰ Később persze fény derült arra is, hogy a Culture Committee-t félrevezették a tanúk azzal kapcsolatban, hogy az újságírók mindenféle felhatalmazás nélkül dolgoztak.

²⁷ Uo. 628.

²⁸ A Culture, Media and Sport Committee úgy találta, a *News of the World* korábbi munkatársai félrevezették eskü alatt tett tanúvallomásaikkal, és a Committee on Standards and Privilegesnek továbbította az ügyet, amely jelezte, hogy a lehetséges legkisebb mértékben szándékozik büntetőjogi joghatóságát alkalmazni. L. Richard KELLY: Select Committees: Powers and Functions. In: Alexander HORNE – Gavin DREWRY – Dawn OLIVER (szerk.): *Parliament and the Law*. Oxford, Hart, 2013. 191–192.

²⁹ Culture, Media and Sport Committee i. m. (2. lj.) 13. §.

³⁰ Culture, Media and Sport Committee i. m. (3. lj.) 3.

Az, hogy a szerkesztők nem kérdőjelezték meg azoknak az érzékeny információknak a forrását, amelyek az állítólagos telefonhallgatásokból származtak, hanyagságra engedett következtetni. Az ügy már ekkor ráirányította a figyelmet a PCC által képviselt szabályoknak a közelmúltban elkövetett legsúlyosabb megszegésére. Goodman és Mulcaire munkájuk végeztével jelentős pénzszeget kaptak annak fejében, hogy bűnösnek vallják magukat és hallgassanak, ám a News International ezt sokadára sem ismerte el.³¹ Felfedezték egy erre a célra létrehozott alap létezését. Egyösszegű kifizetéseket alkalmaztak a polgári követelések kielégítésére a tárgyalás előtt, hogy biztosítsák a hallgatást. A *News of the World* főszerkesztője lemondott a lehallgatással vádolt, majd el is ítélt Mulcaire-nek és Goodmannek történt kifizetések miatt, azonban addigra már nyilvánvalóvá váltak az önszabályozás gyengeségei.³²

A PCC nem kielégítő, időhúzó válasza szintén ellenséges reakciókat váltott ki – különösen az, ahogyan a PCC képtelen volt hivatalos panasz hiányában megvédeni Kate Middletont a nyilvánvaló és folyamatos zaklatásoktól, mielőtt férjhez ment volna Vilmos herceghez. Ez a mulasztás kifejezett rosszallást keltett.³³ Bár igen súlyos esetek derültek ki, a telefonhallgatások magánszférába való szégyenletes behatolása sem győzte meg a Culture Committee-t arról, hogy a megoldás egy adatvédelmi törvény vagy a sajtó törvény általi szabályozásának bevezetése lenne.³⁴

Ahogy azt már említettük, a sajtó elleni telefonhallgatási vádak megelőzték a 2011-es krízist, ám a *News of the World* és a News International félresöpörte e vádakokat azzal, hogy a lehallgatásokat saját szakállukra dolgozó újságírók követték el (akiket vád alá is helyeztek és elítéltek). A telefonhallgatás kibontakozó történetének részeként 2011 júliusában óriási nyilvánosságot kaptak a Culture Committee meghallgatásai a médiában, a *News of the World* újság bezárásának bejelentése után. A News International vezetőit, többek között Rupert Murdochot, James Murdochot és Rebekah Brooksot felvonultató ülések kiemelt helyen szerepeltek a televíziós és rádiós híradásokban, különösen az után, hogy a közönség egy tagja, vallomástétele közepén, megtámadta és lefröcskölte borotvahabbal Rupert Murdochot. Nem szabad azonban figyelmen kívül hagynunk a tényt, miszerint a Culture Committee azért tért vissza a telefonhallgatási ügy tárgyalásához, mert felmerült benne a gyanú, hogy szándékosan félrevezették a korábbi kihallgatások alkalmával. A kivizsgálást követő jelentésben a Culture Committee feltérképezte a *News of the World* és a News International válaszlépéseit, amelyek a bizottságot érintő konkrét, valamint a képviselőket és a parlamenti bizottságok rendszerét érintő általános támadásokban nyilvánultak meg. Korábbi vizsgálódások során a Culture Committee „kollektív emlékezetkiesést” állapított meg az alkalmazottak körében sok, a telefonhallgatással kapcsolatos kérdés kapcsán. Azt is megállapították, hogy akadályozhatták a bizottság korábbi, 2009-es munkáját, hiszen kiderült, hogy a News International magánnyomozót fogadott a Culture Committee egy tagjának megfigyelésére.

³¹ Culture, Media and Sport Committee i. m. (2. lj.) 84–87. §.

³² Culture, Media and Sport Committee i. m. (3. lj.) 21–22. §.

³³ Uo., 46. §.

³⁴ Uo. Conclusions and Recommendations 5–8. A Culture Committee vonakodása egy adatvédelmi törvény létrehozására aláássa a *News of the World* későbbi állítását, miszerint a parlament összefogott a sajtó elhallgattatására.

A kiemelt jelentőségű meghallgatásokat követően megjelent 2011-es jelentésében a bizottság korábbi eredményeire vonatkozó indoklásokat találunk, amelyek felfedik, hogy a lehallgatások korlátozott mértékére vonatkozó állítások utólag hamisnak bizonyultak. A következtetés szerint a bizottságot szándékosan félrevezették. Ezenkívül arra is rámutat a jelentés, hogy ellenszempontként az újság szerkesztői rovatában és cikkeiben alaptalan vádaskodások láttak napvilágot a parlamenti képviselők részrehajlását és a rájuk nehezedő külső nyomást illetően.³⁵ Van abban valami ironikus, hogy az újság állítása szerint a PCC és a vonatkozó törvények reformja megakadályozná a tömegsajtót az igazság közvetítésében (amit a *News of the World*, mint az kiderült, amúgy sem tett). Odáig ment az újság, hogy a háttérben munkálkodó sötét erőkre hivatkozott, amelyek el akarják némitani, olvasóközönségét pedig tudatlanságban akarják tartani. Amikor felelősségre vonták a parlament elleni lejárató kampány miatt, James Murdoch bocsánatot kért a bizottság előtt az „agresszív védekező” taktikáért.³⁶ Mindemellett a Culture Committee igen kritikusan állt a News International eredménytelen belső vizsgálatához, amely igen félrevezető volt. A vállalat olyan belső kivizsgálást alkalmazott önmaga tisztázására, amely később alapvetően hibásnak bizonyult.³⁷ A parlamentre vonatkozó rágalom természetesen egybecsengtek a 2011 előtt a lapnál burjánzó bűnözési kultúra és a felfedetlen bűncselekmények létének sorozatos tagadásával.³⁸

A Culture Committee jelentése szerint: „A News International tanúinak arra való állítólagos hajlandósága ellenére, hogy segítsék a bizottság munkáját, a vállalat továbbra is elbagatellizálta alkalmazottainak a telefonlehallgatásokban játszott szerepét azzal, hogy nem bocsátotta a bizottság rendelkezésére azokat a dokumentumokat, amelyek segítettek volna az igazság felfedésében.”³⁹ A lehallgatásokhoz kapcsolódó egyéni bűncselekményektől eltekintve, ez a próbálkozás a nyomozás lejáratására, a parlament szerepéről való hamis információk közlésével, szisztematikus lejárató kampánynak minősül, amelynek célja a bűncselekmények leleplezésére létrehozott parlamenti felügyeleti rendszer aláásása.

A parlamenti bizottságok általi felelősségre vonás rendszere nem csak a telefonlehallgatással kapcsolatos vizsgálatot és az abból készült jelentéseket érintette. A botrány felhívta a figyelmet a bizottságok hatáskörére, ami lehetővé tette a tanúk beidézését⁴⁰ és az igaz tanúvallomások kikényszerítését.⁴¹ Még a 2011. júliusi meghallgatások folyamán is ellentmondásos bizonyítékokat tártak a bizottság elé. A bizottságnak kétségei voltak azon feltétel teljesülésével kapcsolatban, hogy „az akár írásos, akár szóbeli módon a bizottság elé tárt bizonyítékok igazságtartalma a parlamenti vizsgálóbizottságok működésének sarokköve.”⁴² A jelentés a továbbiakban hangsúlyozta, hogy a parlament munkájának akadályozása a parlament megsértésének minősül, a bíró-

³⁵ 2008-ben újságírók nagy számú parlamenti képviselőt lejáratott eltulzott kárigényüket nyilvánosságra hozva. L. Peter LEYLAND: Freedom of Information and the 2009 Parliamentary Expenses Scandal. *Public Law*, 2009. 675–681.

³⁶ Culture, Media and Sport Committee i. m. (2. lj.) 27. §.

³⁷ Uo., 22, 60, 61. §.

³⁸ Uo., 2. §.

³⁹ Uo., 32. §.

⁴⁰ Rupert Murdoch és James Murdoch először megragadta a Culture, Media and Sport Committee előtt való megjelenést 2011 júliusában, de később beidéztek őket.

⁴¹ KELLY i. m. (28. lj.) 165.

⁴² Culture, Media and Sport Committee i. m. (2. lj.) 8. §.

ságok pedig elismerik az ennek büntetéséhez való jogot. A vád, miszerint a parlamentet félrevezették, nagyon súlyos és egyben szokatlan.⁴³ Hamis bizonyítékokat tárni a bizottság elé, akár eskü alatt, akár nem, az 1911. évi hamis tanúzásról szóló törvény (Perjury Act) 1. szakaszának értelmében az Alsóház megsértésének minősül. A parlamenti kiváltságokkal foglalkozó vegyes bizottság (Joint Committee on Parliamentary Privilege) szerint a parlamenti kiváltságok céljukat tekintve nem állhatnak a bizonyítékok bíróság elé tárásának útjába.⁴⁴ További kérdések merültek fel a lehetséges fegyelmi intézkedésekkel kapcsolatban, amikor kiderült, hogy a bizottságot ismételtén félrevezették a News International alkalmazottai.⁴⁵ A Culture Committee végső értékelésében negatív következtetésekre jutott az elé tárt bizonyítékok igazságtartalmával kapcsolatban, és kimutatta, hogy a félrevezetések és az elhallgatások eredményeképp a bizottság 2010. februári jelentése a sajtószabályokról, adatvédelemről és rágalmazásról (on Press Standards, Privacy and Libel) nem egészen megbízható bizonyítékokon alapult. Más szóval, a bizottság elé tárt hamis bizonyítékok megakadályozták a telefonlehallgatások valós mértékének korábbi leleplezését.

7. A Home Affairs Committee, a rendőrség és a büntetőjog megszegése

Más szempontból nézve a telefonlehallgatási botrány jól illusztrálja a „csapatban vadászó” parlamenti vizsgálóbizottságokat, amelyek együtt vizsgálják ki az állítólagos törvénytelenégeket és készítenek róluk jelentést, ha hatáskörük fedésbe kerül. A Home Affairs Select Committee-t, amely a rendőrségért is felelős belügyminisztérium munkáját ellenőrzi, a lehallgatásokkal kapcsolatos súlyos jogsértéseket érintő rendőrségi nyomozás rejtélyes kudarcai kapcsán vonták be az ügybe.⁴⁶ A telefonlehallgatás több, egymással valamelyest átfedésben lévő büntettet feltételez. A 2000. évi törvény a nyomozati jogkör szabályairól (Regulation of Investigatory Powers Act) 1. szakasza szerint például két évig terjedő börtönbüntetés szabható ki arra személyre, aki jogszerű felhatalmazás nélkül, az Egyesült Királyság bármely pontján üzenetet fog el vagy hallgat le, akár postai úton, akár nyilvános távközlési rendszer segítségével. Ezenkívül az 1998. évi adatvédelmi törvény 55. szakasza szerint bűncselekmény tudatosan vagy felelőtlenül személyes adatokhoz jutni, vagy azokat nyilvánosságra hozni az adatkezelő hozzájárulása nélkül.⁴⁷

⁴³ Uo., 9–11. §.

⁴⁴ KELLY i. m. (28. lj.) 180.

⁴⁵ Uo., 191–94. L. még: Culture, Media and Sport Committee i. m. (2. lj).

⁴⁶ Home Affairs Committee: Unauthorised tapping or hacking of mobile communications. Thirteenth Report of Session 2010-12, July 2011, HC 907.

⁴⁷ Védelem jár annak a személynek, aki bizonyítani tudja, hogy az információ megszerzése vagy nyilvánosságra hozatala közérdeket szolgálja [55(2)(d) pont]. Szintén bűncselekménynek számít az 1990. évi számítógépes visszaélésekről szóló törvény (Computer Misuse Act) szerint, ha egy személy tudatosan arra használ egy számítógépet, hogy illetéktelen hozzáférést nyerjen bármely programhoz vagy adathoz, ami valamely számítógépen megtalálható, vagy ezt másnak lehetővé teszi.

Mulcaire és Goodman letartóztatása után a telefonlehallgatások más áldozatai is magyarázatot követeltek a további büntetőeljárások elmaradása miatt. Nem volt világos, hogy miért állt a nyomozás rendelkezésére oly kevés bizonyíték, az áldozatok pedig mélyen csalódtak a rendőrségben és a jogsértés ellen eljáró hatóságokban. Ahogyan az a fenti elemzésből kitűnik, több bizonyítékot (pl. e-mailek átkutatását) igényeltek a *News of the World* részéről, de annak ellenére, hogy a vállalat állítása szerint szándékában állt a nyomozás előmozdítása, igen kevés bizonyíték látott napvilágot. Jelentésében a Home Affairs Committee helytelenítette „a News International válaszát a telefonlehallgatásokkal kapcsolatos eredeti nyomozásra.” Véleményük szerint majdhogynem elkerülhetetlen a következtetés, „hogy szándékosan akadályoztatták a bűnügyi nyomozást. Megdöbbentő, hogy milyen hosszú ideig tartott, hogy megkezdjék a rendőrséggel való együttműködést, és felháborítóan tartjuk, hogy ezt indokként használják az alapos vizsgálat elmaradásának kimagyarázására. A törvényszegők jellemzően nem szoktak együttműködni a rendőrséggel.”⁴⁸ Valóban, a bizottság rámutatott, hogy jelentős mennyiségű, a további büntetőeljárások szempontjából esetleg lényeges anyag kétségtelenül azért veszett el, mert a rendőrség nem folytatta tovább a nyomozást annak korábbi szakaszában.

A Home Affairs Committee nagyjából ugyanakkorra (2011 júliusára) jutott el hasonlóan drámai következtetéseihez, mint testvérszerve, a Culture Committee. A felvonultatott tanúk között megjelentek a legmagasabb rangú szolgálatban lévő és volt rendőrtisztek is, köztük Paul Stephenson, a rendőrség főparancsnoka, John Yates, főparancsnok-helyettes, valamint Andy Hayman, volt helyettes. A rendőrfőparancsnok és helyettese lemondtak tiszttségükről, mihelyt a bizonyítékok nyomán nyilvánosságra került a News International tagjainak szoros kapcsolata a rendőrséggel. A következtetések szerint e kapcsolatok befolyásolhatták a rendőrség döntését a nyomozás folytatásával kapcsolatban. A bizottság úgy találta, hogy a rendőrség média általi lefizetése, valamint a News International vezetői és a Metropolitan rendőrtisztjei közötti személyes kapcsolatok komoly aggodalomra adnak okot és rossz fényt vetnek a rendőrségre.⁴⁹ Mindenesetre érdemes megjegyezni, hogy bár a Leveson-vizsgálat kritizálta a rendőrség döntéseit, nem talált a News International újságírói vagy vezetői által előidézett rendőri korrupcióra utaló egyértelmű bizonyítékot.⁵⁰

A Home Affairs Committee ajánlásai példával is szolgálnak a bizottságok és a kormány közötti párbeszédre, hiszen a kormány hivatalos választ adhat a bizottságnak. A Home Affairs Committee szándéka részben módosítási javaslatok tétele volt a vonatkozó törvényekkel kapcsolatban. Az ajánlások a kommunikáció illetéktelen lehallgatásáért kiszabható lehetséges büntetések szélesebb választékáért emelnek szót.⁵¹ Javasolták például, hogy a kormány eszközöljön változtatásokat a 2003. évi, a személyes adatok védelméről és az elektronikus kommunikáció szabályozásáról szóló törvényben az európai elektronikus kommunikációs keretszabályozásra vonatkozó kiegészítések részeként, amelyek az elektronikus adatvédelmi irányelvet (e-Privacy Directive) is magukban foglalják. Ennek jegyében a távközlési szolgáltatók kötelesek minden

⁴⁸ Home Affairs Committee i. m. (46. lj.) 50–51. §.

⁴⁹ Uo., Conclusions and Recommendations, 20–21.

⁵⁰ LEVESON II. kötet, 3. fejezet: The Press and the Police: The Harm and the Response. 7.34. §.

⁵¹ Brian H. LEVESON: An Inquiry into the Culture, Practices and Ethics of the Press: Executive Summary. The press and the police: The relationship. 91. §.

személyes adattal való visszaélést jelenteni az adatvédelmi biztosnak.⁵² Válaszában a kormány kifejtette, hogy elégedett a jelen szabályozással, amely átfogó büntető- és polgárjogi szankciókat határoz meg a mobilkommunikáció törvénytelen lehallgatásáért.⁵³

8. Oknyomozó újságírás: a House of Lords Committee

A Communication Committee of the House of Lords, amit 2007-ben hoztak létre a távközléssel és a műsorszolgáltatással kapcsolatos közpolitikai ügyek széles palettájának ellenőrzésére, szintén vizsgálta a telefonlehallgatási botrányt. A bizottság rámutatott, hogy súlyos pénzügyi nyál küszködő újságok szolgáltatják ajánlásainak hátterét.⁵⁴ Különösen aggasztónak vélték az oknyomozó újságírás nehézségeit, amelyek a törvény nem egyértelmű voltából adódnak. A bizottság meghatározta az oknyomozó újságíráshoz kötődő jelentős közérdeket, amely az Egyesült Királyság demokratikus kormányzásának és felelősségre vonási rendszerének létfontosságú eleme. Több újabb keletű példa között említi a *Guardian* 2009-es leleplezését⁵⁵ is a telefonlehallgatásokról, és megállapítja, hogy maguknak a médiavállalatoknak kell felelősséget vállalni azzal kapcsolatban, hogy milyen módon járnak utána a híreknek, és hogy valóban közlik-e azokat. Ezeknél a döntéseknél kiemelt fontosságú, hogy az újságírók és szerkesztők szigorú, rendszerezett módon hozzák meg őket, ellenőrzési nyomvonalat hagyva egy esetleges külső vizsgálat számára.⁵⁶ A bizottság további javaslata szerint egy új, önszabályozáson alapuló rendszerben az átdolgozott szerkesztői kódex megszegésének büntetéséből befolyó pénzösszegeket az oknyomozó újságírás támogatására létrehozott alapon lehetne gyűjteni.⁵⁷

9. A telefonlehallgatások és a Leveson-vizsgálat

A Leveson-vizsgálatot 2011. július 11-én a miniszterelnök rendelte el a 2005. évi Inquiries Act⁵⁸ alapján, hogy ellenőrizze a „sajtó kultúráját, gyakorlatait és etikáját”, és hogy megvizsgálja a sajtó és a nyilvánosság közötti kapcsolatot.⁵⁹ Gyakorta hangzik el az az érv, hogy a bírósági

⁵² Unauthorised tapping into or hacking of mobile communications. The Government Response to the Thirtieth Report from the Home Affairs Committee Session 2010-12, HC 907, September 2011, Cm 8182, 4.7. §.

⁵³ Uo., 2.10. §.

⁵⁴ Select Committee on Communication: 3rd Report of Session 2010-12: The future of investigative journalism. Report, HL Paper 256, 2012. február 16., 265. §.

⁵⁵ Nick DAVIES: Murdoch Papers Paid £1m to Gag Phone-Hacking Victims. *The Guardian*, 2009. július 8.

⁵⁶ Select Committee on Communication i. m. (54. lj.) 268. §.

⁵⁷ Uo., 299. §.

⁵⁸ 3(1)(a) pont.

⁵⁹ Egyes kritikusok szerint a vizsgálat hatáskörének ki kellett volna terjednie az elektronikus médiára. A megbízás szövege szerint a következőkre szolt: „A sajtó kultúrája, gyakorlatai és etikája; a rendőrséggel való viszonya; a jelenlegi szabályozási rendszer hiányosságai; a brit újságok és politikusok közötti kapcsolatok és tárgyalások; miért nem volt folyamányuk a sajtó magaviseletével kapcsolatos korábbi figyelmeztetéseknek; valamint a médiatulajdon kérdései.”

vizsgálódások nem helyettesítik a parlamenti kivizsgálást, ám fontos kiegészítő szerepük lehet a nyilvánosság megnyugtatása szempontjából a jelentős aggodalmat keltő kérdésekben.⁶⁰ A vizsgálatok a kormány politikai érdekeinek szolgálatába is állíthatók. Miért volt szükség egy ilyen, jelentős mennyiségű közpénzbe kerülő eljárásra,⁶¹ amikor a legfőbb bizonyítékokra már fény derült a parlament és annak bizottságai előtt? A telefonlehallgatási botrány egyes vonatkozásaiban a politikai hatalom csúcsához kényelmetlenül közel eső területeket érintett. Elvben nincs semmi meglepő a vezető politikusok és a sajtó vezető képviselői (valamint volt képviselői) közötti közeli kapcsolatban,⁶² de ebben az esetben a törvénytelen vádjak és a médiatulajdonlás kapcsán felszínre került érdeellentétek olyan kiterjedtek voltak, hogy e kapcsolatok a politika legmagasabb szintjére is a gyanú árnyékát vetették. A telefonlehallgatással kapcsolatos bűnrészesség nyoma a Downing Street 10-ig vezetett, és kétségeket szült David Cameron miniszterelnök ítélőképességével kapcsolatban is. Ez azért történt, mert Andy Coulson, a *News of the World* szerkesztője a telefonlehallgatások ideje alatt (amely vádakkal kapcsolatban Mulcaire és Goodman bűnösnek vallották magukat), 2007-ben megkapta a konzervatív párt kommunikációs igazgatójának posztját. A 2010 májusában esedékes parlamenti választások előtti gyülekező felhők, valamint több ellenzéki politikus tiltakozása ellenére Coulson megtarthatta kommunikációs igazgatói állását a miniszterelnökségen, mindaddig, amíg letartóztatásának lehetősége lemondásra nem kényszerítette az egyre mélyülő krízis részeként. Ezzel egy időben, 2011 júliusában, attól függött Rupert Murdoch médiavállalatának, a News Corporationnek a BSkyB megszerzésére irányuló próbálkozása, hogy a kultúráért, médiáért, az Olimpiáért és sportért felelős miniszter (a Konzervatív Párt tagja) a gazdasági versenybizottság (Competition Commission) elé tárja-e az ügyet.

Bár nem volt egyértelmű bizonyíték részrehajlásra a News International ajánlatával kapcsolatban, találtak viszont közvetlen bizonyítékot a News International lobbistája, Frédéric Michel és Jeremy Hunt, az akkori kultúráért felelős miniszter közötti személyes viszonyra.⁶³ Továbbá David Cameron miniszterelnök elismerte a bizottság előtt, hogy személyes barátság fűzi a News International volt főszerkesztőjéhez és annak férjéhez. E viszony azt az érzetet keltezte, hogy a News International igen szoros kapcsolatban áll a kormánnyal. Egy bírósági vizsgálat „jó eszköze a kritikák lepatintásának, a független kivizsgálás látszatával szerelve le az esetleges krízist.”⁶⁴ Így tehát a fentiek alapján a miniszterelnök és a kormány remélhette, hogy mindenféle közvetlen beavatkozástól mentesül, mivel a nyilvánosság által függetlennek ítélt bírósági vizsgálat már foglalkozik az ügygel. Leveson a kezdetektől fogva elismeri a szabad sajtó értékét és a médiával való együttműködés fontosságát: „Tudom, mennyire létfontosságú a sajtó egészének szerepe a nyilvánosság érdekeinek védelmében és az események fontos tanújaként, aki

⁶⁰ Carol HARLOW – Richard RAWLINGS: *Law and Administration*. Cambridge, Cambridge University Press, 2009. 572.

⁶¹ A Leveson-vizsgálat teljes költsége a hivatalos honlap szerint 5458 ezer font volt. <http://www.levesoninquiry.org.uk>.

⁶² Pl. Thatcher sajtófőnöke 1979–1990-ig Bernard Ingham volt, Alistair Campbell pedig Tony Blair kommunikációs tanácsadója volt 1997–2003-ig.

⁶³ LEVESON i. m. (51. l.) 128. §.

⁶⁴ Peter LEYLAND – Gordon ANTHONY: *Textbook on Administrative Law*. Oxford, Oxford University Press, 2012. 175 skk.

felemeli a hangját azokért, akik nem tudnak magukért szólni. Semmilyen bizonyíték, amellyel találkoztam, nem változtat ezen. A helyesen működő, közérdekért tevékenykedő sajtó a demokrácia védelmének valódi eszköze.⁶⁵

A Leveson-vizsgálat, követve a közelmúlt egyéb jelentős vizsgálatainak mintáját, teljes mértékben nyitott volt a nyilvánosság számára. Hivatalos honlapján minden releváns információ szerepelt, és a tanúvallomásokot tartalmazó üléseket közvetítette a televízió. Az eljárás szempontjából fontos szem előtt tartani, hogy az ilyen típusú bírói eljárások inkvizitóriusak – Lord Denning szavaival élve, szerepük egyszerre „detektív, kihallgató, ügyvéd és bíró”. A 2005. évi Inquiries Act konszolidálja a korábbi joganyagot, törvényi keretet biztosítva ezen eljárások számára. Ez megengedi a minisztereknek és a miniszterelnöknek, hogy hivatalos, független vizsgálóbizottságokat állítsanak fel közérdeket sértő események kapcsán, és hogy meghatározzák azok hatáskörét. Szintén a miniszter hatáskörébe tartozik a bizottság elnökének és tagjainak kijelölése.⁶⁶ Mihelyt létrejött a bizottság, a vonatkozó törvény az eljárást vezető elnökre ruházza a tanúk beidézésének és bizonyítékok előállításának jogát. Lényeges, hogy az elnök határozza meg az eljárás menetét, ám minden döntésnél méltányosságra és a szükségtelen költségek kerülésére kell törekednie.⁶⁷ A 2005. évi Inquiries Act 21(2) szakasza értelmében Leveson megkövetelhetette a megfelelő személyek részéről az írásos bizonyítékok (akár dokumentumok) benyújtását is. A tanúvallomásokot a tanúk beidézésével gyűjtik be,⁶⁸ ennek ellenére a bizonyítékokat nem kontradiktórius eljárás során mutatják be. Az eljárás szabályai szerint általában, ha a tanú szóbeli vallomást tesz, csak az eljárásban résztvevő ügyvédek és a bizottság tagjai tehetnek fel kérdéseket a tanúnak. Ám bizonyos körülmények között a tanú kérelmezheti a bizottság elnökétől, hogy saját ügyvédje is tehessen fel kérdéseket egy másik tanúnak – abban az esetben például, ha annak tanúvallomása szervesen kapcsolódik ahhoz, amiről ő fog vallani. Végül pedig a bizottság elnökének feladata a jelentést eljuttatni a miniszternek, aki azt majd a parlament (vagy devolúciós parlament/nemzetgyűlés) elé tárja.⁶⁹ A törvény rendelkezése szerint az eljárásnak nyilvánosan kell zajlania, hacsak ennek különleges okokkal igazolható korlátai nincsenek.⁷⁰

A Leveson-jelentés, amelynek terjedelme négy kötet, avagy 1985 oldal, herkulesi munkát igyekezett véghezvinni a bizonyítékok széles körének begyűjtésével és azok mélyreható elemzésével, az összes ide tartozó ügy lefedésével, alaposan mérlegelt következtetéseket vonva le és javaslatokkal állva elő. Ezeknek három aspektusa különösen fontos számunkra.⁷¹ Először is, a Leveson-jelentés fő javaslata szerint el kell törölni az önszabályozás jelenleg működő rendszerét. A PCC-t alkalmatlannak találta feladata elvégzésére, hiszen két szék között a pad alá esett:

⁶⁵ LEVESON i. m. (51. l.) 5. §.

⁶⁶ Inquiries Act 2005, 1–6. pontok.

⁶⁷ Uo., 17(3) pont.

⁶⁸ 175 tanú tett vallomást 40 nap leforgása alatt.

⁶⁹ Inquiries Act 2005, 24–25. pontok.

⁷⁰ Uo., 18. pont.

⁷¹ Az I. kötet az ügy általános körülményeit tartalmazza: A vizsgálat, a sajtó és a közérdek, Mércék, A jogi keretek átlépése, A büntetőjog és a polgárjog. A II. kötet a következőkkel foglalkozik: A sajtó kultúrája, gyakorlatai és etikája: a sajtó és a nyilvánosság, valamint a sajtó és a rendőrség. A III. kötet: A sajtó és az adatvédelem tárgyalása. A IV. kötetben található a Szabályozási megfontolások: A törvény és a Press Complaints Commission; Szabályozási modellek a jövőre nézve. A javaslatok összegzése.

egyrészt nem volt megfelelő nyomozati szervnek, másrészt nem volt szabályozói hatásköre. A Leveson-jelentés helyett egy új, önkéntes és független, önszervező szabályozási rendszer létrehozását javasolta.⁷² Ebben azonban az az ellentmondásos, hogy lehetséges, az új szervet biztonsági jogszabályokkal kell majd megtámogatni, hogy a szabályozás függetlenségét és hatékonyságát biztosítsák.⁷³ A szabályozó testületet egy teljes mértékben független tanács vezetné, amelyet valóban nyílt, átlátható és szabad úton jelölne ki az ipar és a kormány befolyásától mentesen egy erre a célra létrehozott független kinevezési bizottság, amelynek tagjai sajtótapasztalattal rendelkeznek.⁷⁴ Az új szerv finanszírozása előzetesen meghatározásra és rögzítésre kerülne.

Az új testület egyszerre látná el a „tűzjelző” és a „tűzoltó” szerepét, észelve a rendszer szintű problémákat és hatékony válaszleépéseket téve a felmerülő egyedi esetekben.⁷⁵ Kinevezése után hatáskörébe tartozna saját kezdeményezésre foglalkozni ügyekkel és a szükséges vizsgálatokat, többek között a rendszer szintű törvényszegések kivizsgálását lefolytatni. A testület létrehozna egy hatékony és gyors panaszkezelő mechanizmust, amivel a legtöbb ombudsmanhoz hasonló vizsgálódási hatáskörrel rendelkezne. A panaszos számára ingyenes lenne ennek idénybevétele, és a panaszok közvetlenül ide érkeznének be. Bár a javasolt szabályozó testületnek nem állna hatalmában bárminemű anyag közzétételének megakadályozása, a nagyobb átláthatóság szellemében működne, éves beszámolókat készítve teljesítményéről, beleértve a beérkezett panaszok számát és a kivizsgált eseteket is, és e vizsgálatok összegzését. A testület hatáskörébe tartozna továbbá a hatékony helyreállító intézkedések tétele az átdolgozott szabályozás által rögzített szabályok megszegése esetén. Hatáskörének kiemelt területe lenne a helyreigazítások közzétételének megkövetelése, meghatározva a bocsánatkérések természetét, mértékét és elhelyezését. Ezenkívül a bevétel 1%-áig terjedő szankciót szabhatna ki, amelynek maximuma 1 millió font lenne.⁷⁶ Ehhez az új feladatkörhöz egy elkülönített alap állna a testület rendelkezésére.

Másodszor, összhangban a Home Affairs Select Committee és a House of Lords Communication Committee már említett megállapításaival, a Leveson-jelentés megszigorítaná a vonatkozó büntetőjogot, hogy megkönnyítse az elmarasztaló ítélethezatalt a telefonlehallgatással és hasonló adatokkal való visszaélésekkel kapcsolatos bűncselekmények esetében. Az 1998. évi adatvédelmi törvény (Data Protection Act) értelmében például a személyes adatokat tisztességesen és jogszerűen kell kezelni. Személyes adatokat csak egy vagy több meghatározott, törvényes célból lehet megszerezni, és azután tilos azokat e céloknak nem megfelelő módon kezelni.⁷⁷ Leveson főbíró érvelése szerint az újságírói mentesség megváltozása jelentős hatással lenne a sajtószabadság és az egyén magánélethez fűződő jogának egyensúlyára. A jelenlegi törvények gyakorlata alapján a Leveson-jelentés azt javasolja, hogy a Data Protection Act 32. szakasza értelmében a tudósítóknak kijáró, a személyes adatoknak a nyomozásukhoz szükséges

⁷² LEVESON IV. kötet, 7. fejezet: Conclusions and recommendations for future regulation of the press. 7.4. §.

⁷³ Ez tehát nem egy akármilyen törvényes testület lenne, hanem törvényben lefektetett. A törvényes szabályozás előírhat egy biztonsági szabályozó testületet, mely a publikálás után való végrehajtási intézkedéseket segíti, ám nincs törvényes hatalma előzetes korlátozásokhoz. L. LEVESON IV. kötet, 1786, 4.2 és 4.14. pontok.

⁷⁴ LEVESON i. m. (51. lj.) Establishing an independent self-regulatory regime. 1–5. §.

⁷⁵ HARLOW–RAWLINGS i. m. (60. lj.) 12. fejezet: Parliamentary Ombudsman: Firefighter or fire watcher?

⁷⁶ LEVESON IV. kötet, I. rész: „Powers, Remedies and Sanctions”, 15–20. §.

⁷⁷ Data Protection Act 1998, Schedule 1.

gyűjtését biztosító védelmet le kellene szűkíteni oly módon, hogy az csak a „publikáláshoz elengedhetetlen” adatokra, ne pedig a „publikálási céllal” kezelt adatokra vonatkozzon.⁷⁸ Ezenkívül azt is javasolja, hogy szigorítsák meg az adatok tudatos vagy felelőtlen megszerzéséért vagy felfedéséért, és így az 1998. évi adatvédelmi törvény 55. szakaszának megszegéséért járó büntetéseket.⁷⁹ Az adatvédelmi törvény értelmében élni lehetne a kártérítéshez való joggal, nemcsak az anyagi károk, hanem az okozott kellemetlenségek alapján is.⁸⁰

Harmadszor, annak ellenére, hogy nem találtak kiterjedt korrupciót, a jelentés komoly aggodalmát fejezte ki az újságírók, a média vezető képviselői és a magas rangú rendőrtisztek közötti viszonytal kapcsolatban. Leveson javaslata szerint a nem hivatalos rendőrségi kihallgatásokat be kellene szüntetni, és helyüket nem jelentésköteles kihallgatások vehetnék át az ügyek háttérének feltárásában, és ami még ennél is fontosabb: az átláthatóság érdekében kötelezővé kellene tenni a magas rangú rendőrtisztek minden, a médiával való kapcsolatának nyilvántartásba vételét.⁸¹ Ez a szabályozás hivatalossá és a nyilvánosság számára hozzáférhetővé tenné a helyzetet, ami valószínűtlenné tenné a korábbi gyakorlat folytatását.

10. Következtetések

A telefonlehallgatási botrány és annak következményei különösen fontosak voltak az alkotmányosság szempontjából, és nemcsak azért, mert ismételt felhozta a sajtószabadság védelmének lényegi kérdését egy olyan országban, amelyben hiányoznak a szabványosított alkotmányos vagy jogi garanciák, hanem ama módszer miatt is, amelynek segítségével először a parlament, majd a Leveson-vizsgálat fedte fel a visszaéléseket teljes egészében. A News International minden azon törekvése ellenére, hogy nyomait eltüntesse egy 2007 előtti visszanyúló, ügyesen koordinált ártalomcsökkentő művelet keretében, az alsóházi Culture Committee és a Home Affairs Committee együttműködése 2011-ben leleplezte a rendszerszerű visszaélések kultúráját, ami nemcsak az újságírói gyakorlatra terjedt ki, hanem az újságírók rendőrséggel és politikusokkal való kapcsolataira is. Az ismétlődő tagadás és ködösítés ellenére a Culture Committee tovább folytatta a vizsgálatot. Céljuk nemcsak a telefonlehallgatások egyedi eseteinek felderítése volt, bármily fontos volt is ez, hanem annak a nyilvános demonstrálása is, hogy tudatosan elkövetett hamis tanúzás esete forog fenn, ami a parlament szándékos megsértésének minősül. A tanúkra nagy nyomás nehezedett, hogy vallomásuk megfeleljen az igazságnak, amikor a bizottságok a nyilvánosság reflektorfényében újra és újra meghallgatták őket, és ez a parlament tekintélyének figyelemreméltó megszilárdulását eredményezte.⁸² Ahogyan azt ehelyütt láthat-

⁷⁸ LEVESON IV. kötet, H rész, 5. fejezet, 'Leveson report proposals could lead to jail terms for journalists' 2.59. §.

⁷⁹ Uo., 2.93–2.94. §. E büntetések jelenleg a 2008. évi büntetőjogi igazságszolgáltatás és bevándorlási törvény (Criminal Justice and Immigration Act) 77–78 szakaszaiban rögzítettek.

⁸⁰ Uo., 2.45. §.

⁸¹ LEVESON IV. kötet, G rész, 4. fejezet, 4.5, 4.8. §.

⁸² Tény, hogy ezt valamelyest csökkentette az egyes központi szereplők lehetséges bűnvádi eljárásának tekintetbe vétele.

tuk, a botrány felhívta a figyelmet a parlamenti bizottságok mint felügyeleti mechanizmus fontosságára – a nyomtatott sajtó egy nagyhatalmú részének minden gyűlölködése ellenére.

A telefonlehallgatási botrány és a vele kapcsolatos ügyek kiemelt fontossága következtében a Leveson-vizsgálat eredményét türelmetlenül várták a politikusok, a média és a nyilvánosság egyaránt. A jelentést megvitaták a parlamentben is.⁸³ A fő kérdés az volt, hogy a javaslatok képesek-e alapul szolgálni egy új, a PCC-t felváltó testület felállításához, amely a sajtó ellen érkező panaszokat kezelné. Az Alsóház előtti beszédében a miniszterelnök teljes mértékben elfogadta a Leveson főbíró által megfogalmazott elveket, amelyek szerint egy új, független önszabályozó testület létrehozására van szükség, ami képes vizsgálatokat lefolytatni és felelősségre vonni a sajtóipart, ám támogatása nem terjedt ki a jelentésben felvázolt testület végső formájának elfogadására. Annak ellenére, hogy a jelentés nyilvánosságra hozatala előtt utalt arra, hogy a javaslatok valószínűleg teljes mértékben elfogadásra kerülnek majd, a miniszterelnök nem volt hajlandó támogatni a felállítandó testület törvényben való meghatározását. Ezenkívül körültekintésre intett a kapcsolódó jogsértésekkel vádolt újságírók mentességének megváltoztatását illetően is. Ezt azzal indokolta, hogy a változás megbolygatná a sajtószabadság és az egyén magánélethez való joga között fennálló egyensúlyt.⁸⁴ Ezek a kérdések megegyeznek azokkal, amelyek egy emberöltővel korábban merültek fel, és a rájuk adott válasz ma politikailag éppolyan terhelt, mint akkoriban. Nézőpont függvénye, hogy úgy gondoljuk-e, az önszabályozás az egyetlen módszer a sajtószabadság biztosítására, vagy esetleg szükség van valamilyen törvénybe iktatott rendelkezésre az elmúlt években megfigyelt szélsőségek kordában tartásához. Más szóval, a kihívást egy olyan szabályozási rendszerben való megállapodás jelenti, amelyet a sajtószabadság védelme elfogadhatóvá tesz az iparág számára, de amely megfelelő hatáskörrel rendelkezik a vizsgálat eredményeinek érvényesítéséhez, és ezáltal az áldozatok védelméhez. Nem uralkodott egyetértés a politikai pártok között. A kormánypártok közül a konzervatívok jobbra elleneztek a szabályozási rendszer törvénybe iktatását, míg koalíciós partnereik, a liberális demokráták, valamint az ellenzékben lévő Munkáspárt tagjai támogatták a javaslatot. Mivel az ellentétek nem látszottak megszűnni, a sajtóipar bejelentette, hogy felállít egy új testületet (amit már a Leveson-vizsgálat előtt is javasoltak) a PCC helyett. Ennek neve Independent Press Standards Organization volt. Az e testület megalakításában alkalmazott megközelítést Leveson jelentésében elutasította, és e testület a jelentés több fő javaslatát sem teljesíti, többek között azt, amely kimondja, hogy a szabályozó testületnek teljesen függetlennek kell lennie az iparágtól.⁸⁵

Kiábrándítónak tűnhet, hogy egy ilyen mélyreható és költséges vizsgálat által tett javaslatokat így kevésbé ültetik át a gyakorlatba. Meg kéne lepődnünk, hogy egy ennyire átfogó jelentés nem tudott olyan megoldási javaslattal előállni, ami életszerű és nagymértékben megvalósítható lenne? Mark Elliot kétségbe vonja, hogy szükség volt-e egyáltalán a Leveson-vizsgálat elrendelésére, hiszen annak „hatásköre mélyen behatolt a szakpolitika területére, és nem igazán tisztá, miért egy bíró – bármilyen felhatalmazása van is a vizsgálatot kiváltó telefonlehallgatások

⁸³ 2012. november 29-én jelent meg.

⁸⁴ *Hansard*, 2012. december 3., 599. hasáb.

⁸⁵ Media Standards Trust: The Independent Press Standards Organisation (IPSO): An Assessment. 2013. november. Ez a jelentés kimutatja, hogy az IPSO Leveson javaslatai közül mindössze 12-t alkalmaz.

okainak feltérképezésére és meghatározására – volt a megfelelő személy ennek lefolytatására.”⁸⁶ Tekintettel a fent vázolt, politikailag és filozófiailag jelentős mértékben eltérő megközelítésekre, az esély mindig is igen csekély volt, hogy bármely javaslat áthidalhatja a szabályozási elképzelések közötti szakadékot, ha csak nem sikerül a főbb politikai pártoknak megegyezésre jutniuk. Ahogyan azt már megállapítottuk, a Leveson-jelentés megjelenését követően a politikusok és az újságok tulajdonosai nem értettek egyet a sajtó szabályozását érintő szükséges változtatások mi-
benlétével kapcsolatban. Több próbálkozás is volt mind a két oldal, mind az eseményeket közvetítő média részéről Leveson főbíró bevonására, hogy segítsen megbékíteni a feleket. Ő azonban egyértelműen megragadott mindenféle közreműködést azon túl, hogy a jelentésben közölt javaslatokra hivatkozott. Ha ugyanis közvetlenül részt vállalt volna a megjelenést követő vitákban, az aláasta volna függetlenségének hírért, amit köztisztviselőként álló bíróként élvezett. A függetlenség ilyen fokát nem szabad alábecsülni, aminek nyilvánvalóan Leveson főbíró is tudatában volt. A vizsgálat pozitív eredménye, a javaslatok megvalósításának hiányától eltekintve, a bizonyítékok összegyűjtése és a bűnösök megnevezése volt. A nyilvánosságra hozott eredmények hangsúlyozták a *News of the World* és a News International törvénytelen gyakorlatait, de azt a szándékolt politikai célt is szolgálták, hogy cáfolják azon elképzelést, miszerint nagy mennyiségű, közvetlen bizonyíték utal a miniszterelnök, a kormány vagy a rendőrség korrupciójára.

FORDÍTOTTA: KOVÁCS ANNA

A FORDÍTÁST LEKTORÁLTA: REMÉNYI ÉDUA VÉNUSZ

⁸⁶ Mark ELLIOTT: Ombudsman, Tribunals, Inquiries: Re-fashioning Accountability Beyond the Courts. In: Nicholas BAMFORTH – Peter LEYLAND (szerk.): *Accountability in the Contemporary Constitution*. Oxford, Oxford University Press, 2013. 255.