

# A Leveson Inquiry

## *Kísérlet a brit sajtószabályozás reformjára*

DEBRECZENI-RASKÓ GABRIELLA\*

### Bevezetés

Jelen elemzés 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. Ismertetésre kerülnek az elindítására okot adó körülmények, a 2011 júliusa és 2012 novembere között folytatott eljárás menete és az annak eredményeképpen született jelentés. Ezen túlmenően be kívánom mutatni, hogy a jelentésben megfogalmazott javaslatok milyen fogadtatásra találtak a brit politika, a sajtóipar, a jogtudomány 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.

## 2. A vizsgálat kiváltó okai és menete

### 2.1. A vizsgálatot megelőző események<sup>1</sup>

A 2000-es évek elejétől az Egyesült Királyságban egyre több olyan, nagy botrányt kavarázó eset merült fel, amely arra engedett következtetni, hogy a brit lapok munkatársai illegális módokon jutnak olyan szenzitív információkhoz, amelyek szenzációhajhász 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. 2005 novemberében a *News of the World* királyi családdal kapcsolatos ügyekkel foglalkozó szerkesztője olyan cikket publikált Vilmos herceg térd sérüléséről, amelyben közölt információkhoz csak hangpostájának feltörése útján juthattak hozzá. 2007 márciusában a News Corporation képviselője egy parlamenti bizottság előtt állította, hogy az általuk lefolytatott „szigorú belső vizsgálat” nem fedett fel arra vonatkozó nyomot, hogy a lapnál széles körben

\* A szerző médiajogász, a Chello Central Europe Kft. alkalmazásában, a cég tulajdonába tartozó televíziós csatornákkal kapcsolatos jogi ügyekkel foglalkozik. E-mail: raskogabriella@gmail.com.

<sup>1</sup> <http://www.bbc.co.uk/news/uk-14124020>

elterjedt gyakorlat lenne a telefonok illegális lehallgatása. Egy hónappal később a nyomtatott sajtó felügyeletét az Egyesült Királyságban ellátó önszabályozó szervezet, a Press Complaints Commission (PCC)<sup>2</sup> publikálta vizsgálatának eredményét, mely szerint nem talált bizonyítékot a *News of the World*-nél illegális cselekményekre. 2010 szeptemberében a lap egykori tudósítói nyilvánosan elismerték, hogy a lehallgatás gyakorlatnak számított az újságnál, később a lap több újságíróját letartóztatták, a News International pedig nyilvánosan bocsánatot kért a sajtóban. Ugyanakkor a cég időközben peren kívül több sztárral is megállapodott 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 kislány telefonjának hangpostájába is betörték azután, hogy a kislány eltűnését jelentették.<sup>3</sup> Az óriási felháborodásra tekintettel három nap múlva bejelentették, hogy 168 évi működés után megszűnik a *News of the World*, a kiadó és a rendőrség több, a telefonlehallgatási ügyben feltételezhetően érintett vezetője pedig bejelentette lemondását. A médiaóriást vezető Rupert Murdoch július 19-ei parlamenti meghallgatásán tagadta, hogy tudott volna a kiadó tulajdonában álló lapoknál folytatott illegális információszerzési gyakorlat kiterjedtségéről, állítása szerint a lapnál dolgozók félrevezették őt. 2012 februárjában a rendőrség nyilvánosan elismerte, hogy tudomásuk ellenére elmulasztották figyelmeztetni az érintetteket, júliusban pedig az ügyészség bejelentette, hogy összesen nyolc személy ellen indít büntetőeljárást a telefonlehallgatási ügyben. Ezek az eljárások jelenleg is folyamatban vannak.

## 2.2. A vizsgálat elindulása

A Milly Dowlerrel történtek kapcsán kirobbant széles körű felháborodás volt a közvetlen kiváltó oka annak, hogy 2011. július 13-án David Cameron miniszterelnök bejelentette: Sir Brian Henry Leveson főbíró, és a munkáját segítő független szakértőkből álló testületet kérte fel arra, hogy folytassanak le a „sajtó kultúrájára, gyakorlataira és etikájára” vonatkozó vizsgálatot.<sup>4</sup> Ennek részletes tárgykörei (*Terms of Reference of the Inquiry*) kiterjedtek a sajtó és a politikusok valamint a sajtó és a rendőrség közötti kapcsolatok szerepére, adatvédelmi kérdésekre, és annak vizsgálatára is, hogy milyen mulasztások állhattak a felmerült problémák hátterében. Cameron arra is felkérte Levesont, hogy 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 feltett kérdések második nagy csoportja a sajtószerveknél megvalósult jogellenes magatartásokra és azok rendőrségi, illetve politikai kezelésének vizsgálatára vonatkozott, tekintettel azonban arra, hogy a kapcsolódó büntetőeljárások még folyamatban vannak, a 2012. november 29-én publikált Leveson Report még csak a feladat első része kapcsán megfogalmazott válaszokat tartalmazza.

<sup>2</sup> <http://www.pcc.org.uk/>

<sup>3</sup> <http://www.guardian.co.uk/uk/2011/jul/04/milly-dowler-voicemail-hacked-news-of-world>

<sup>4</sup> <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/phone-hacking/8634825/David-Cameron-Lord-Justice-Leveson-to-lead-phone-hacking-inquiry.html>

### 2.3. A vizsgálat menete

A vizsgálat a nyomtatott sajtóra, és a nyomtatott sajtótermékek internetes változataira terjedt ki, az Ofcom brit hírközlési hatóság<sup>5</sup> által felügyelt elektronikus médiára nem. A vizsgálat előadásokkal (*briefing sessions*)<sup>6</sup> és szemináriumokkal (*seminars*)<sup>7</sup> kezdődött, amelyek célja az volt, hogy megteremtse az alapokat a társadalmi viták számára, és melyekre Leveson nagy befolyással rendelkező szakértőket és más kulcsembereket (pl. országos lapok szerkesztőit, újságírókat, a tudományos élet és a szabályozók képviselőit, ügyvédeket, sajtóetikai vétségek áldozatait) hívott meg. A cél kezdetektől az volt, hogy a vizsgálat a lehető legnagyobb nyilvánosság mellett folyjon. Néhány kivételtől eltekintve valamennyi előadás, szeminárium, meghallgatás felvételre került, és a [levesoninquiry.org.uk](http://levesoninquiry.org.uk) honlapon keresztül videofelvétel, illetve írásos jegyzőkönyvek útján mind a mai napig bárki számára elérhető. A weboldalra mindegyik vizsgált témakör kapcsán felkerültek azok a részletes kérdések is, amelyeket körül kívántak járni. A vizsgálat során 337 személy tett eskü alatt szóbeli tanúvallomást – köztük például jelenlegi és volt miniszterelnökök, zaklatásnak kitett hírességek, nagy lapkiadók vezetői és szerkesztői –, több ezer levél érkezett, és közel 300 írásbeli beadvány bizonyítékként történő ismertetésére került sor.

Mindennek eredményeképpen 2012. november 29-én hozták nyilvánosságra a vizsgálatról szóló, közel 2000 oldal terjedelmű jelentést (*Leveson Report*),<sup>8</sup> és az arról készült 46 oldalas vezetői összefoglalót (*Executive Summary*).<sup>9</sup> E jelentés legfontosabb megállapításainak és javaslatainak ismertetésére kerül sor a következő fejezetben.

## 3. A vizsgálat során megfogalmazott következtetések és javaslatok

### 3.1. A sajtó és a társadalom

A vizsgálat során sokan sokféle választ adtak arra a kérdésre, hogy mi állhat a sajtó helytelen gyakorlatainak háttérében. Egyesek szerint ha a sajtó túl körültekintően merne csak cselekedni, alkalmatlanná válna legfontosabb céljára: hogy a hatalom elszámoltatója legyen. Mások szociológiai okokra hivatkoztak, például, hogy tömegek kíváncsiak híres emberek életének eseményeire, vagy hogy a sajtó egyfajta büntethetetlenség érzésében él, talán mert kevesek kezében koncentrálódó gazdasági és szociális hatalma miatt túlságosan befolyásossá vált. Leveson eze- ket az okokat nem tárgyalja részletesen, mivel véleménye szerint túlnőnek a vizsgálat keretein,

<sup>5</sup> <http://www.ofcom.org.uk/>

<sup>6</sup> A személyes adatokhoz való hozzáférés technikai módszerei; A médiaszabályozás jelenlegi helyzete az Egyesült Királyságban; Szabályozói rendszerek.

<sup>7</sup> A sajtóra nehezedő versenynyomás és annak hatása az újságíráásra; A sajtó jogai és felelőssége; A sajtó szabályozására vonatkozó megközelítések.

<sup>8</sup> <http://www.official-documents.gov.uk/document/hc1213/hc07/0780/0780.asp>

<sup>9</sup> <http://www.official-documents.gov.uk/document/hc1213/hc07/0779/0779.asp>

és szinte lehetetlen lenne rájuk megoldást javasolni, kitér azonban a sajtót érintő kereskedelmi nyomás szerepére, az újságírók helyzetére, illetve a belső irányítási és vezetési kérdésekre.

A vizsgálat során megállapításra került, hogy az Egyesült Királyságban a lapkiadók olyan gazdasági környezetben működnek, amelyben nagyon erős a verseny, a kereskedelmi árrés szűk, rendkívül intenzív a legjobb sztorikért folyó harc, és a sajtó jelentős piacvesztést szenvedett el a televízió, majd a – zömében ráadásul ingyenes tartalmakat kínáló – internet megjelenése miatt. Ezek a tényezők jelentős nyomást fejtenek ki a szerkesztőségek munkájára, így egyre nagyobb súllyal vetik latba azon sztorik megjelentetését, melyekről feltételezik, hogy közérdeklődésre tartanak számot.

A lapok nehéz gazdasági helyzetének egyenes következménye, hogy gyakran alkalmaznak határozott idejű szerződéseket, illetve szabadúszó újságírókat bízhatnak meg, akiknek sokszor nem biztosítják sem a munkához alapvetően szükséges felszereléseket, sem költségeik megtérítését, így még nagyobb bizonytalanságban dolgoznak. A vizsgálat során az újságírók csak vonakodva árultak el bármit azon illegális vagy etikátlan tevékenységekről, melyekkel munkájuk során találkozottak, sőt volt, hogy kifejezetten félték ettől.

A belső irányítási és vezetési kérdéseket illetően 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 igénybe venni. Anélkül azonban, hogy ilyen rendszer létezne, a lapnál dolgozó szerkesztők és a lap ügyvédei számára nehézkes a külső forrásból származó információk kontrollálása, és azok felelősségre vonása, akik felelősek az etikátlan magatartásokért. Ehhez kapcsolódó probléma, hogy nehezen követhető nyomon, hogy milyen rendszer szerint történik az információkért történő fizetés. A megkérdezett szerkesztők szerint a források ellenőrzése az újságíró feladata, ők maguk csak akkor kérdeznek rá a forrás hitelességére, ha ezzel kapcsolatban valamiért gyanújuk merül fel a sztori megismerése során. Az újságírók is megerősítették, hogy ritkán kérik tőlük az általuk írt cikkek igazságtartalmának igazolását. Leveson szerint a szükséges felügyelet hiánya 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. Valamilyen egyensúlyt kell tehát találni aközött, hogy mind megbízhatósági, mind pontossági szempontból minden egyes sztori forrását előzetesen ellenőrizni kelljen és aközött, hogy csupán megbízzanak az újságíróban. Ezen a területen tehát mindenképpen előrelépésre van szükség, elsősorban a vezetőknek, szerkesztőknek, és az ügyvédeknek kell többet tennie azért, hogy megvizsgálják a forrásokat, mielőtt egy sztori publikálásra kerülne.

Leveson szerint az Egyesült Királyság-szerte használt sajtóetikai kódex, az *Editors' Code of Practice*<sup>10</sup> elfogadható mércét jelent a gyakorlat számára, ugyanakkor a vizsgálat során megismert bizonyítékok azt sugallták, hogy szabályainak tényleges betartására nem fordítottak kellő figyelmet, aminek eredményeképpen előfordult, hogy teljesen nyilvánvaló és súlyos szabályszegések sem vezettek komolyabb fegyelmi következményekhez. A meghallgatott ügyvédek közül többen állították, hogy a jogi kockázatokat magasabbra értékelték az etikai kockázatoknál, etikai kérdésekben nem is adtak az újságíróknak tanácsokat. Ellenpéldaként ugyanakkor a vizsgá-

<sup>10</sup> <http://www.pcc.org.uk/cop/practice.html>

lat 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. A megfelelő belső irányítás magába foglalja, hogy ténylegesen alkalmazandó standardrendszereket vezessenek be a lapoknál, és ehhez oktatás, felügyelet, és rendszeres felülvizsgálat is társuljon.

Összefoglalásként Leveson arra a következtetésre jut, hogy a status quo fenntartása nem lehet opció, teljesen tiszta lapra van szükség a sajtószabályozásban.

### 3.2. A sajtó és a rendőrség

A telefonlehallgatási botrány kapcsán több bizonyíték merült fel arra vonatkozóan, hogy a rendőrség nem kezelte kellő eréllyel és alapaossággal a bűncselekmények gyanújára okot adó helyzeteket. Később fény derült arra is, hogy ebben a szakmai hibák mellett a sajtó képviselői és egyes rendőrök között kialakult – bizonyos esetekben baráti – kapcsolatok is szerepet játszhattak. Bár konkrét bizonyítékok csak néhány esetben merültek fel, Leveson megjegyzi, hogy az e kérdéskörbe tartozó esetek bizonyítása rendkívül bonyolult.

A rendőrség és a sajtó kapcsolatának szabályozásában nehézséget jelent, hogy a köztük megvalósuló szabad információáramlás jelentősége nagy. A sajtó szerepet játszik abban, hogy tájékoztassa a közvéleményt a bűnüldözési rendszer működéséről, hozzájárul a bűnügyek napvilágra kerüléséhez, segíti bizonyítékok eljuttatását a bűnüldöző szervekhez és a társadalmi kontroll megvalósulását e szervek működése felett. Éppen ezért a legfontosabb feladat Leveson szerint a „helyes egyensúly” megtalálása, és bár a legtöbb esetben a „józan ész” megfelelő irányító ehhez, szükség van egy olyan írásos iránymutatásra is, amely egyértelmű és általánosan alkalmazásra kerül a teljes rendőri szervezetrendszeren belül. Az Egyesült Királyságban létezik több olyan dokumentum is, amely e kérdéseket tárgyalja, azonban az ezekben szereplő szabályok a vizsgálat lezárásának időpontjában Leveson szerint nem voltak kellően hatékonyak. Ezért konkrét javaslatokat is megfogalmaz az iránymutatások jövőbeni tartalmára vonatkozóan olyan témaköröket illetően, mint a rendőrség és a sajtó közti kapcsolatfelvételek rögzítése és nyilvánosságra hozatala, a rendőrségi információk kiszivárgásának megakadályozása, a volt rendőrök médiában történő munkavállalása, a rendőröknek adott ajándékok, valamint a rendőrségen belüli korrupcióval kapcsolatos közérdekű bejelentések.

### 3.3. A sajtó és az adatvédelem

A jelentés részletesen tárgyalja a 2000-es évek brit adatvédelmi botrányait, melyek kapcsán fény derült arra, hogy az Egyesült Királyságban olyan magánnyomozókból álló hálózat működik, akik közvetlenül rendőröktől, vagy harmadik személyek útján jutnak a megrendelőik által igényelt személyes adatokhoz. Az adatvédelmi biztos hivatala több mint 5000 olyan esetet vizsgált ki, amelyekről kétséget kizáróan bebizonyosodott, hogy az adatvédelmi törvény megsértésével jártak. A bizonyítékok rámutattak, hogy az adatokhoz általában korrupció vagy csalás útján jutottak hozzá. A rendőrségi nyomozások eredményeképpen indult büntetőeljárások azonban végül igen enyhe szankciókkal végződtek, ezért 2006-ban a biztos kezdeményezte az adat-

védelmi törvény (Data Protection Act 1998) szigorítását – különösen megsértésének büntetőjogi szankcionálása tekintetében –, de erre részben a sajtó erős ellenlobbijának köszönhetően még 6 évvel később, a Leveson-jelentés lezárásakor sem került sor.

Leveson a fentiekre tekintettel az adatvédelmi törvény módosításával kapcsolatos konkrét javaslatokat tesz, melyek célja egyes adatvédelmi eljárási szabályok „szükségtelen bürokratikuságának megszüntetése és tisztességesebb egyensúly megteremtése a véleménynyilvánítás szabadsága és a magánélet védelméhez való jog egymással konkuráló érdekei között.” Leveson az adatvédelmi biztos tevékenységére, vizsgálati és büntetőeljárással kapcsolatos jogköreinek kiterjesztésére, az adatvédelemmel kapcsolatos büntető- és polgári jogi jogszabályok módosítására is tesz javaslatokat (megfontolás tárgyává teszi például az adatvédelmi szabályok megsértésével okozott károk miatt elérhető polgári jogi igények rendszerének felülvizsgálatát).

### 3.4. A sajtó és a politikusok

A vizsgálat során megismert bizonyítékok többsége azt igazolta, hogy az Egyesült Királyságban a sajtó és a politikusok közti viszony 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 felelősségre vonja a hatalmat. Ugyanakkor e kapcsolat sokak szerint túl szorossá vált, a társadalom bizalma pedig a közügyek kezelése iránt csökkent, különösen a sajtó szabályozását illetően.

Leveson megjegyzi: a médiacégektől nem várható el, hogy tartózkodjanak saját érdekeik minden lehetséges módon történő legális képviselésétől, ugyanakkor a közérdekért dolgozó politikusok felelősséggel tartoznak azért, hogy milyen mértékben engednek e lobbierőnek. Tény ugyanakkor, hogy a politikusok nincsenek könnyű helyzetben, mikor szembesülnek a lobbierővel, hiszen a sajtó számottevő befolyással bírhat hírnevükre.

Leveson szerint feltétlenül szükséges, hogy a korábbi évek kudarcai után éles szakítás történjen a káros gyakorlatokkal, méghozzá 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 a kapcsolat jelentőségére. Ilyen szabály például az, hogy a parlament valamennyi (alsó- vagy felsőházi) tagjának nyilvánosságra kell hoznia, hogy milyen pénzügyi vagy más előnyben részesült, mely befolyással lehet a cselekedeteire, beszédeire vagy szavazataira. Külön korlátozások vonatkoznak a kormánytagokra, akiknek kezében nyilvánvalóan nagyobb hatalom koncentrálódik. A Ministerial Code<sup>11</sup> például 2011. júliusi módosítása óta leszögezi, hogy negyedévente nyilvánosságra kell hozniuk minden olyan találkozás tényét, amely lap-, vagy médiatulajdonosokkal, szerkesztőkkel, illetve a sajtóipar vezető tisztségviselőivel történik, függetlenül a találkozó céljától. Leveson szerint ezt ki kellene terjeszteni az *ellenzék* vezetőire is, és azokra a találkozókra is, amelyen a fenti személyek, vagy egyikük *harmadik személy által* képviselteti magát. Fontos továbbá, hogy ne csak a találkozók tényét hozzák nyil-

<sup>11</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/ministerial-code>

vánosságra, hanem arra is külön térjenek ki, hogy volt-e szó ezeken a találkozókon *médiaszabályozással kapcsolatos* kérdésekről. Leveson javasolja azt is, hogy a politikusok negyedévente tegyenek közzé egy arra vonatkozó becslést, hogy *találkozás nélkül* nagyjából milyen gyakran léptek kapcsolatba a sajtó (lobbierővel bíró) vezető képviselőivel vagy az őket képviselő harmadik személyekkel (hosszú távú, például baráti vagy párkapcsolatok esetén elegendő csupán a tény rögzítése és nyilvánosságra hozatala).

### 3.5. A média sokszínűsége

Leveson szerint azok a közpolitikai célok, melyek az állampolgárok minél szélesebb körű tájékozottságát kívánják szolgálni, és megakadályozni 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. Javasolja, hogy az Ofcom és a brit kormány *az iparággal közösen* dolgozza ki a pluralitás mérésére szolgáló új keretrendszert, annak érdekében, hogy minél nagyobb konszenzus születessen e téren. Ennek során egyértelműen meg kell határozni, hogy melyek azok a pontok, amelyek már aggályra adnak okot a különböző piacokon, és a pluralitást veszélyeztető határvonalakat alacsonyabb koncentrációnál kell meghúzni, mint ami versenyjogi szempontból vetne fel aggályokat. A részrehajló magatartás gyanúját nagyobb átláthatóság biztosításával lehetne eloszlatni a médiában történő fúziókkal kapcsolatos politikai döntéshozatal minden szintjén. Ennek érdekében szigorúbb konzultációs és indokolási kötelezettséget javasol, valamint hogy az érintett miniszter legyen köteles nyilvánosságra hozni minden olyan lobbitevékenység tényét és terjedelmét, amely a döntés alapjául szolgáló ügyet érintette.

## 4. A sajtó jövőbeni önszabályozó rendszerére tett javaslatok

### 4.1. 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:

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

A vizsgálat során megismert bizonyítékok rámutattak arra, hogy a sajtó önszabályozó szervezete, a Press Complaints Commission (PCC) nem alkalmas feladatának ellátására, mert a fenti szempontok közül többnek már nem felel meg. Az ellenzéki Munkáspárt vezetője,

Ed Miliband által csak „fogatlan pudlinak” 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 kellően a sajtótól, egyrészt mert a PCC finanszírozásáért felelős, nagy lapkiadók vezető tisztségviselőiből álló Press Board of Finance (röviden PressBoF) szerepet játszik a PCC elnökének és sajtót képviselő tagjainak kinevezésében, másrészt mert jelenleg is aktív szerkesztők (*serving editors*) vannak jelen testületeiben. A PCC etikai kódexe általános követelmények meghatározásán túl nem megy, ezért a gyakorlatban történő alkalmazása sok bizonytalanság forrása, ráadásul a kódexben foglaltak tényleges alkalmazásának ellenőrzése és megsértésének szankcionálása nem kielégítő hatékonysággal történik. A PCC-nek komoly vizsgálatok lefolytatására lehetőséget adó hatáskörei nincsenek, nem képes kellően súlyos szankciókat alkalmazni, az általa vezetett statisztikák nem kellően átláthatóak, panaszjárásának igénybevétele helyett pedig az érintettek 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 erélyesen érvényesíteni tudná.

Leveson folyamatosan bátorította a sajtóipar képviselőit, hogy dolgozzanak ki közösen egy olyan rendszert, mely a fent felsorolt kritériumoknak is megfelel, és elfogadható mind a sajtó, mind a társadalom számára. A felhívásra számos javaslat érkezett, azonban – annak ellenére, hogy sok, általa is elismert ötletet tartalmaztak – egy sem volt olyan, amely Leveson szerint megfelelt volna a felállított szempontrendszer valamennyi elemének.

## 4.2. Leveson javaslata

Annak ellenére tehát, hogy Leveson folyamatosan hangsúlyozta, hogy az iparágnek kellene előállnia egy megfelelő javaslattal, feladatának eleget téve a jelentésben maga is ismerteti, hogy álláspontja szerint hogyan kellene felépülnie a sajtó jövőbeli önszabályozó rendszerének. Ennek keretében rögzíti az új rendszerrel szemben alapvetően szükséges elvárásokat, és egyes témaköröket illetően számos konkrét javaslatot fogalmaz meg a szervezetével és működésével kapcsolatban.

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 nemcsak az országos terjesztésű, hanem a regionális és helyi kiadók minél szélesebb körére is. A kihívást az jelenti, hogy e célt hogyan lehet elérni. Sokan fejezték ki ellenérzéseiket a vizsgálat során egy esetleges törvényi kötelezéssel kapcsolatban, de 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.



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, még hozzá tartósan. A szervezetet irányító Tanács (*Board*) elnökének egyértelműen függetlennek kellene lennie a sajtótól, ezért tiszttsége betöltése során, illetve azt közvetlenül megelőzően nem állhat kapcsolatban semmilyen sajtószervezettel, és a politikai pártoktól is függetlennek kell lennie. E személy, és a Tanács további tagjának kinevezésére Leveson szerint egy olyan kinevezési bizottságot (*appointment panel*) kell megbízni, amelynek tagjai maguk is függetlenek mind az iparágtól, mind a kormánytól (a függetlenség biztosítékait Leveson részletesen rögzíti).

Biztosítani kell, hogy valamennyi kiadó (akár egy blogger is) tisztességes, ésszerű és nem-diskriminatív feltételek mellett csatlakozhasson a rendszerhez, a különböző fajta kiadók számára különböző feltételek mellett is lehetséges módon (egy blogger számára például nyilvánvalóan nem írhatóak elő olyan belső szervezeti szabályok, mint egy nagy lapkiadó esetében). Leveson felvetett néhány olyan ötletet, mely a taggá válás ösztönzésére alkalmas lehet, mint például valamilyen megkülönböztető jelzés (*kitemark*) használata a rendszerben részt vevők által (amely a megbízható újságírás védjegyévé válhatna), vagy a perköltségek és kártérítések összegét illető kedvezmények biztosítása azon tagok számára, akik biztosították a felperes panaszosnak a rendes bírósági eljárásnál olcsóbb és gyorsabb választottbíráskodás lehetőségét.

A rendszer finanszírozásáról a Tanács és az iparág között kötött, 4-5 éves időszakokra szóló megállapodásban kellene rendelkezni, figyelembe véve az ellátandó feladatokat, de a sajtón lévő kereskedelmi nyomást is. Leveson elismeri, hogy a rendszer felállításának és működtetésének jelentős költségei lehetnek, ezért felveti az esetleges társadalmi finanszírozás lehetőségét is.

Az új rendszerben is szükség van egy etikai kódexre, melynek megalkotásakor figyelembe kell venni a PCC működése során felmerült gyakorlati tapasztalatokat. Fontos, hogy a kódex etikai és jogi kontextusai világosak legyenek az újságírók számára és a korábbinál egyértelműbb és gyakorlatiasabb legyen. Az új kódexet Leveson szerint – nyilvános konzultációt követően – a Tanácsnak kell elfogadnia, melynek munkáját e téren egy erre a célra létrehozott bizottság (Code Committee) segíti (utóbbi tagjai között lehetnek a Tanács független tagjai, illetve szerkesztőként dolgozó személyek is). A kódexben szereplő 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 helytelenségek' felderítéséhez és napvilágra kerüléséhez, a közegészség és közbiztonság megőrzéséhez, valamint a közönség súlyos félrevezetésének megelőzéséhez fűződő közérdeket), az egyének jogait, és ki kell terjednie különösen az alábbi témakörökre:

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

A 'közérdekkel' kapcsolatban Leveson megjegyzi: a vizsgálat során meghallgatott szerkesztők egymástól egészen eltérő véleményeket fogalmaztak meg arról, hogy mit értenek e kifejezésen, ezért is fontos, hogy a szabályozó e fogalmat konzisztens módon használja. Az erre vonat-

kozó iránymutatásnak könnyen elérhetőnek kell lennie a szerkesztők és újságírók számára, hogy napi döntéseik meghozatala során tisztában legyenek azzal, mely esetekben hivatkozhatnak a 'közérdekre', és a szabályozónak saját eljárásai során is tartania kell magát az erre vonatkozó iránymutatásához.

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 igénybe vegyék azt, és csak akkor forduljanak a Tanácshoz, ha a sajtószervnél a panaszuk kezelése kellő határidőn belül nem vezetett eredményre.

Annak érdekében, hogy a szabályozó szervezet hatékonyan tudjon működni, szükséges, hogy megfelelő hatáskörökkel legyen ellátva, különösen, hogy dönthessen a szervezet tagjai által elkövetett kódexsértésekkel kapcsolatos panaszok tárgyában, valamint hogy különböző ügyeket vizsgálhasson, és eljárjon a kódex súlyos vagy szisztematikus megsértése, illetve a Tanács iránymutatásának be nem tartása esetén. A panaszok származhatnak közvetlenül érintettektől, az érintettek képviselőitől létrehozott szervezetektől, vagy harmadik személyektől, akik a publikált információ pontosságát szeretnék biztosítani. A panaszok ügyében való döntés végző soron a Tanács felelőssége. Olyan személyek, akik aktuálisan szerkesztőként dolgoznak, nem lehetnek a Tanács számára a panaszok tárgyában javaslatot tévő bizottságok tagjai, a tagok többségének a sajtótól függetlennek kell lennie. A panasz eljárásnak ingyenesnek kell lennie. A helyreigazító közlemény vagy bocsánatkérés közzétételére kötelezés lehetősége mellett a Tanács a kódex, vagy a szervezet működését szabályozó előírások súlyos vagy szisztematikus megszegése esetén pénzbírságot is kiszabhatna, mely Leveson javaslata szerint a forgalom 1%-áig, de legfeljebb 1 millió fontig terjedhetne.

A Tanácsnak nem lenne lehetősége arra, hogy bármely sajtóanyag megjelenését megakadályozhassa. Működtethet viszont a kódexszel való megfelelés kérdéseire vonatkozó tanácsadó szolgálatot, amelyet a rendszerben részt vevő lapok szerkesztői önkéntesen vehetnek igénybe. Ők utóbb hivatkozhatnának a publikálást megelőzően kapott tanácsokra, ha az adott ügyben végül valamilyen peres eljárásra kerülne sor.

Annak érdekében, hogy a viták a rendes bírósági útnál lényegesen gyorsabban és olcsóbban lezárásra kerülhessenek, a Tanácsnak független, nagy tiszteletben álló jogi szakértők részvételével egyfajta választottbírói szolgáltatást (*arbitration service*) kellene működtetnie, anélkül azonban, hogy igénybevételét kötelezővé tennék. Az eljárásnak a panaszos számára ingyenesnek kellene lennie, de ha zaklató jelleggel veszi igénybe, akkor őt az okozott költségek megtérítésére lehetne kötelezni.

A vizsgálat során éles vita bontakozott ki azzal kapcsolatban, hogy az új rendszer törvényi alátámasztással (*statutory underpinning*) működjön-e vagy sem. A sajtószabadságot féltők szerint veszélyes és szükségtelen a törvényi szabályozás, sőt többen egyenesen elfogadhatatlannak tartanák azt a politikai beavatkozás lehetőségére hivatkozva. Leveson szerint azonban a törvény nem azt célozná, hogy maga hozza létre a sajtószabályozás új szervezetét, vagy jogokat biztosítson a sajtó szabad működésének akadályozására, hanem hogy rögzítse: az új szervezetnek milyen követelményeknek kell megfelelnie, és hogy milyen testület milyen eljárás során állapítja meg hivatalosan, hogy megfelel-e azoknak (*recognition process*). Leveson szerint tehát szükség

van egy olyan testületre (*recognition body*), amelynek a felelőssége nem több, mint az elismerés megadása, ugyanakkor nem vesz részt a szervezet tagjai tevékenységének szabályozásában. 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, illetve előre meghatározott körülmények bekövetkezése esetén ad hoc módon felülvizsgálni, hogy a már elismert szervezetek teljesítik-e a törvényben foglalt feltételeket.

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, egységes feltételrendszert biztosítva minden sajtótermék számára. Bár a PCC működésével kapcsolatos tapasztalatok rámutatnak, hogy nehéz lesz a teljes iparágat egyetlen szervezetbe tömöríteni, Leveson hangsúlyozza, hogy számos nemkívánatos következménnyel járhatna több szervezet létezése (mint például a standardok szétzúzóedezése, azonos kérdésekben eltérő döntések hozatala, az üzleti érdekeknek jobban megfelelő szervezethez való csatlakozás lehetősége, a teljes iparágat érintő szisztematikus vizsgálatok lefolytatásának nehézsége vagy a költségek felesleges sokszorozódása), ezért azt egyértelműen kudarcnak tekintené. A törvényi szabályozástól való ódzkódásra reakcióként azt javasolja, hogy törvény mondja ki világosan és egyértelműen azt is, hogy a Kormány kifejezett kötelezettsége a sajtó szabadságának tiszteletben tartása és védelme.

A fentiekén túlmenően Leveson az alábbi javaslatokat teszi még az új szabályozó szervezet működésére vonatkozóan:

- a) a tagok tegyenek közzé megfelelőségi beszámolókat, és minden lapnál legyen olyan vezető állású személy, aki felelős a szabályok betartásáért;
- b) a kiszabott bírságokból befolyó összegeket egy elkülönített alapon kezeljék, és fordítsák a vizsgálati eljárások lefolytatásának céljára;
- c) sajtóetikai kérdésekben a szabályozó szervezet továbbra is biztosítson tanácsadó szolgálatot a társadalom számára;
- d) továbbra is működtessék a PCC-nél már bevált rendszert, mely révén jogsértéstől történő elállásra kötelező figyelmeztetésekben (*desist notice*) részesítik azon újságírókat és/vagy fotósokat, akik egy érintett személy kifejezett kérése ellenére továbbra is zaklatják az illetőt;
- e) a lapok valamennyi, általuk publikált anyagért szigorú felelősséggel tartozzanak, beleértve a fényképeket is, függetlenül attól, hogy milyen forrásból származnak;
- f) a szabályozónak legyen lehetősége arra, hogy közbelépjen a feltehetően diszkriminatív tudósításokkal szemben, az egyenlő bánásmódra vonatkozó jogi szabályok szellemében;
- g) ha egy publikáció igazolásaként a ‘közérdekre’ hivatkoznak, álljon rendelkezésre egy olyan jelentés, mely az adott publikáció mellett és ellen szóló érveket veszi számba, indokolva a végleges döntést;

- b) biztosítsanak lehetőséget arra, hogy a szerkesztők tanácsot kérhessenek a szabályozótól a 'közérdek' fogalmának egy konkrét esetben történő értelmezése kapcsán;
- i) a szabályozó szervezet bátorítsa, hogy a hírek tárgyát képező források tekintetében a sajtó olyan áttekinthetően működjön, amennyire csak lehetséges (pl. források linkkel történő ellátása, fotósok nevének publikálása stb);
- j) az újságírók védelmében álljon rendelkezésre egy olyan forródrót (*whistleblowing hotline*), amelynek segítségével jelenthetik, ha úgy érzik, hogy a kódexben foglaltakkal ellentétes magatartásokra kívánják rábírní őket, a szerződéseikbe pedig vegyenek fel olyan klauzulákat, mely kizárja a kódexben foglaltakkal szembeni magatartást megtagadó újságírókkal szembeni retorziók alkalmazását.

## 5. A vizsgálat utóélete, a vizsgálat nyomán tett szabályozói lépések

### 5.1. Vita Leveson javaslatairól

A jelentés nyilvánosságra hozatalát követően azonnal éles vita alakult ki a pártok, a sajtóipar, a telefonlehallgatási botrány áldozatai és a széles közvélemény körében arról, hogy mi és hogyan valósuljon meg a Leveson által vázolt modelltől. Cameron miniszterelnök még a jelentés megjelenésének napján elvetette a törvényi szabályozás gondolatát, mondván, az veszélyeztetné a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságát.<sup>12</sup> Álláspontja szerint a sajtóra vonatkozó szabályok törvénybe iktatásával a parlament „átlépne a Rubiconon”, mert lehetővé válna, hogy a sajtóra vonatkozó 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>13</sup> Az ellenzék vezére, a munkáspárti Ed Miliband szintén Leveson javaslata mellé állt a törvényi szabályozást illetően, ugyanakkor ellenezte az adatvédelmi szabályokkal kapcsolatos javaslatokat, mondván, azok veszélyeztetnék az oknyomozó újságírás műfaját. A telefonlehallgatási botrány áldozatai megdöbbenésüknek és csalódottságuknak adtak hangot azzal kapcsolatban, hogy Cameron nem támogatja Leveson javaslatának központi elemét, mondván hogy ezzel „kitépte Leveson javaslatának szívet és lelkét”, és úgy érzik, a miniszterelnök „elárulta” őket.<sup>14</sup> 2012. december 4-én végül 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>15</sup>

<sup>12</sup> <http://www.theguardian.com/politics/video/2012/nov/29/leveson-report-david-cameron-video>

<sup>13</sup> <http://www.theguardian.com/media/2012/nov/29/leveson-report-david-cameron-rejects>

<sup>14</sup> <http://www.theguardian.com/media/2012/nov/29/victims-accuse-cameron-leveson-inquiry>

<sup>15</sup> <http://www.theguardian.com/media/2012/dec/04/david-cameron-editors-leveson>

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

2012 decemberében hírek jelentek meg arra vonatkozóan, hogy a miniszterelnök – észelve a széles körű felháborodást, amiért nem értett egyet Leveson törvényi szabályozásra irányuló javaslatával – kompromisszumos megoldásként azt fontolgatja, hogy ún. *royal charter* szülessen a sajtó önszabályozó szervezetéről.<sup>16</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 a szervezetet. Ugyanilyen jogforrás hozta létre az Egyesült Királyságban a BBC-t, a Vöröskeresztet, a Cambridge-i Egyetemet, és közel 900 további intézményt a 13. 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>17</sup> Így a parlamentnek nincs közvetlen lehetősége módosítani sem, ugyanakkor konkrét tartalma az illető szervezet és a kormány érintett minisztereinek egyeztetése során alakul ki a Privy Councilon keresztül. (Az uralkodó elvileg bárkit kinevezhet a tanács tagjává, de a gyakorlatban ez a miniszterelnök javaslatára szokott történni. Élén jelenleg a koalíciós partner liberális demokratákat vezető Nick Clegg áll, és a kormány valamennyi minisztere tagja a testületnek.)<sup>18</sup> A charter alkalmazása lehetővé tenné a kormány számára, hogy ha a létrehozott szervezet működése során nem tartja be a rá vonatkozó szabályokat, a kormány – a Privy Council-on keresztül – megfossza szabályozási hatásköreitől, vagy módosítsa a rá vonatkozó, a 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>19</sup>, melyet az alábbiakban ismertetek.

Leveson javaslatának megfelelően a charter tervezete létrehoz egy ún. Elismerő Testületet (*Recognition Panel*), amelynek élén a Tanács áll (*Board of the Recognition Panel*). Az Elismerő Testület jogi személy, létrehozásának célja, hogy ellássa a charterben rögzített, a potenciális szabályozó szervezetek elismerésével kapcsolatos feladatokat. Ennek keretében az Elismerő Testület közfeladatot ellátva, a charterben rögzített elismerési szabályoknak megfelelően:

- a) dönt az elismerésre jelentkező szabályozó szervezetek ügyében;
- b) felülvizsgálja, hogy a már elismert szabályozó szervezet továbbra is alkalmas-e az elismerésre (rendszeres felülvizsgálatra először 2 év elteltével, majd 3 évente kerül sor, *ad hoc* felülvizsgálatokra akkor, ha „kivételes körülmények felmerülése” miatt, különösen az elismerési feltételek súlyos megszegése kapcsán szükséges, illetve ha „jelentős közérdek” indokolja);

<sup>16</sup> <http://www.theguardian.com/media/2012/dec/07/leveson-feron-royal-charter-press-watchdog>

<sup>17</sup> <http://privycouncil.independent.gov.uk/>

<sup>18</sup> <http://www.theguardian.com/media/2012/dec/07/leveson-inquiry-royal-charter-history>

<sup>19</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)

- c) visszavonja az elismerést, ha a szabályozó többé nem felel meg az elismeréshez szükséges feltételeknek (erre 3 hónapos türelmi idő letelte után kerülhet sor);
- d) jelentést készít az elismerés rendszerének bármely sikeréről vagy kudarcáról.

Az Elismerő Testület Tanácsa elnökből és 4-8 tagból áll, a charter részletesen rögzíti azokat a szabályokat, melyek kinevezésükre vonatkoznak, különösen a sajtóipartól, illetve a politikától való függetlenség biztosítékait illetően. A Tanács minden tagjának magas szintű tapasztalatokkal kell rendelkeznie valamilyen állami vagy magánszervezet vezetésében, legalább 1-1 tagjának pedig jogi, pénzügyi, illetve közpolitikai szabályozásban jártas szakértelemmel kell bírnia. A Tanács készíti el az éves költségvetésre vonatkozó javaslatot és az államkincstár biztosítja a Testület működéséhez és feladatainak ellátásához szükséges forrásokat a charter hatálybalépésétől számított 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 általi befizetéseken alapszik, és melyből fedezni lehet az elismerésekkel és a rendszeres felülvizsgálatokkal kapcsolatban felmerülő valamennyi költséget. A Tanács jogosult arra, hogy díjakat állapítson meg, melyek nem haladhatják meg a charterben rögzített felső határokat. Ha 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.

A Tanács akkor ismerhet el egy jelentkező szabályozó szervezetet, ha az megfelel a charter 3. számú mellékletében felsorolt elismerési feltételeknek (*Recognition Criteria*). Ezek többsége – néhány kisebb módosítással – még sorszám szerint is megfelel a Leveson-jelentésben javasolt kritériumoknak. Ezek közé tartoznak az önszabályozó szervezet függetlenségére, a kinevezési 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 tisztességes, ésszerű és nem-diszkriminatív módjára vonatkozó feltételek. A charter a Leveson által megfogalmazott további javaslatok közül is beemelt néhányat az elismeréshez szükséges feltételek közé, ilyen a bírságokból befolyó összegek elkülönített kezelése, tanácsadás a társadalom számára, jogsértéstől tartózkodásra kötelező eljárás biztosítása, felelősség minden publikált anyagért (beleértve a fotókat, leszámítva a reklámokat), tanácsadás a 'közérdek' fogalmának tartalmával kapcsolatban (a charter kifejezetten rögzíti, hogy ez nem kötelező erejű), és forródrót létrehozása az újságírók számára.

A legvitatottabb pontot, vagyis a charter módosítását illetően a megegyezés az alábbi megoldás lett: mielőtt a charter bárki által kezdeményezett bármilyen módosítása, kiegészítése vagy bármely rendelkezésének hatályon kívül helyezése hatályba lépne, az erre vonatkozó javaslatot a parlament mindkét házának legalább kétharmados többséggel el kell fogadnia. A charter bármilyen változtatására az Elismerő Testület csak akkor tehet javaslatot, ha a Tanács egy kifejezetten erre a célra összehívott ülésen egyhangúlag meghozott döntéssel így határozott. Annak, hogy magát a chartert hatályon kívül helyezzék, vagy az általa létrehozott Elismerő Testületet megszüntessék, szintén a parlament mindkét házának legalább kétharmados döntéssel meghozott határozata szükséges.

### 5.3. A sajtóipar rivális tervezete

A többpárti egyeztetésen megszületett royal charter javaslat eredetileg 2013. május 15-én került volna a Privy Council elé, azonban ezt el kellett halasztani, mert április 25-én a legnagyobb brit lapkiadók közül öt (News International, Telegraph Media Group, Associated Newspapers, Trinity Mirror, Express Newspapers) egy rivális tervezettel állt elő a sajtóipar képviselőiben (ún. „PressBof Charter”).<sup>20</sup> Július 8-án a lapkiadók újabb lépésként bejelentették, hogy a sajtóipari javaslatra építve a PCC helyett Independent Press Standard Organisation (IPSO)<sup>21</sup> néven új önszabályozó szervezetet hoznának létre.<sup>22</sup> Két nappal később a Privy Council tanácskozásán úgy döntöttek, hogy egy bizottságot hoznak létre abból a célból, hogy megvizsgálja, a pártok által közösen elfogadott vagy az iparági javaslat alkalmasabb-e az elfogadásra. Az IPSO-t létrehozó szervezetek azt állították, hogy – bár a royal charterben foglalt rendelkezéseknek nem kívánják alávetni magukat – az IPSO végleges formájában a Leveson Reportban található valamennyi kulcsfontosságú szempontnak meg fog felelni. Ezzel szemben az iparági javaslatot számos, ezt kétségbevonó kritika érte, melyek közül a legfontosabbak az alábbiak:<sup>23</sup>

1. nem biztosít hatékony sajtó-helyreigazítási szabályokat, a kialakított panaszkezelési mechanizmus hosszadalmas, szigorú határidők nélküli, és elsősorban a felek közötti egyezség létrehozását célozza;
2. a választottbírói eljárást csak „kellő megfontolást és konzultációt követően” vezetne be, ráadásul a lapkiadó maga dönthetne arról, hogy aláveti-e magát ilyen eljárásnak, vagy sem;
3. annak lehetőségét, hogy ne egy közvetlenül sérelmet szenvedett személy tegyen panaszt, hanem például egy érdekvédelmi szervezet, szűk körre korlátozná, 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 iparági vizsgálatok során valaha is sor kerülhessen súlyos szankciók kiszabására, azáltal, hogy ennek előfeltételeként egy hosszadalmas eljárást vezetne be, amelynek során az érintett lapnak számos ponton lehetősége van a tiltakozásra;
5. nem kellő mértékben független a sajtóipartól (az ún. Regulatory Funding Committeeen keresztül a sajtóiparnak széles körű befolyása lenne az új szabályozó finanszírozási, kinevezési, szavazási, szankcionálási és szabályozási tevékenységére egyaránt) és a politikusoktól sem (az IPSO Tanácsának, a Kinevezési Bizottságnak és a Panaszbizottságnak tagjai közül például nincsenek kizárva a Lordok Háza tagjai, illetve az Európai Parlament képviselői sem);
6. hosszú távú működése kérdéses, mert az IPSO-val szerződést kötő lapkiadók 5 évente felmondhatják a szerződést.

<sup>20</sup> <http://www.theguardian.com/law/2013/may/03/privy-council-delay-royal-charter>

<sup>21</sup> <http://www.ipso.co.uk/>

<sup>22</sup> <http://www.theguardian.com/media/2013/jul/08/press-industry-new-regulator>

<sup>23</sup> <http://mediastandardstrust.org/wp-content/uploads/downloads/2013/07/IPSO-a-short-analysis.pdf>  
és <http://mediastandardstrust.org/mst-news/ipso-an-assessment-by-the-media-standards-trust/>

2013. július 23-án hozták nyilvánosságra a magas minőségű újságírásért küzdő civil szervezet, a Media Standards Trust<sup>24</sup> közvélemény-kutatásának eredményét, mely azt vizsgálta, hogy a társadalom miképp vélekedik a két rivális tervezetről.<sup>25</sup>A kutatás során megkérdezettek 4:1 arányban a pártok szigorú javaslatát támogatták és 63%-uk vélte úgy, hogy nincs idő a késlekedésre, a hárompárti chartert haladéktalanul el kell fogadni.

#### 5.4. A legfrissebb fejlemények

Maria Miller kulturális miniszter 2013. október 8-án bejelentette, hogy a Privy Council illetékes bizottsága nem javasolja elfogadásra a sajtóipar rivális tervezetét, tekintettel arra, hogy az álláspontjuk szerint nem felel meg a Leveson által felállított több alapelvnek.<sup>26</sup> Így október 30-án sor került a hárompárti charter véglegesített szövegének<sup>27</sup> elfogadására,<sup>28</sup> azonban – nyilvánvalóan politikai okokból – több párt vezetői már néhány nappal később a sajtóipart megnyugtatót kívánó nyilatkozatokat tettek. Október 31-én egy rádióinterjúban Nick Clegg hangsúlyozta: a sajtó szabad döntési joga, hogy csatlakozik-e a royal charter által felállított rendszerhez vagy sem.<sup>29</sup> November 3-án a kulturális miniszter is kijelentette: lehetőséget adnak a sajtóiparnak arra, hogy megszervezze saját önszabályozását a royal charterben lefektetett felügyeleti mechanizmus alkalmazása nélkül, a charter rendszeréhez történő csatlakozás teljességgel önkéntes, és a kormány, bár bátorítja a belépést, nem erőszakolja azt.<sup>30</sup> Hozzátette: ha az IPSO megfelelően működik, semmilyen további lépésre nincsen szükség, ebben az esetben a royal charter gyakorlatilag nélkülözhető.

A szigorúbb sajtószabályozásért küzdő szervezetek részéről megfogalmazott számtalan kritika ellenére az IPSO felállítása töretlenül zajlott: 2013. december 5-én országos, regionális és helyi lapok kiadói találkoztak, hogy aláírják a létrehozásához szükséges szerződéseket.<sup>31</sup> Az országos sajtó 90%-át képviselő kiadók csatlakoztak a rendszerhez, valamint a regionális lapkiadók többsége, és számos népszerű magazin kiadója is. Megállapodásuk szerint az IPSO 2014. május 1-jétől kezdi meg tevékenységét, addig sor kerül a kinevezési bizottság felállítására, majd e bizottság által az IPSO tanácsának elnöke és tagjai kiválasztására.

A charter elfogadását követően tehát egy olyan helyzet alakult ki, melyben a lapkiadók többsége bár csatlakozott az új iparági önszabályozó szervezethez, azt kifejezetten elutasította, hogy az IPSO a charter által rögzített elismerési eljárásnak alávesse magát és a politikusok nyilatkozatai is a sajtóiparral szembeni türelemről kívántak tanúbizonyságot tenni. Cameron

<sup>24</sup> <http://mediastandardstrust.org/about/>

<sup>25</sup> <http://mediastandardstrust.org/mst-news/mst-yougov-poll-shows-public-attitudes-to-royal-charters/>

<sup>26</sup> <https://www.gov.uk/government/speeches/maria-millers-oral-statement-to-the-house-of-commons-on-press-self-regulation>

<sup>27</sup> [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/254116/Final\\_Royal\\_Charter\\_25\\_October\\_2013\\_clean\\_Final\\_.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/254116/Final_Royal_Charter_25_October_2013_clean_Final_.pdf)

<sup>28</sup> <http://www.theguardian.com/media/2013/oct/30/press-regulation-royal-charter-approval>

<sup>29</sup> <http://www.theguardian.com/media/2013/oct/31/press-regulation-entirely-voluntary-nick-clegg>

<sup>30</sup> <http://www.theguardian.com/media/2013/nov/03/royal-charter-press-regulator-maria-miller>

<sup>31</sup> <http://www.theguardian.com/media/2013/dec/05/press-regulations-newspapers-sign-up-ipso>



miniszterelnök azonban december 26-án ismét keményebb hangnemben nyilatkozott a sajtó képviselőinek, mondván: „azt kockáztatják, hogy a jövőben egy nálunk kevésbé liberális, kevésbé felvilágosult kormányzat a következő sajtót érintő krízishelyzet esetén valami borzalmas törvényi szabályozást kényszerít majd Önökre, amit én eddig megakadályoztam.”<sup>32</sup> Az ismét erősödő nyomással szemben a brit lapkiadók nemzetközi támogatást is kaptak: 2014. február 18-án több nemzetközi sajtószabadságért küzdő szervezet vezetői közös levélben<sup>33</sup> fordultak a miniszterelnökhöz, arra kérve őt, hogy helyezze hatályon kívül a sajtóra vonatkozóan a charterben foglaltak aláírására elfogadott törvénymódosításokat. Az aláírók szerint a „középkori” és kívülálló számára „érthetetlen”, „nyakatekert” eljárással elfogadott royal charterben történő szabályozás nem kompromisszumos megoldás, hanem átlépi a Rubicont, és nem igaz, hogy „önkéntes” a rendszeréhez történő csatlakozás, ha bármilyen hátránnyal jár az érintettek számára annak elmaradása. A levél írói arra is felhívják a figyelmet, hogy különösen aggályosnak tartják azt a tendenciát, hogy autokratikus kormányzatok vezetői a charter megszületése óta a brit példára hivatkoznak a sajtó szabadságát korlátozó cselekedeteik igazolásaképpen.

Jelen elemzés lezárásának időpontjában (2014. április 10-én) még mindig nem ismert, hogy kik kerülnek az IPSO, illetve a hárompárti charter által felállított elismerő testület élére. A pozíciókat betöltő személyek keresése folyamatban van, sőt, az IPSO működésének megkezdését az eredetileg tervezett 2014. május 1-jei időpontról már elhalasztották június 1-jére, hivatkozva arra, hogy rengetegen jelentkeztek a testület vezetőségébe, és e személyek meghallgatása még nem zárult le.<sup>34</sup> Fontos megemlíteni, hogy bár az IPSO széles körű támogatottságnak örvend a brit sajtó részéről, továbbra sem tagjai olyan nagy hírű újságok, mint a *Financial Times*, az *Independent* és a *Guardian*.

Közben, 2014. április 9-én Maria Miller kulturális miniszter lemondásra kényszerült az általa szabályellenesen felvett költségtérítési összegek körül kirobbant botrány következtében, melyet rendkívül erőteljes sajtóvisszhang kísért, ami mögött sokak szerint a sajtószabályozás szigorodása miatti bosszú húzódik meg.<sup>35</sup>

## 6. A Leveson-jelentés tudományos fogadtatása

### 6.1. Általános megállapítások

Leveson vizsgálatát és jelentésének publikálását rendkívüli figyelem övezte a brit társadalomban, amelynek eredményeként számtalan dicsérő vagy kritizáló vélemény és elemzés jelent meg, elsősorban természetesen a sajtó és a jogtudomány, illetve joggyakorlat képviselőinek tollából. Miközben a sajtó által publikált írások többsége a sajtószabadságot féltő állításokat közölt a je-

<sup>32</sup> <http://www.theguardian.com/media/2013/dec/26/cameron-warns-uk-press-regulation>

<sup>33</sup> [http://www.cpi.org/blog/Coordinating\\_Committee\\_Letter.pdf](http://www.cpi.org/blog/Coordinating_Committee_Letter.pdf)

<sup>34</sup> <http://www.theguardian.com/media/greenslade/2014/apr/10/press-regulation-ipso>

<sup>35</sup> <http://www.theguardian.com/politics/blog/2014/apr/09/maria-miller-resignation-expenses-media-commons>

lentésben ismertetett javaslatok kapcsán, általánosságban elmondható, hogy a kommentátorok túlzónak tartják ezeket az aggályokat, sőt, egyes esetekben Leveson javaslatait tovább is szigorítanák.

A tudományos publicisztikák a jelentés elemző részeit, a megismert bizonyítékok sokaságát, a sajtó etikájára és gyakorlataira vonatkozóan levont következtetéseket illetően jellemzően dicsérik Leveson alaposágát, a megfogalmazott javaslatok kapcsán azonban bizonyos hiányosságokra, a gyakorlatba történő átültetés nehézségeire, a további kibontás szükségességére hívják fel a figyelmet. Egyes szerzők Levesonnál szigorúbb állításokat fogalmaznak meg, mások bizonyos körben túl szigorúnak tartják javaslatait. A publikációk egy része kifejezetten jogtudományi jellegű, de vannak egészen részletekbe menő, gyakorlati, jogalkalmazási kérdéseket firtató írások is. A tudományos munkák többsége néhány jól meghatározható téma köré csoportosul:

- a törvényi szabályozás (*statutory regulation*) vagy törvényi alátámasztás (*statutory underpinning*) jogosságának, a bennük rejlő potenciális előnyöknek és veszélyeknek a vizsgálata;
- a törvény általi vagy royal charter általi szabályozás különbségének vizsgálata;
- fogalmi kérdések elemzése (pl. 'közérdek' fogalma, a sajtó 'örkutyá' szerepe, stb.);
- a szólásszabadság és a sajtószabadság egymáshoz fűződő viszonyának elemzése;
- ötletek Leveson konkrét javaslatainak továbbfejlesztésére vagy módosítására;
- nemzetközi példák vizsgálata.

Az alábbiakban az általam megismert tudományos publikációk közül részletesen ismertettek néhány átfogóbb jellegű munkát, melyek összességében széles körű betekintést engednek a Leveson-jelentéssel kapcsolatos tudományos viták érvrendszerébe, és a fenti témakörökben fogalmaznak meg a magyar olvasó számára is jelentőséggel bíró gondolatokat.

## 6.2. Leveson, a sajtószabadság és az örkutyák

A sajtószabadsággal kapcsolatban a jelentés kapcsán kialakuló vitában elfoglalt politikai álláspontok kapcsán Jacob Rowbottom, a *University of Oxford* jogászprofesszora szerint sok esetben nehéz elkülöníteni, hogy mely állítások esnek csupán a politikai retorika keretébe, és melyek azok, amelyek komoly megfontolást igényelnek.<sup>36</sup> További nehézséget jelent szerinte, hogy a legnagyobb vita a sajtószabályozás *formája* kapcsán alakult ki, nem pedig abban a *tartalmi* kérdésben, hogy az új szabályozó mit is fog pontosan csinálni.

Rowbottom szerint meglepő, hogy a konzervatív kormányzat ezt a megoldást találta ki, hogy ne kelljen választania a két véglet – kizárólag önszabályozás vagy törvényi szabályozás – között. A klasszikus libertáriánus álláspont szerint ugyanis az állami beavatkozás minden formája aggályos, függetlenül annak forrásától, tehát attól, hogy a parlamenttől vagy az uralkodótól származik-e. E szemléletből kiindulva a royal charter ugyanúgy átlépi az „állami cselekvés

<sup>36</sup> Jacob ROWBOTTOM: Leveson, Press Freedom and the Watchdogs. *Renewal* (2013), vol. 21, no. 1. <http://www.renewal.org.uk/articles/leveson-press-freedom-and-the-watchdogs/>

pszichológiai határát”, mintha törvény születne, ráadásul semmi akadály, hogy utóbb a parlament azt felülírja, vagy új kötelezettségeket rójon az elismerő szervezetre. Rowbottom arra is felhívja a figyelmet, hogy így szélesebb körű lehetőség nyílik arra, hogy a szabályozás zárt ajtók mögötti alkudozások eredményeképpen szülessen meg a parlament nyilvánossága előtt zajló viták helyett.

Rowbottom emlékeztet arra, hogy Leveson különbséget tesz az egyéneket megillető szólásszabadság (*freedom of speech*) és a sajtó szabadsága (*freedom of the press*) között: előbbi az emberi önkifejezésről szól, utóbbi viszont a média szervezeteit illeti meg. Leveson a sajtószabadság instrumentális értékét hangsúlyozza, mondván: „olyan mértékig kell előmozdítani és védelmezni, amíg ennek eredménye az, hogy a sajtó mint kereskedelmi szektor, virágzik, és el látja fontos demokratikus funkcióit” – ellenkező esetben tehát elfogadhatóak lehetnek a korlátozások. Rowbottom szerint a sajtószabadságnak ezen instrumentális felfogásával még Leveson kritikussai sem nagyon szoktak vitatkozni, ugyanakkor a törvényi szabályozás lehetőségéhez való eltérő hozzáállás a médiától elvárt demokratikus funkciókkal kapcsolatos eltérő felfogással magyarázható. Akik a politikától való függetlenségre hivatkozva ellenzik a törvényi szabályozást, leggyakrabban a sajtó ‘örkutyá’, illetve ellenőrző funkcióit hangsúlyozzák. A Free Speech Network weboldalán található szöveget idézve például: „A sajtó azért létezik, hogy tüzetes vizsgálat alá vegye a hatalommal rendelkezőket. Ha azok, akiket vizsgál, hatalommal rendelkeznek felette is, akkor ezt a funkcióját nem tudja ellátni, legyen az a hatalom bármennyire korlátozott.”<sup>37</sup> Leveson javaslatának ellenzői szerint különösen óvatosnak kell lenni *törvények* használatával szemben a sajtószabályozás rendszerében, mert így előfordulhat, hogy a politikusok arra használják jogalkotói hatalmukat, hogy megakadályozzák tevékenységük tüzetes vizsgálatát. Ebből a szemszögből nézve a törvény egyfajta „köldökszínór” a sajtó és az állam között, ami nyomásgyakorlást tesz lehetővé – írja Rowbottom.

A sajtó ‘örkutyá’ szerepéről Leveson is beszél, azt ő maga is kulcsfontosságúnak tartja. Rowbottom szerint Leveson és kritikussai között a különbség e téren az ‘örkutyá’ szerep ‘mérésékelt’ illetve ‘erős’ felfogása közti különbségben érhető tetten. A ‘mérésékelt’ felfogás szerint ez csak *egy* a sajtó számos funkciója közül, ezért nem jelent megkerülhetetlen akadályt minden, a sajtóra vonatkozó törvényi szabályozás számára. E felfogás szerint tehát nem az a kérdés, hogy létezhet-e a sajtóra vonatkozó törvényi szabályozás, hanem az, hogy annak milyen tartalma lehet. Ezzel szemben az ‘erős’ felfogás hívei szerint az ‘örkutyá’ funkció kiemelkedik a többi szerep közül, és világos szerkezeti szeparációt igényel a sajtó és a kormány között. E szemszögből nézve bármilyen parlamenti vagy kormányzati beavatkozás fenyegető a sajtószabadságra nézve. Az ‘erős’ felfogás hívei azok, akik bármilyen sajtóra vonatkozó törvényi szabályozást a Rubiconon való átlépésnek tekintenének az Egyesült Királyságban.

Rowbottom szerint az ‘erős’ felfogásban rejlő központi probléma az, hogy a sajtó állami szervek általi fenyegetettségét előtérbe helyezi másfajta kockázatokkal szemben, miközben a sajtó függetlenségére a magánszektor hatalma is veszélyt jelenthet. „A kormányzat mellett a média a piacok és a reklámozók felől érkező nyomásnak is ki lehet téve. A szerkesztőség álláspont-

<sup>37</sup> <http://freespeechnetwork.files.wordpress.com/2012/10/what-is-wrong-with-statute.pdf>

jára befolyással bírhat a tulajdonosi nyomás. Ilyen esetekben pedig az állam részéről érkező némi beavatkozás a sajtó szabadságának megőrzését segítheti e hatásokkal szemben.” Leveson javaslatai éppen ezért próbálnak valamiféle egyensúlyt teremteni a versenyző nyomásgyakorlási tényezők között. A sajtónak kedvez, hogy önkéntesen vehetnek részt a rendszerben, hogy a rendszer önszabályozáson alapul, és hogy a sajtóipar hozza létre. Ugyanakkor a törvényi alátámasztás lehet a garanciája annak, hogy a szabályozó működése a sajtóiparral való kapcsolatai ellenére kellően független tudjon maradni. Tehát „a rendszer kombinálja a törvényi alátámasztást és a sajtóipar részvételét annak reményében, hogy a hatalom egyik forrása sem szerez irányítást a szabályozó felett” – véli Rowbottom, végkövetkeztetésként pedig kijelenti: „a kormányzati hatalommal szembeni bizalmatlanságban rejlő aggályok, bár fontosak, nem vehetők olyan extrém mértékig figyelembe, amely eleve kizár minden olyan intézkedést, amely a többi hatalmi forrástól származó befolyásból eredő visszaélések megakadályozását célozza. (...) Ha csak egyetlen leckét tanulunk meg Levesonból, az az, hogy miközben hangsúlyozzuk a sajtó ellenőrző szerepét, azt is meg kell kérdeznünk, hogy maga a sajtó milyen ellenőrzésnek vehető alá.”

### 6.3. Véget vetni a zsarnokságnak: Leveson és a negyedik rend kudarca

Paul Wragg, a University of Leeds jogászprofesszora szerint Leveson jelentését a sajtó részéről ért kritikák többsége „nélkülözi a szükséges súlyt” ahhoz, hogy komoly viták tárgya legyen.<sup>38</sup>

Azonban felmerült köztük két olyan álláspont, melyeket maga sem kíván szó nélkül hagyni: az egyik, hogy Leveson javaslatai lehetővé tennék, hogy az állam „alattomos módon” felügyeletet nyertjen a sajtó felett, a másik, hogy valójában semmilyen lépésre nincs is szükség, mert a jog már szabályozza ezeket a kérdéseket.

Az első aggályt illetően Wragg hangsúlyozza: már magából a jelentésből is egyértelműen kitűnik, hogy Leveson javaslatainak a gyakorlatba történő átültetése nem járhatna olyan eredménnyel, hogy a szabályozó előzetesen szerkeszthessen megjelentetni kívánt tartalmakat, vagy megakadályozhassa megjelentetésüket. Tehát nem igaz, hogy e javaslatok lehetőséget biztosítanának a publikációkkal kapcsolatos előzetes korlátozások gyakorlására. Bár azt ő is elismeri, hogy a bíróságok gyakorlatára hatással lehetnek a levesoni javaslatokban foglaltak átültetésével kialakuló új etikai normák, véleménye szerint számos biztosíték létezik arra vonatkozóan, hogy ez a változás ne eredményezzen túlzott korlátozást a sajtószabadságra nézve (például a lapok szabad döntési joga a potenciálisan jogsértő tartalmak megjelentetésével járó kockázatok vállalásának kérdésében).

A második aggályt illetően Wragg emlékeztet rá, hogy az új szabályozás lehetővé tenné a hatékonyabb és rugalmasabb módon történő joggyakorlást, hiszen a sérelmet szenvedettek számára a rendes bírósági útnál költséghatékonyabb és gyorsabb jogorvoslati utat tenne elérhetővé, illetve megkönnyítené az érdekképviselői szervezetek általi fellépést is. „Aki azt sugalmazza, hogy a szabályozás szükségtelen, mert a jog már most is biztosít orvoslási lehetőséget, teljes mértékben figyelmen kívül hagyja a vizsgálat célját. Ez olyasmi, mint azt javasolni, hogy ne sza-

<sup>38</sup> Paul WRAGG: Time to End the Tyranny: Leveson and the Failure of the Fourth Estate. *Communications Law* Vol. 18. Issue 1. (2013) 11.

bályozzák az orvosok tevékenységét arra hivatkozva, hogy a műhibák áldozatai ügyis perelhetnek kártérítésért, vagy a rendőrség ügyis felléphet, ha egy orvos szándékosan öl meg valakit” – hoz szemléletes példát Wragg.

Elemzése következő részében ugyanakkor azon véleményének ad hangot, hogy Leveson javaslatainak teljes körű implementálása nem tekinthető problémamentesnek. Erősen kérdéses például, hogy lehetséges-e hatékonyan változtatni olyan trendeken, mint például a szenzációhajhász cikkek keletkezését ösztönző kereskedelmi nyomás, vagy hogy a sajtó nemcsak a közéleti szereplők és hírességek magánéletét nem tiszteli, de a hétköznapi embereket sem. Wragg szerint bár a választottbíráskodás bevezetése előrelépésnek nevezhető, nem jelent teljesen megnyugtató megoldást a magánélet védelmében. Szerinte ugyanis az az érzelmi és időbeli igénybevétel, amivel egy panasz érvényesítése jár, még a választottbíróági út használata esetén is lehet olyannyira nemkívánatos a sérelmet szenvedettek számára, hogy inkább nem tesznek panaszt, csak hogy mielőbb békén hagyják őket. „Mindezzel nem azt kívánom mondani, hogy e vonatkozásban a javaslatoknak nincs, vagy korlátozott az értéke, pusztán annyit, hogy kérdéses, mennyire alkalmasak a jogi vagy kvázi-jogi módszerek arra, hogy olyan – kiindulási alapként szolgáló – kulturális problémákra reflektáljanak, mint például a közönség attitűdjei, vagy a sajtó gyarlóságai.”

A szankciókat illetően Wragg szerint két fő kérdésnek kell figyelmet szentelni: (i) mennyire egyeztethetőek össze azzal a ténnyel, hogy az Egyesült Királyságban jelenleg a sajtóra nem vonatkozik a pártatlanság követelménye, illetve (ii) mennyiben jelentenek megoldást a pontatlan újságírás kulturális problémájára. Az első nehézséget kibontva Wragg felteszi a kérdést: hogyan lehet egy újságot rákényszeríteni arra, hogy valamit az akarata ellenére jelentessen meg? Szerinte ugyanis lesznek olyan kiadók, melyek egyes esetekben akár vállalják a többszöri bíróságot is, de a helyreigazításnak nem fognak eleget tenni. Wragg azt a kérdést is felteszi: csak tényekre vagy véleményekre is vonatkozik-e majd a helyreigazítás lehetősége? Továbbá: milyen mértékű pontatlanság lesz az, amely már szükségessé teszi a szabályozó beavatkozását? Ha ugyanis a szabályozó óvatosan cselekszik és csak a súlyosan pontatlan tények kapcsán szankciónál, akkor ez Wragg szerint várhatóan nem eredményez majd érdemi változást a sajtó kultúrájában. Ha azonban túl szigorú, a sajtó ellenállása borítékolható. Ráadásul a tényekre vonatkozó helyreigazító közlemény közzététele lehet, hogy semmit nem változtat az olvasók véleményén, akik Wragg szerint sokkal inkább az általuk olvasott lapok *véleményét, világnézetét* követik, semmint hogy a tényekből maguk szűrjék le a lap álláspontjától függetlenül a tanulságokat.

Az újságírói munkában szinte elkerülhetetlen, hogy néha hibákat kövessenek el, minden egyes előfordulás kiszűrése és kezelése hatalmas erőforrásokat igényelne. Sok esetben nehéz a sztorik helytállóságának ellenőrzése is, mivel az újságírókat megilleti a forrásaik titokban tartásának joga, ráadásul sokszor névtelen forrásból származnak. Kérdéses továbbá, hogy mit lehet tenni azokban az esetekben, mikor a cikk egyes részei ellentétben állnak egymással, vagy csak egyes részek túlzóak, vagy csak a főcím szenzációhajhász, de az érintett cikk egészét elolvasva kiderülnek a valós tények. Ilyen esetekben betölti-e a helyreigazítás a szerepét vagy értelmetlen, mert nem jelent érdemi választ a sajtó cinikus magatartására? Mi a helyzet akkor, ha az egyes cikkekre vonatkozó helyreigazítás azért nem tudja betölteni a szerepét, mert a probléma a megjelent cikkek *kumulatív hatásában* áll, vagy ha a megjelent tények ugyan pontosak, csak a hozzájuk fűzött újságírói *vélemény* félrevezető? Szabályozható-e az olvasók – sokszor gyalázkodó – véleménynyilvánítása? Felelőssé tehető-e a sajtó, ha nagy érdeklődést kiváltó kérdésekben

teret ad az olvasói véleménynyilvánításoknak, amelyekre ugyanúgy sor kerül a közösségi élet más színterein is, például éttermekben, játszótéren, munkahelyeken? (Wragg szerint „büntetni a sajtót, amiért teret ad a vitáknak, extrém megoldásnak tűnne.”) „Ezek a vitás pontok összességében rámutatnak néhányra azon problémák közül, amelyekkel a szabályozó találkozik, mikor a jelentés által feltárt jelentős mértékű helytelen gyakorlatra kíván reflektálni, mely abból áll, hogy tényeket találnak ki és túloznak el azért, hogy az újságok olvasóinak érdeklődését felkeltse, az eladásokat növeljék és terjesszék a világról alkotott saját véleményüket. A jelentés egyértelmű azt illetően, hogy ennek a gyakorlatnak véget kell vetni, azonban nem szolgál olyan eszközökkel a szabályozó számára, amelyekkel elérhetné ezt a célt” – állapítja meg.

Wragg csalódottságának ad hangot, amiért Leveson szerinte túl bátortalanul áll a sajtó pártatlanságának kérdéséhez. „Tulajdonképpen az a tény, hogy az írott sajtó más, liberálisabb szabályozói rezsim alá tartozik, mint a műsorszolgáltatás, sokkal inkább történelmi véletlen, mint tervezett alapelv. A sokszínűség, az 'örkutyá' szerepben történő fellépés, és a demokratikus részvételt előmozdítani kívánó információszolgáltatás nem tűnik kevésbé megvalósíthatónak a műsorszolgáltatás, mint az írott sajtó révén, annak ellenére, hogy a műsorszolgáltatás meg van fosztva a részrehajló tájékoztatás lehetőségétől.”

Wragg számára a jelentésből nem derül ki, hogy tulajdonképpen mi is a szankciók végső célja vagy céljai, ez a hiányosság pedig szerinte megfosztja a szabályozót attól a „filozofikus imperativustól”, amelyből kiindulva kialakíthatná a szankcionálás paramétereit. „Lehet, hogy az előítélet és a tudatlanság a közönség eleve létező tulajdonsága, amelyre a bocsánatkéréseknek és/vagy helyreigazításoknak csak csekély hatása van, ha van egyáltalán. Nem szabad azt feltételezni, hogy az előítélet vagy az ellenséges hozzáállás egyes csoportok ellen ne lenne támogatható pontos információk közzététele által. A jelentés által a pontatlan újságírással kapcsolatban felvetett problémákra kevésbé alkalmas válaszok a bocsánatkérések és pontosítások, sokkal inkább megoldást jelenthetne a pártatlanság érvényesítése, az előzetes értesítés vagy az érintett személyekkel, illetve érdekcsoportokkal történő, a publikációt megelőző, szorosabb konzultáció. Ha az érintett személyek vagy érdekcsoportok számára még a terjesztés előtt rendelkezésre állna a lehetőség a pontatlan információk kijavítására és alternatív nézőpontjaik ismertetésére, akkor a közönségben rejlő előítéletek és tudatlanság korrigálásának esélyei is javulnának.”

„A nyomtatott sajtó privilegizálása a tömegkommunikáció más eszközeivel – különösen a műsorszolgáltatással – szemben elavult és szükségtelen” – véli Wragg és bár elismeréssel szól Leveson javaslatairól, egyúttal kétségbe vonja, hogy képesek megváltoztatni a sajtó kultúráját és „szisztematikus tökéletlenségeit”, különösen a nyomtatott sajtóra nem vonatkozó pártatlanság követelményének hiányában. „Lehetséges, hogy a végső megoldás nem is a sajtóban, és nem is a szabályozóban, hanem a társadalomban rejlik. Ugyanúgy, ahogy egy külső szemlélő fel tudja ismerni, ha egy külföldi államban zsarnokság működik, de nem áll hatalmában fellépni ellene anélkül, hogy rendkívüli erőfeszítéseket tenne, Leveson javaslatai is végső soron a zsarnok megbánására alapoznak. Csakhogy, mint minden zsarnok, a brit sajtó túlnyomó része sem igen mutat megbánásra utaló jeleket, inkább kétségbeesetten kapaszkodik a hatalmába, haloványan felidézett régmúlt dicsőségére és egy fényesebb jövő üres ígéreteire hivatkozva. A megoldás erre a problémára kemény: vagy megvárjuk, míg a nép felkel a sajtó ellen, ha az nem teszi magáévá Leveson javaslatait, vagy várhatunk arra, hogy a zsarnok természetes halált haljon” – válaszolja vizióját Wragg.

#### 6.4. A Leveson-jelentés és a sajtószabályozás jövője

David Hooper és Brid Jordan mint médiaüggyekkel foglalkozó ügyvédek, az alaposágát illetően elismerésre méltónak tartják Leveson jelentését, ugyanakkor konklúzióival több esetben nem értenek egyet.<sup>39</sup> Kritikájuk egyik fő tárgya a tervezett panaszkezelési mechanizmust illeti, álláspontjuk szerint biztosítékokra, elsősorban hatékony előzetes panaszszűrési mechanizmusra van szükség ahhoz, hogy ne alakuljon ki egy olyan gyakorlat, melyben az ügyvédek haszon reményében – a biztosítási ügyekhez hasonlóan – panaszbenyújtásra veszik rá az újságcikkek által érintett személyeket. Leveson javaslatai – például a panaszok és az iparágat érintő vizsgálatok kapcsán – szerintük olyan idő- és költségigényes cselekményekre köteleznék a lapkiadókat, amely miatt azok versenyhátrányba kerülhetnek az online médiával szemben, amelyre ezek a szigorú szabályok nem vonatkoznának.

Különösen nagy hibának tartják, hogy a jelentés mindössze egyetlen oldalon foglalkozik a közösségi médiával és az internettel. Álláspontjuk szerint hiába nem szerepelt a vizsgálat kitérőt tárgykörei között az online média, családottságra ad okot, hogy Leveson nem szánt rá kellő figyelmet egy olyan korban, melyben az online tartalmak jelentősége óriási. Aggályosnak és érthetetlennek tartják, hogy a nyomtatott sajtóra vonatkozó szabályozás szigorodására úgy kerüljön sor, hogy közben a szociális médiára nem születik ezzel összhangban álló szabályozás. „Úgy tűnik, Leveson azt hiszi, szigorúbb szabályozással és felügyelettel mindent meg tud oldani. Pedig fennáll a veszélye annak, hogy az egyetlen, ami sikerülni fog neki, az lesz, hogy tovább növeli a mainstream sajtóra nehezedő pénzügyi terheket, miközben a nála fiatalabb generációk által egyre nagyobb mértékben választott online közösséget sértetlenül hagyja” – figyelmeztetnek a szerzők.

#### 6.5. Royal charter a sajtó számára: tanulságok külföldről

Lara Fielden, az Oxfordi Egyetemhez tartozó Reuters Institute elemzője összehasonlító jogi kutatást végzett – svéd, német, finn, dán, ír, ausztrál, új-zélandi, kanadai és norvég példák tükrében vizsgálta a sajtószabályozás nemzetközi helyzetét –, és e körben megszerzett ismereteit publikálta *Regulating the Press: A Comparative Study of International Press Councils* c. tanulmányában,<sup>40</sup> melynek ismertetésére Leveson vizsgálata során is sor került. E munkája alapján készült tanulmánya, melyben azt elemzi, hogy a tervezett brit sajtószabályozás mennyiben hasonlítana a fenti országok modelljeihez, és miben térne el azoktól.<sup>41</sup>

A Fielden által vizsgált országok közül egyesekben *kötelező*, másokban *ösztönzött*, megint másokban *önkéntes* a sajtószabályozásban történő részvétel. Svédországban és Finnországban

<sup>39</sup> David HOOPER – Brid JORDAN: The Leveson Report and the Future Regulation of the Press. *Entertainment Law Review* (2013) vol. 24. no. 2. 44-50.

<sup>40</sup> [https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/fileadmin/documents/Publications/Working\\_Papers/Regulating\\_the\\_Press.pdf](https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/fileadmin/documents/Publications/Working_Papers/Regulating_the_Press.pdf)

<sup>41</sup> Lara FIELDEN: A Royal Charter for the Press: Lessons from Overseas. *Journal of Media Law*, Vol. 5. No. 2. December 2013. 172-188.

például önkéntes, azonban az erős szakszervezeteken és iparági szövetségeken keresztül a részvétel nehezen kerülhető el, ráadásul jogszabály kötelez minden lapot arra, hogy a tartalmakért felelős szerkesztővel rendelkezzen. Svédországban minden olyan kiadványt, amely évente legalább 4 alkalommal megjelenik, regisztrálni kell az arra hatáskörrel rendelkező hatóságnál, megjelölve a felelős szerkesztőt vagy kiadót. Nem kötelező a svéd sajtótanács tagjává válni, de fontos, ha egy lap meg kívánja őrizni jó hírnevét. Írországban szintén önkéntes a részvétel, azonban erőteljes ösztönzőként hat, hogy rágalmazási ügyekben a bíró figyelembe veheti, hogy az érintett lapkiadó tagja-e az ír sajtótanácsnak, és ilyen minőségében a publikálás során általában betartja-e az etikai kódexben foglalt rendelkezéseket. Dániában minden olyan kiadvány, mely legalább kétszer jelenik meg évente és minden dán műsorszolgáltatási engedéllyel rendelkező műsorszolgáltató alá van vetve a dán sajtótanács kötelező erejű szabályozásának, viszont a tanácsnak nincs joga bírságot kiszabni, egyedül helyreigazítás közzétételére kötelezhet (igaz, hogy ennek elmaradása esetén a bíróság pénzbüntetést, illetve akár 4 hónapig terjedő szabadságvesztést is kiszabhat, de erre évek óta nem került sor). Fielden leszögezi: egyetlen általa vizsgált országban sincs olyan rendszer, ahol a bírósági eljárásokban kiszabható pénzügyi szankciók nagysága és a sajtószabályozás rendszerében való részvétel között közvetlen kapcsolat lenne.

A hárompárti charter és a sajtóipar tervezete közös abban, hogy – bár más-más mértékben –, de növelni próbálják a szabályozó szervezet iparágtól és kormánytól való függetlenségét. Fielden szerint ugyanakkor a hárompárti charter a függetlenség kritériumai tekintetében szigorúbb szabályokat tartalmaz, mint az összes többi általa vizsgált ország szabályai. Ennek kapcsán figyelmeztet: nemzetközi példák sora bizonyítja, hogy ha a lapkiadók úgy érzik, hogy nem érdekük részt venni egy önkéntes rendszerben és a kilépésnek nincs semmilyen következménye, akkor ez nagy eséllyel meg is történik.

Az etikai kódex létrehozása körüli változásokat illetően (eddig egy kizárólag iparági személyekből álló panel feladata volt a kódex kidolgozása, a jövőben viszont az illetékes bizottságnak – bár más-más módon, de – mindkét megoldás szerint lennének független tagjai) Fielden rámutat, hogy az általa vizsgált országok mindegyikében az iparági szereplők dominanciája érvényesül a kódexet szövegező testületekben.

Jelentős eltérés van a vizsgált országok között abban a tekintetben, hogy milyen forrásokból történő panaszoknak lehet helye. A dán, svéd, ír sajtótanácsok csak a kifogásolt tartalom által személyesen érintettektől fogadnak el panaszt, miközben az ausztrál, a finn és a német rendszerben harmadik személyek, illetve szervezetek is tehetnek panaszt például félrevezető információk közzététele vagy a tények és vélemények összemosása miatt. Az új brit rendszer az utóbbi modellhez állna közelebb, bár az iparági tervezet bizonyos megszorításokat tartalmaz a harmadik személyektől és érdekcsoportoktól származó panaszok tekintetében.

A szabályozónak mind a royal charter, mind a sajtó tervezete szerint joga lenne iparági vizsgálatokat folytatni és szankcionálni az etikai kódex súlyos és szisztematikus megsértése esetén, a forgalom 1 százalékáig, de legfeljebb 1 millió angol fontig terjedő bírság erejéig. Fielden szerint az, hogy egy sajtótanács saját kezdeményezésére vizsgálatokat indítson, igen ritka, komoly pénzügyi szankcionálási jogkörrel pedig a gyakorlatban egyetlen vizsgált ország sajtótanácsa sem rendelkezik, a legfőbb szankció mindenhol a helyreigazítás közzétételére történő kötelezés.

A Leveson által javasolt és mindkét szabályozási javaslatban megjelenő, bár az iparági verzióban sok korlátozásnak kitett választottbíráskodás kapcsán Fielden elmondja: az általa vizs-



gált országok sajtótanácsai ellenzik az etikai és jogi határvonalak elmosását, amelyek véleménye szerint egy ilyen rendszerbe kódolva vannak. Hozzáteszi ugyanakkor, hogy ez nem jelenti azt, hogy a vizsgált országokban ne lenne fontos szempont az olcsó és gyors jogorvoslathoz való hozzáférés biztosítása.

Bár mindkét szabályozási javaslat a független önszabályozást kívánja megvalósítani, Fielden szerint markáns különbség, hogy a hárompárti charter a *függetlenségre*, míg az iparági az *önszabályozásra* helyezi a hangsúlyt, ami tetten érhető a bennük rögzített szabályok sorában. Az általa vizsgált külföldi példák esetében a hangsúly az önszabályozáson van, és sokkal inkább az *iparág* függetlenségén, mint az *iparágtól* való függetlenségén, bár elismeri, hogy az utóbbi években nőtt a független tagok szerepe a vizsgált sajtótanácsokban.

Konklúzióként Fielden hangsúlyozza: a vizsgált sajtótanácsok mindegyike olyan etikai normákkal foglalkozik, amelyek a jogi normáknál sokkal távolabbra mutatnak. Igyekeznek olyan panaszkezelési mechanizmusokat működtetni, amelyek gyorsak és olcsóak, és amelyek segítségével a költséges pereskedés elkerülhető, azonban a jogi szankcionálást, pénzbírságok és kártérítések kiszabását a bíróságokra hagyják. Fielden álláspontja szerint nagy szükség van arra, hogy a brit szabályozásban is világos különbséget tegyenek az etikai és a jogi normák között, mert e határvonalak elmosása esetén más országok szabályozói megoldásaitól jelentősen távolra kerülne a brit modell.

## 6.6. Törvényi alátámasztás: fenyegetés a sajtószabadságra?

Eric Barendt elemzésében a törvényi alátámasztás problematikájával foglalkozik.<sup>42</sup> Emlékeztet rá, hogy a Leveson vizsgálata során beérkezett véleményekből a sajtószabadság legfőbb védelmezőitől származóan két fő állítás volt megkülönböztethető:

1. a sajtónak joga van jogot sérteni, ha úgy véli, hogy a 'közérdek' ezt diktálja
2. bármilyen, a sajtó normáira vonatkozó törvényi szabályozás (még az önszabályozás törvényi alátámasztása is) ellentétben állna a sajtószabadsággal.

Az első állítást illetően Barendt szerint Levesonnak feltétlenül igaza van abban, hogy visszautasítja, hogy a sajtónak bizonyos esetekben joga lenne törvényt sérteni, amennyiben ez 'közérdek'. Ha ugyanis így lenne, abból két aggályos konzekvencia is levonható lenne: (i) egyrészt hogy a sajtó ezen 'jogával' ellentétben álló más jogokat teljes mértékben figyelmen kívül lehet hagyni, (ii) másrészt hogy ezek szerint a sajtónak joga van dönteni arról a kérdésről, hogy mi az, ami a köz érdekében áll.

A második állítást illetően Barendt Lord Blacket (a Telegraph Media Group ügyvezető igazgatóját, a PressBof elnökét, a Lordok Háza tagját) idézi, aki szerint a törvényi szabályozás azért nem alkalmazható, mert nem tud lépést tartani a sajtó gyorsan változó iparágával olyan ütemben, ahogy arra az önszabályozás képes. Barendt egyetért azzal, hogy a szabályozás *részletkérdései* tekintetében a gyors változtatás lehetőségének fontos szerepe van, ugyanakkor a rend-

<sup>42</sup> Eric BARENDT: Statutory Underpinning: A Threat to Press Freedom? *Journal of Media Law*, Vol. 5. No. 2. December 2013. 189-201.

szer *struktúráját* illetően szerinte egyáltalán nincs szükség a gyors és gyakori változtatásokra. Barendt egyetért Levesonnal abban, hogy a műsorszolgáltatási és a hírközlési iparág ugyanolyan gyorsan változó környezetben létezik, mint a nyomtatott sajtó, mégsem okoz problémát számukra a rájuk vonatkozó törvényi szabályozás. Ráadásul – írja Barendt szintén Levesonra hivatkozva – a sajtószabadságot több törvény is érinti már az Egyesült Királyságban, ilyen például az 1981. évi *Contempt of Court Act*<sup>43</sup>, mely meghatározza, hogy milyen tartalmak publikálhatóak legálisan, vagy a rágalmazásra és a gyűlöletbeszédre vonatkozó jogszabályok. Barendt szerint fontos megjegyezni, hogy vannak olyan országok, ahol a sajtóra vonatkozó általános törvények is léteznek, mint például Franciaország vagy Németország, és senki nem gondolja azt, hogy ez a sajtószabadsággal ellentétes lenne.

A fent leírtakból kiindulva Barendt véleménye az, hogy az újságoknak a törvényi alátámasztással, illetve a sajtóra vonatkozó törvényi szabályozással szemben leggyakrabban felhozott érvei nem hitelt érdemlőek. Bizonyos szempontok ráadásul egyértelműen a törvényi alátámasztás mellett szólnak, ilyen például az a cél, hogy valamennyi lapkiadó feltétlenül részt vegyen a rendszerben, vagy az a tény, hogy a kár tényleges összegét meghaladó kártérítésekre (*exemplary damages*) vonatkozó common law alapelvek a legfelsőbb bíróság erre vonatkozó döntésén kívül csak törvénnyel változtathatók meg. (Utóbbinak azért van jelentősége, mert Leveson javaslata szerint a választottbíráskodás rendszerében történő részvételre az egyetlen az egyik ösztönzés, hogy azok a kiadók, melyek hajlandóak alávetni magukat, rágalmazási és a magánélethez való jogot érintő ügyekben immunitást élvezhetnének a kár tényleges összegét meghaladó kártérítések kiszabása alól, illetve költségkedvezményekben részesülhetnének.) Bár a Leveson-jelentés ezt az érvet nem tartalmazza, Barendt megemlíti azt is, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményének<sup>44</sup> 10. cikke a véleménynyilvánítás szabadsága kapcsán úgy rendelkezik, hogy e jog lehetséges korlátozásának egyik feltétele, hogy azt törvény írja elő. Barendt szerint a royal charter is szinte bizonyosan elegendő jogforrás lenne e követelmény teljesülése szempontjából, szemben azzal az esettel, ha kizárólag a sajtó önszabályozására kerül sor, anélkül, hogy ezt bármilyen jogi érvényű dokumentum alátámasztaná.

## 6.7. Bizalomépítés a sajtószabályozásban

Thomas Gibbons szerint, bár a sajtó intézményeibe vetett bizalom témaköre több ponton felmerült Leveson vizsgálata során, annak kifejtésére nem került sor kiemelkedő mértékben, és nem került be a bizalom helyreállítására vonatkozó rendelkezés Leveson javaslatai közé sem.<sup>45</sup> Márpedig Gibbons álláspontja az, hogy a sajtó és a közönség közti bizalom kiépítése kulcsfontosságú pillére a sajtószabadság politikai és alkotmányos elismerésének. „Konstruktívabb megközelítés, ha olyan struktúrákat hozunk létre, amelyek bátorítják a bizalom fejlesztését azáltal, hogy a sajtó hajlandóbbá válik arra, hogy megfeleljen a tudósításokra vonatkozó normákkal

<sup>43</sup> <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/49>

<sup>44</sup> [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_HUN.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_HUN.pdf)

<sup>45</sup> Thomas GIBBONS: Building Trust in Press Regulation: Obstacles and Opportunities. *Journal of Media Law*, Vol. 5. No. 2. December 2013. 202-219.

szemben támasztott társadalmi elvárásoknak.” Gibbons szerint két módosítás elegendő lehetne ahhoz, hogy Leveson javaslatai hozzájáruljanak a köz érdekében álló értékek médiaiparba történő internalizálásához, és ennek következményeként a bizalom erősítéséhez. Az egyik, hogy az újságíráshoz kapcsolódó alapelveket és etikai kódexet újságírói berkeken belül kellene megfogalmazni, a másik, hogy a média szervezeteinek belső működési eljárásait a szabályozói rendszerrel oly módon kellene összekapcsolni, amely ösztönzőleg hat arra, hogy felelősséget vállaljanak etikai gyakorlatukért.

## 6.8. Leveson, a közérdek és a sajtószabadság

Gavin Phillipson azt a kérdést járja körül, hogy mit is jelent a sajtószabadság iránti ‘közérdek’, illetve milyen viszonyban áll a sajtó szabadsága az egyén szólásszabadságával, és ebből milyen következtetések vonhatóak le a tervezett sajtószabályozás megítélését illetően.<sup>46</sup> Ha ugyanis a sajtószabadság csupán a szólásszabadság egy aspektusa, vagy ha a két szabadságot egyszerűen egyenlőnek tekintjük, akkor a tervezett sajtószabályozás a beavatkozástól való mentesség szempontjából e szabadságok korlátozását jelenti, vagyis egy rossz dolog. Azonban ha a tömegeket tájékoztató média szólásszabadságának értékét megkülönböztetjük az egyén szólásszabadságának értékétől, akkor Phillipson szerint nyitottabbá válhatunk a sajtószabályozás elfogadására, amely a sajtó szabadságának értékét a közönség szemszögéből nézve nemhogy csökkenti, hanem növeli.

Phillipson Eric Barendt monográfiája,<sup>47</sup> illetve saját korábbi, Helen Fenwickkel közösen írt könyve alapján négy modellt különböztet meg az egyén szólásszabadsága és a sajtó szabadsága kapcsolatának leírására.<sup>48</sup>

1. Az *egyenlőség-modell* értelmében a sajtó szólásszabadság iránti igénye lényegét tekintve nem különböztethető meg az egyének szólásszabadság iránti igényétől. Ez a modell azt a veszélyt hordozza magában, hogy a média szabadságát „túlprivilegizálják”, ugyanakkor érdekes módon egyúttal „alulprivilegizálja” ugyanezt a szabadságot. Vannak ugyanis olyan privilégiumai a sajtónak – mint például az újságíró forrásainak védelme, a különleges hozzáférés bizonyos szenzitív információkhoz, vagy kivételek az adatvédelmi szabályok alól – amelyekre arra tekintettel jogosult, hogy tevékenysége által szolgálókat tud tenni a köz számára. Ha ezeket megvonnánk, a közönség nem kaphatna tájékoztatást fontos ügyekről. Márpedig, ha a média szerveit nem tekintjük másnak, mint egy individuális megszólalónak, akkor az ilyen privilégiumok sem igazolhatóak egykönnyen. Ugyanis ez esetben vagy minden egyes potenciális megszólaló számára biztosítanunk kellene ezeket, vagy senkinek.

<sup>46</sup> Gavin PHILLIPSON: Leveson, the Public Interest and Press Freedom. *Journal of Media Law*, Vol. 5. No. 2. December 2013. 220-240.

<sup>47</sup> Eric BARENDT: *Freedom of Speech*. Oxford University Press, 2005. (2. kiadás), a 419. oldaltól.

<sup>48</sup> Gavin PHILLIPSON – Helen FENWICK: *Media Freedom under the Human Rights Act*. Oxford University Press, 2006. 1. fejezet.

2. A *különleges privilégiumok modellje* szerint a média bizonyos különleges privilégiumokkal rendelkezik (lásd fent), sőt egyes országokban akár megkülönböztető alkotmányos védelemben is részesül. E megközelítéssel az a fő probléma, hogy egyes privilégiumok bizonyos esetekben akár éles ellentétbe is kerülhetnek a szólásszabadság általános garanciáival. Például, ha a lap tulajdonosának abszolút jogában áll a tartalmakról dönteni, előfordulhat, hogy visszaél vele az olvasók kárára.
3. A *differenciált privilégiumok modellje* értelmében a média számára abban az esetben elfogadott különleges privilégiumok adása, amikor azt közvetlenül igazolják a szólásszabadsággal kapcsolatos általános alapvetések.
4. A *médiaszabadság változó geometriájának modellje* azáltal jött létre, hogy Barendt 3. modellre vonatkozó megközelítését Phillipson és Fenwick két almodellre osztották. A negyedik modell a *közönség* szempontjából indul ki, a közönség számára célozza a szólásszabadság fejlesztését, ezáltal pedig egyszerre teszi lehetővé különleges privilégiumok biztosítását (igazolható esetekben), és specifikus szabályozás bevezetését a közönség hasznára.

Leveson a jelentésében határozottan elutasítja az első modellnek megfelelő megközelítést, álláspontja leginkább a negyedikhez áll közel, amelyben a privilégiumok és a média szólásszabadságának mércéje „egy szigorú analízis arról, hogy ezek mennyiben szolgálják azokat a közönséget illető információs előnyöket, amelyek nagy fontossággal bírnak egy demokráciában.” Phillipson szerint ez egy fontos aspektusa Leveson jelentésének. „Ha a sajtószabadságot egy instrumentális, közönségalapú értéknek kezeljük, annak a praktikus következményét abban láthatjuk, hogy ami egyébként a szabadsággal összeütközésben állna, az egy gazdagabb és megfelelőbb sajtószabadságra vonatkozó koncepció érvényesítése számára biztosít lehetőséget” – írja Phillipson. Mindebből pedig az következik, hogy a sajtó szabadon publikálhat olyan tartalmakat, melyek mások jogait nem veszélyeztetik, azonban ha e jogok sérelmének lehetősége fennáll, a bíróságok és a szabályozók kötelesek összevetni az sajtószabadságot az instrumentális, közönségalapú igazolásokkal.

Phillipson kitér arra a gyakran hangoztatott érve, melynek értelmében önmagában az értéket képvisel, hogy a sajtó szabadon tehet közzé olyan tartalmakat, amelyek nagy eladási generálnak, még abban az esetben is, ha nehéz igazolni, hogy közzétételük a köz érdekében állna. Ez a gazdasági túlélés érve, amit egyesek annak igazolására is felhasználnak, amikor emberek magánéletébe történik beavatkozás anélkül, hogy ennek komoly közérdekű oka lenne, vagyis gyakorlatilag azt állítják, hogy engedni kell a sajtónak a magánéletet sértő pletykák publikálását annak érdekében, hogy az ebből származó pénzből az értékesebb újságírást lehessen finanszírozni. Amennyiben ezt az érvet jogosnak fogadnánk el, akkor az okot adna a royal charter által felvázolt szabályozási rendszer elutasítására. Azonban Phillipson szerint két érv is felhozható ez ellen: egyrészt nincs rá bizonyíték, hogy a lapok csak akkor tudnak gazdaságilag túlélni, ha olyan magántermészetű információkat tesznek közzé, amelyhez az érintettek nem járultak hozzá, másrészt, még ha fel is tennénk, hogy az alapfeltevés empirikusan bizonyítható, az sem igazolja, hogy előtérbe helyezzük a sajtószabadságot a magánélethez való joggal szemben olyan esetekben, mikor ennek semmilyen más közérdekű oka sincsen. Ilyen esetekben ugyanis elméletileg kizárólag a magánszférájukban sérelmet szenvedett egyének fizetik meg a szabad sajtó fennmaradásának árát, pedig ez olyan érték, mely mindenki javára szolgál, vagyis

ezen az alapon mindenkinek fizetnie kellene érte (pl. valamiféle általános adó révén). Phillipson szerint Leveson nem szentelt kellő figyelmet a gazdasági túlélés érvének megcáfolására.

Phillipson hiányolja, hogy Leveson a 'közérdek' fogalmát illetően nem szolgál semmilyen egyértelmű definícióval. A PCC kódexében is szereplő, Leveson által is idézett mondat, mely szerint „a szólás szabadsága önmagában is a köz érdekében áll”, bár elsőre teljesen ártalmatlannak tűnik, közelebről megvizsgálva nehézségeket rejt magában, ugyanis a szólás szabadságához való jog és a magánszférához való jog közötti súlyozás a 'közérdekre' való hivatkozással mindig csak az adott körülményekre tekintettel végezhető el. Ha tehát általánosságban beszélünk a köz érdekéről a szólás szabadsága kapcsán, az olyan „intellektuális összezavarodást” jelent, amely elfogultságra adhat okot a média oldalán, ezért Phillipson szerint minden kódexből, így az újonnan elfogadandó sajtóetikai kódexből is mellőzni szükséges.

Összegzésként Phillipson kijelenti:

„egy olyan sajtó, amely kevesebb súlyos visszaélést követ el az egyénnel szemben, magasabb pontossági követelményeknek felel meg, és a rá vonatkozó etikai normák betartását illetően valódi elszámoltathatóság alanya, nagyobb mértékben járul hozzá ahhoz a demokratikus és szociális jóhoz, amit a sajtószabadság fogalma jelent. (...) Csak az idő fogja eldönteni, hogy a sajtó megnyeri-e azt a mindent felülmúlóan félreinformáló és megfélemlítő kampányát, amit egy értelmes szabályozás ellen folytat. De ha világosabban megértjük, mit jelent a sajtó szabadsága, és a közérdekkel való kapcsolata, az maradandó értékkel bír abban a küzdelemben, amit azon örök kérdés megválaszolása során vívunk, hogy hogyan kerülhetünk egy picit közelebb egy olyan médiához, amelyre a polgároknak szüksége van.”

## 7. Összefoglaló gondolatok

Jelen elemzésben megkíséreltem röviden összegezni Leveson főbíró sajtóval kapcsolatos, rendkívül széles körű vizsgálódásának eredményeképpen született jelentésének legfontosabb gondolatait. Figyelembe véve 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 több alkalommal kifejezetten hangsúlyozta, hogy egy „nyilvánvalóan független és hatékony önszabályozási rendszer” az, amely álláspontja szerint a legkívánatosabb megoldás lenne a sajtó szabályozására, ennek gyakorlati megvalósítása rendkívüli nehézségekbe ütközik. Bár a közvélemény-kutatások eredményei azt mutatják, hogy a brit társadalom túlnyomó többsége a korábbinál szigorúbb szabályozás megvalósítását szorgalmazza, ebben a sajtóipar nyilvánvalóan ellenérdekelte. Az iparág által létrehozott új önszabályozó szervezet, az IPSO rendszere számos ponton eltér a Leveson által lefektetett irányelvektől és javaslatoktól. A PCC kudarcai, és egyes hírlapok azon magatartása, hogy az etikai szempontokat mostohán kezelve szinte csak a jogi kockázatokra fektetnek hangsúlyt, erőteljesen felvetik a kérdést, hogy kötelező erejű jogi szabályozás hiányában az IPSO valóban képes lenne-e a társadalom érdekeinek hathatós és következetes figyelembevételére.

Függetlenül attól azonban, hogy végül milyen rendszer áll fel, 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, mert betartásának ellenőrzése és megsértésének szankcionálása nem kellően következetes és szigorú. Amíg az újságírók és szerkesztők nem érzik az etikai normák megsértésének súlyát, mivel nem szembesülnek ezzel kapcsolatban semmilyen kellemetlen következménnyel, addig erős marad a kísértés arra, hogy kereskedelmi vagy más érdekek előtérbe helyezésével háttérbe szorítsák az etikai normák érvényesülését. Alapvető fontosságú tehát, 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 a panaszokról világos nyilvántartások álljanak rendelkezésre, amelyek rávilágítanak a rendszer működésének gyakorlati tapasztalataira, így a rendszerben rejlő hiányosságokra is.

A szigorúbb szabályozást sürgető társadalmi igény ellenére sem szabad megfeledkezni arról, amire a vizsgálat teljes folyamata kiváló például 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 hagyja, csak arra alkalmas, hogy bizalmatlanságot szüljön a felálló új rendszerrel szemben. Külső szabályozásra Leveson szerint csak végső esetben, a sajtó hatékony önszabályozásának kifejezett kudarca esetén kerülhet sor, de ez nem eredményezheti azt, hogy a sajtó ezt kihasználva keresztülvihessen egy csak a saját érdekeit figyelembe vevő javaslatot.

Hogy Leveson javaslataiból mennyi valósul meg ténylegesen, hogy a gyakorlatban hogyan működik majd az IPSO önszabályozó szervezete, hogy miképpen áll majd fel a royal charterben lefektetett elismerő testület, hogy az végül IPSO aláveti-e magát az elismerési eljárásnak, és hogy az IPSO vagy az elismerési rendszer esetleges kudarca esetén mégiscsak sor kerül-e a sajtó általánosabb jellegű törvényi szabályozására az Egyesült Királyságban, az jelen elemzés lezárásának időpontjában még a jövő titka.