

New Deal a szólásszabadságnak*

CASS R. SUNSTEIN**

Bevezetés

Az 1930-as évekbeli New Deal tulajdonjogi intézkedéseirez hasonló New Dealre van szüksége a szólásszabadságnak is.¹ E New Deal céljának a közérdekű kérdésekre fordított figyelem és a vélemények sokszínűségének növelése, ezáltal pedig a tőkének a szolgáltatott tartalom fölött gyakorolt befolyása csökkentése kell legyen.

Röviden összefoglalva:² a New Deal előtt az Alkotmányt gyakran az állami „szabályozás” korlátjának tekintették. A gyakorlatban ez azt jelentette, hogy az Alkotmány sokszor megakadályozta az állami beavatkozást a jogok és jogosultságok fennálló elosztásába. E New Deal előtti megközelítés szerint a fennálló viszonyok jelölték ki a semlegesség és részrehajlás (*partisanship*), sőt a tétlenség és cselekvés közötti választóvonalat. A korabeli „*laissez-faire*” csatakiáltása ilyen elképzeléseket fejezett ki, csakúgy, mint az „állami beavatkozás” koncepciója – és az attól való félelem.

A New Deal reformereinek álláspontja szerint az akkoriban fennálló keretek fikciókra épültek. A tulajdonjogot a jog hozta létre. Az állam nemcsak akkor cselekedett, amikor megzavarta a fennálló viszonyokat, hanem eleve felelős volt ezekért a viszonyokért. A polgárok piacon élvezett javai valójában a jog által számukra biztosított jogosultságok működésén alapulnak. A „*laissez-faire*” fogalma ennek megfelelően nyilvánvaló mítosznak bizonyult.

A reformerek szerint az állami intézkedések különböző formáit gyakorlatiasan, a társadalmi hatékonyságra és a társadalmi igazságosságra gyakorolt hatásuk alapján kell értékelni. A piacok semmiféleképpen nem azonosítandók *a priori* a szabadsággal; azokat annak vizsgálata alapján kell értékelni, hogy szolgálják-e a szabadságot, vagy sem. Ez nem azt jelentette, hogy

* E tanulmány a következő munkáimra épít: *Democracy and the Problem of Free Speech*. New York, The Free Press, 1993., *The Partial Constitution*. Cambridge, MA, Harvard University Press, 1993 [a továbbiakban: SUNSTEIN (1993a) i. m.], valamint *Exchange; Speech in the Welfare State: Free Speech Now*, 59 *University of Chicago Law Review* (1992) 255. E tanulmány egy korábbi változatát 1994. február 25-én már bemutattam a Columbia Institute for Tele-Information (CIT), Columbia Business School, Columbia University által támogatott és rendezett *The 1992 Cable Act: Freedom of Expression Issues* szimpóziumon. (A tanulmány eredeti címe és megjelenési helye: A New Deal for Speech, 17 *Hastings Communications and Entertainment Law Journal* 137 [1994–95]. A cikket a kiadó és a szerző engedélyével közöljük.)

** A jogtudomány Felix Frankfurter professzora a Harvard Law School-on.

¹ Általánosságban valami ilyesmire utal: ONORA O'NEILL: Practices of Toleration. In: Judith LICHTENBERG (szerk.): *Democracy and the Mass Media*. New York, Cambridge University Press, 1990. 155.; T.M. SCANLON, JR.: Content Regulation Considered. In: Judith LICHTENBERG (szerk.): *Democracy and the Mass Media*. New York, Cambridge University Press, 1990. 331.; J. M. BALKIN: Some Realism About Pluralism: Legal Realist Approaches to the First Amendment. 39 *Duke Law Journal* (1990) 375.; Owen M. FISS: Why the State? 100 *Harvard Law Review* (1987) 781.; Owen M. FISS: Free Speech and Social Structure. 71 *Iowa Law Review* (1986) 1405.

² A részletek megtalálhatók: SUNSTEIN (1993a) i. m. (* lj.).

elutasították volna a piacokat, hiszen – miként ma is – a piacok gyakran összekapcsolódnak a szabadsággal, a termelékenységgel, sőt az egyenlőség egy formájával. A (szintén kizárólag a jog által lehetővé tett) piacokba való beavatkozást azonban nem szabad *per se* elutasítani, hanem annak alapján kell értékelní, hogy hogyan szolgálja az embereket.

A New Deal fenti gondolatai sajnos nem sok szerepet játszottak a szólásszabadságra vonatkozó joganyag tekintetében, azaz a semlegesség és a részrehajlás (*partisanship*), valamint az állami intézkedés és a tétlenség mai értelmezése a New Deal előtti időszakéval azonos. Ennek megfelelően határozzuk meg az állami „beavatkozás” fogalmát is. A fennálló renddel szembeni semlegesség döntő szerepet játszik a szólásszabadság (*free expression*) jogában.

Ez nem azt jelenti, hogy a New Deal előtti értelmezés mai alkalmazásának ne lennének előnyei. A szólásszabadság abszolutista megközelítése – még rendkívül leegyszerűsített formájában és annak ellenére is, hogy a nehéz ügyeket nem képes kezelni, illetve az alapos átgondolás szűrőjén fennakad – fontos biztosítékot jelent a szűklátókörű vagy elnyomó jogalkotással szemben. Az Első Alkotmánykiegészítéssel kapcsolatban a műsorszolgáltatás terén a közelmúltban felmerült ellentmondások azonban kiemelik a New Deal reformereinek bölcsességét, és rámutatnak, hogy az amerikai alkotmányosság a szólásszabadság tekintetében éppen abban hibázott, hogy nem vette elég komolyan a New Deal keretében végrehajtott kiigazítást.

Nem azt akarom sugallni, hogy a véleménynyilvánításhoz való jogot – például a munkavédelem és munkahelyi biztonság kérdéseire hasonlóan – korlátozás nélkül a politikai szándék alá kellene rendelni. Nem akarom azt a látszatot kelteni, hogy a véleménynyilvánítás piaci általánosságban a szólásszabadság korlátozását jelentik, vagy hogy általában ne szolgálnák az Első Alkotmánykiegészítés céljait. Azt sem akarom mondani, hogy az állam egyes véleményeket előnyben részesíthetne másokkal szemben, hogy a szólásszabadság egy mítosz volna, vagy hogy a szólásszabadság célkitűzését az egyenlőségével kellene ellensúlyozni. Azt azonban állítom, hogy ami a véleménynyilvánítás állami szabályozásának tűnhet, az legalábbis bizonyos körülmények között előmozdíthatja a szólásszabadság ügyét, így nem lenne helyes korlátozásként értelmezni. Bizonytalanabban bár, de emellett is érvelnék, hogy ami a piacok számára szólásszabadságnak tűnhet, az valójában a szólásszabadság korlátozását is jelentheti. Érvelésem jelentős részét megragadja Robert Hale álláspontja, aki szerint „jogi kötelezettségek érvényesítése érdekében a bírósági gépezet beindítására való képességet” az „államhatalom gyakorlására való felhatalmazásnak” kell tekinteni.³ Éppen ez a – műsorszolgáltatás terén kiemelt fontosságú – felismerés hiányzik a szólásszabadságra vonatkozó hatályos joganyagból.

E tekintetben azonban mindenekelőtt szeretnék általános jelleggel tisztázni valamit. Csábító lehet azt gondolni, hogy a következőkben kifejtett érvelés felér a véleménynyilvánítás „fokozott szabályozása” melletti nyílt és talán groteszk védőbeszéddel. Ennek oka az lehet, hogy az általam vitatott gyakorlatok és feltételek jelentős része az általános megközelítés szerint általában magánjellegű cselekményeket érint, így az Alkotmány bevonása – a közvélekedés szerint – fel sem merülhet. (Emlékezzünk az állami cselekvés tanára, amely szerint a magánfelek cselekményei nem tartoznak az Alkotmány hatálya alá.)⁴ Nem vet fel alkotmányossági kérdéseket

³ Robert L. HALE: Force and the State: A Comparison of “Political” and “Economic” Compulsion. 35 *Columbia Law Review* (1935) 149, 197.

⁴ L. általában *Lugar v. Edmundson Oil Co.*, 457 U.S. 927 (1982); *Jackson v. Metropolitan Edison Co.*, 419 U.S. 345 (1974).

például a kampányköltségek „piaca” és a műsorszolgáltatók, valamint a sajtótermékek vezetőinek eljárása, hiszen hiányzik az állami cselekvés mozzanata. Ami ugyanakkor alkotmányossági szempontból problematikus, az a piac állami szabályozása.

Valójában annak lelkes elfogadására lenne szükség, hogy az Első Alkotmánykiegészítés rendelkezései kizárólag állami cselekedetekre vonatkoznak, a magánszemélyek cselekményei alkotmányossági kérdéseiket nem vetnek fel. E tekintetben az Alkotmány egyértelműen fogalmaz.⁵ Az is egyértelműnek látszik, hogy az alkotmány megsértésének megállapításához elengedhetetlen annak bizonyítása, hogy valamely állami cselekvés „korlátozza a szólásszabadságot”.⁶ Az ilyen cselekvésnek általában jogszabály vagy szabályozás formájában kell megjelennie.

Ha azonban komolyan vesszük a New Deal tanulságait, akkor azokból az következik, hogy a dologi és kötelmi jogi, valamint a szerződésen kívüli károkozásból származó jogosultságok gyakorlása az állami szabályokon alapul, különösen akkor, amikor a jog bizonyos személyeknek kizárólagos tulajdon- és használati jogot biztosít – és főleg akkor, amikor a jog a tulajdonosok vagy véleménynyilvánító személyek számára biztosít ilyen jogokat. Ebből azonban nem következik az, hogy a magánszemélyek cselekményeire minden esetben alkotmányos korlátok vonatkoznának, vagy hogy a jogosan szerzett tulajdonjogok sértenék az Alkotmány bármely rendelkezését. Ennek oka az, hogy valamely alkotmányos aggály felmerüléséhez elengedhetetlen feltétel az államhatalom gyakorlásának aktusa.⁷ Az alkotmányellenesség megállapításához pedig bizonyítani kell, hogy az államhatalom megsértett valamilyen alkotmányos alapelvet.⁸ Az azonban nem következik, hogy a műsorszolgáltatás terén például a jobb minőség és a sokszínűség előmozdítására irányuló erőfeszítések egy, az állami szabályozástól korábban mentes területen történő „állami beavatkozásra” irányuló igénynek minősüljenek. Ilyen esetekben valójában egy új szabályozási rendszer bevezetése iránti igényről beszélhetünk.

Mindenekelőtt azt akarom javasolni, hogy a szólásszabadság előmozdítására irányuló, azonban más jogi szabályokkal (pl. a tulajdonjoggal) ütköző jogszabályokat nem kellene megsemmisíteni, ha céljaik és hatásaik alkotmányossági szempontból megfelelőek.⁹ Valójában az is lehetséges, hogy – meglepő módon – néhány meglévő szabállyal kapcsolatban is alkotmányossági aggályok merülnek fel, ha e szabályok azáltal korlátozzák a szólásszabadságot, hogy bizonyos helyeken és időpontokban nem teszik lehetővé a véleménynyilvánítást.

1. A szólásszabadság New Deal előtti értelmezése

Jóllehet a fenti megállapítások zavarba ejtően elvontnak vagy rendhagyónak tűnhetnek, egyértelműen következnek a modern szólásszabadság jogát meghatározó egyik legfontosabb ügyben, a *New York Times Co. v. Sullivan* perben hozott ítéletből.¹⁰ A *Sullivan*-ügyben a Bíróság meg-

⁵ L. általában *Hudgens v. NLRB*, 424 U.S. 507 (1976).

⁶ L. általában *Grayned v. City of Rockford*, 408 U.S. 104 (1972); *Gooding v. Wilson*, 405 U.S. 518 (1972).

⁷ L. a *Nixon v. Herndon*, 273 U.S. 536 (1927) ügyet követő, az „állami feladatokat” érintő esetek sorát.

⁸ Uo.

⁹ Ezzel az összetett kérdéssel a későbbiekben foglalkozom; l. alább a 20–22. lábjegyzeteket.

¹⁰ 376 U.S. 254 (1964)

állapította, hogy állami tisztviselő kizárólag „tényleges rosszindulat” – azaz a kérdéses kijelentések hamis voltának ismerete, vagy az az iránt tanúsított gondatlan közömbösség – bizonyítása esetén érvényesíthet becsületsértésből származó igényt.¹¹ A Sullivan-ügyet általában a szólásszabadság Alexander Meiklejohn által képviselt, vagyis a szuverenitás amerikai elvéhez kapcsolódó önrendelkezés koncepciójának szimbólumaként értelmezik.¹²

Szembeötlő, hogy a Sullivan-ügyben az alsóbb fokú bíróság megállapította, hogy a *common law* szerződésen kívüli károkozásra – különösen a becsületsértésre – vonatkozó szabályai nem minősülnek állami cselekvésnek, így teljes mértékben mentesek az alkotmányos korlátozásoktól.¹³ Az alsóbb fokú bíróság álláspontja szerint a polgári perek tisztán magánfelek közötti vitákra vonatkoznak. A Legfelső Bíróság azonban – nyilvánvalóan helyesen – rövid úton elhárította ezt a kifogást, mivel – indokolása szerint – a bírósági út igénybe vétele a véleménynyilvánítás megbüntetése céljából történő, kétségtelenül állami cselekvésnek minősül.¹⁴ E kérdés tekintetében nem is az az érdekes, hogy a Legfelső Bíróság elutasította a fenti kifogást, hanem az a tény, hogy az 1960-as években egy állami bíróság ilyen érvet egyáltalán felhasználhatott. Hogyan tekinthették ésszerűen gondolkodó bírák tisztán magánfelek közötti kérdésnek a szerződésen kívüli károkozásra vonatkozó szabályokat?

A válasz abban a New Deal előtti időkben elterjedt és mindmáig fennmaradó nézetben rejlik, amely szerint a *common law* mindössze érvényt szerez a fennálló jogoknak és magánjellegű törekvéseknek, de egyáltalán nem minősül „beavatkozásnak” vagy „intézkedésnek”.¹⁵ Egyértelműen a tagállami felsőbíróságnak a Sullivan-ügyben kifejtett eszmefuttatásához hasonlítható az – a New Deal által elutasított – gondolat, hogy a *common law* dologi jogi szabályait politikán kívülinek és igazságosnak kell tekinteni, a közhatalom gyakorlását pedig el kell utasítani. A jó hírnév természetesen dologi érdeknek minősül,¹⁶ az állami felsőbíróság pedig – a New Dealt megelőző időszak gondolkodásának megfelelően – ezen érdek védelmét nem tekintette állami intézkedést is tartalmazó lépésnek.

Elkerülhetetlennek látszott, hogy a Sullivan-ügyben a Legfelső Bíróság elutasítsa ezt az igényt, az ügy ezen aspektusa pedig jobbára feledésbe is merült. A hatályos jog számos tekintetben azonban az eljáró állami bíróság mára már elfeledett nézetein alapszik. A Sullivan-ügyből még azt az általános következtetést is levonhatjuk, hogy a bíróságoknak a tulajdonhoz fűződő jogok jogi úton történő védelmét minden esetben gyakorlati módon, a szólásszabadságra gyakorolt hatását figyelembe véve kell értékelniük. Ez az elgondolás fontos következményekkel jár.

¹¹ Uo., 267.

¹² L. Alexander MEIKLEJOHN: *Free Speech and its Relation to Self-Government*, New York, Harper Brothers Publishers, 1948. 14–19. A kapcsolatra kifejezetten felhívja a figyelmet William J. BRENNAN, JR.: *The Supreme Court and the Meiklejohn Interpretation of the First Amendment*. 79 *Harvard Law Review* (1965) 1, 12–14, 19.

¹³ *New York Times Co. v. Sullivan*, 144 So. 2d 25, 40 (Ala 1962), felülv. 376 U.S. 254 (1964). Figyelemre méltó, hogy a Sullivan-ügyben az állam nem volt fél – ami megkülönbözteti ezt a legtöbb olyan ügytől, amelyekben az Első Alkotmánykiegészítés alapján emeltek kifogást. Ugyanakkor a szövegben tárgyalt problémának egyszerűen egy másik változata lenne ezt úgy értelmezni, hogy hiányzik az ügyből az állami cselekvés mozzanata.

¹⁴ *Sullivan*, 376 U.S., 254 (1964).

¹⁵ L. pl. *Bailey v. Richardson*, 182 F.2d 46 (D.C. Cir. 1950), fenntartva, 341 U.S. 918 (1951).

¹⁶ L. pl. *Paul v. Davis*, 424 U.S. 693 (1976).

A tulajdonjog által meghatározott rendszerben nem lehetséges, hogy a véleménynyilvánítás ne legyen szabályozva; a kérdés az, hogy a szabályozás mely formái azok, amelyek a leghatékonyabban szolgálják a szólásszabadság garanciájának célkitűzéseit.

Vegyük például a médiához való hozzáférés jogának biztosítására irányuló igénnyel, vagy általában a műsorszolgáltatás feletti irányítás megszerzésére irányuló erőfeszítésekkel kapcsolatban felmerülő kérdéseket. Vajon kötelezhető-e a műsorszolgáltatók arra – a kábeltelevíziózásról szóló 1992. évi törvény¹⁷ rendelkezéseivel összhangban –, hogy helyi műsorokat közvetítsenek? Tegyük fel, hogy a legtöbb műsorszolgáltató csupán elhanyagolható mértékben foglalkozik közérdekű kérdésekkel, inkább a filmsztárokkal kapcsolatos pletykákra és szex-botrányokra korlátozzák műsoraikat. Tételizzük fel azt is, hogy a műsorokban a valóban sokszínű vélemények helyett csak a konvencionális erkölcs üres, felhígított egyvelege jelenik meg.

Mindez arra utal, hogy a szólásszabadság rendszerével kapcsolatos problémák jelentős része az állam által a kommunikációs szolgáltatásokat nyújtó és jelentős erőforrásokkal rendelkező intézmények számára biztosított jogi védelemből (azaz a kizárólagos használati jogból) ered.¹⁸ A bíróságok általában ezt az – akár a *common law*, akár valamely jogszabály alapján történő – feljogosítást nem hatalomgyakorlásnak, hanem tisztán „magánjellegű” ügyletnek tekintik. Következésképpen – az alkotmányos követelmények alóli mentességet élvezve – minden további nélkül kizárhatóak egyes személyek és vélemények a műsorokból azon elgondolás alapján, hogy a kizárás tisztán magánjellegű aktus; a médiához való hozzáféréshez való jogot ennélfogva a magánszférába történő állami beavatkozásra is kiterjedő jogként fogják fel.

E tekintetben hasznos lehet figyelembe venni, hogy a Legfelső Bíróság egy, a Sullivan-ügyben érvényesítetthez hasonló igénnyel kapcsolatban azt állapította meg, hogy a bíróságoknak a jog szabályainak vizsgálata során szem előtt kell tartaniuk azt az elvet, hogy az állam nem korlátozhatja a szólás- és sajtószabadságot. „A döntő kérdés nem az állami hatalom gyakorlásának formája, hanem – formától függetlenül – az, hogy állami hatalom gyakorlásáról van-e szó.”¹⁹

Ezt az értelmezést alkalmazhatjuk a jelen problémák esetében is. Ha az Első Alkotmánykiegészítést annak biztosítására irányuló erőfeszítésnek tekintjük, hogy az embereket ne akadályozhassák meg – különösen közérdekű ügyekkel kapcsolatos – véleménység nyilvánításában, akkor a szólásszabadságra vonatkozó hatályos jog nem tűnik megfelelőnek a jelenlegi körülmények között. Mindenekelőtt, az állami szabályozás koncepciója fontos kérdéseket hibásan kezel, alkalmanként pedig egyenesen csorbítja a szólásszabadság céljainak érvényesítését. A műsorszolgáltatás tekintetében a kizárás a bizonyos személyek által történő véleménynyilvánítás megakadályozására alkalmas kizárólagos jogosultságokon keresztül valósul meg – a jog érvényesülésén keresztül.

Vegyük például azt az esetet, amikor egy televíziós csatorna nem hajlandó reklámidőt értékesíteni egy közéleti kérdéseket megvitatni vagy eltérő nézeteket bemutatni kívánó csoport

¹⁷ Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992, Pub. L. No. 102–385, 106.

¹⁸ Legalábbis ez a helyzet akkor, ha a szólásszabadságra vonatkozó rendszerünket az alkotmány két eredeti célkitűzése – azaz a közérdekű kérdésekre fordított figyelem előmozdítása, valamint az eltérő nézetek kifejtésének lehetővé tétele – alapján értékeljük. A szűkösség és annak eltűnésének problémájával a későbbiekben foglalkozom. L. alább a 31–37. lábjegyzeteket.

¹⁹ *New York Times Co. v. Sullivan*, 376 U.S. 254, 265 (1964).

számára. A hatályos jog szerint az elzárkózás nem vet fel alkotmányossági kérdéseket az Első Alkotmánykiegészítés alapján, részben azért, mert a bírák egy része – jelenleg vélhetően a többsége – szerint a tényállási elemek közül hiányzik az „állami cselekvés” mozzanata.²⁰ Ugyanakkor a műsorszolgáltatási engedély tekintetében a műsorszolgáltatók számára az állam biztosít tulajdonjogot, az ilyen jogok biztosításának aktusa pedig nyilvánvalóan állami cselekvésnek tekinthető. Meg kell hagyni, hogy általában véve jó dolog egy olyan rendszer, amelyben az állam tulajdonjogot vagy piacokat hoz létre a véleménynyilvánítás tekintetében, amiként az is általában véve jó, ha a tulajdonra vonatkozóan hoz létre birtokjogokat és piacokat. A kulcsfontosságú elem azonban az, hogy a televíziós csatornák kizárólagos tulajdonjoga az államtól származik, a véleményüket kinyilvánítani kívánó személyek kizárását pedig – többek között – a birtokháborításra vonatkozó polgári és büntetőjogi szabályok teszik lehetővé; következőképpen állami döntés eredménye.

A jog teremtménye az olyan rendszer, amelyben kizárólag meghatározott véleményeket nyilvánítanak ki, vagy tesznek a nyilvánosság számára hozzáférhetővé. Alkotmányjogi szempontból a kérdés az, hogy a kizárólagos tulajdonjogokat – pontosabban az ilyen jogok egy bizonyos elemét – a feljogosítás feltételhez kötése (esetleg továbbítási kötelezettség megállapítása) révén felszámoló reformok összhangban állnak-e az Első Alkotmánykiegészítés rendelkezéseivel. Másként fogalmazva: a kérdés az, hogy a kizárólagos tulajdonjogok állam által történő biztosítása sérti-e az Első Alkotmánykiegészítést. E kérdést nem válaszolhatjuk meg pusztán azzal, hogy a tulajdonjogot általában az állam biztosítja, hanem ismernünk kell a feljogosítás célját és hatásait is. Erre viszont nem lehetséges *a priori* vagy absztrakt válasz; meg kell ismernünk számtalan részletet is.

Csábító lehet azzal válaszolni ezekre a kérdésekre, hogy az Alkotmány „pozitív” jogok helyett „negatív” jogokat létesít, illetve, hogy legalábbis az Első Alkotmánykiegészítés természetét tekintve „negatív” jellegű, azaz nem állami támogatásra jogosít, hanem az állammal szembeni védelemhez való jogot biztosítja. Ebben a formában a megállapítás a hagyományos bölcsességet tükrözi; a szólásszabadságra vonatkozó New Deal képviselőinek pedig meg kell birkózniuk azzal az érveléssel, hogy az alkotmány nem biztosít pozitív jogosultságokat, és nem is értelmezhető úgy, mintha biztosítana.

A fenti érve két válasz adható. Az első és legfontosabb az, hogy ezekben az esetekben senki sem próbál pozitív jogot érvényesíteni. Az állítás mindössze annyi, hogy az állam nem fogadhat el időről időre olyan jogszabályokat, amelyek (negatív módon) korlátozzák, hogy ki és hol szólalhat fel. Ha valaki adott nézeteit nem fejtheti ki a televízióban, annak az az oka, hogy a polgári jog és a büntetőjog rendelkezései ezt megtiltják a számára. Valóban felmerül tehát a negatív szabadság.

Ugyanez a probléma húzódik meg számos más közismert alkotmányos követelés háttérben is. Vegyük például a hízó kereskedés tilalmát. A tartalomsemleges korlátozások elleni támadás nem megfelelő érv a „pozitív” állami védelem mellett, mindössze arra utal, hogy a bí-

²⁰ CBS, Inc. v. Democratic Nat'l Comm., 412 U.S. 94, 114-21 (1973). Ebben az ügyben csupán három bíró vélte úgy, hogy hiányzik az állami cselekvés mozzanata. Ez a három bíró ma azonban már a többségi álláspontot képviselheti. L. Flagg Bros. v. Brooks, 436, U.S. 149, 163 (1978).

róságoknak az Első Alkotmánykiegészítés elvei fényében vizsgálniuk kell a meghatározott személyeket meghatározott helyen történő véleménynyilvánításban megakadályozó szabályokat. Az a válasz, hogy a szólásszabadságra vonatkozó New Deal pozitív jogokat hozna létre, valójában a pozitív és negatív jogosultságok közötti tarthatatlan, a Lochner-korszakot jellemző különbségtételt használja ki.²¹

A második figyelemre méltó megfontolás az, hogy a negatív és pozitív jogosultságok közötti különbségtétel nem ad magyarázatot még a szólásszabadságra vonatkozó hatályos joganyagra sem. Két nyilvánvaló ellenpélda hozható fel. A Legfelső Bíróság igen közel járt annak megállapításához, hogy ha valamely hallgatóság ellenségessé vagy fenyegetővé válik, az állam köteles védelmet biztosítani a véleményét kinyilvánító személy számára. A hatályos jog alapján valószínűleg még akkor is alkotmányos kötelezettség a tömeg megfélemezésére irányuló ésszerű intézkedések megtétele, ha azok eredményeként megjelenik a karhatalom a helyszínen.²² A véleménynyilvánításhoz való jog így kiterjed az ellenséges magánközönséggel szembeni védelemhez való pozitív jogra.

Vagy térjünk vissza a becsületsértések területére. A becsületsértés *common law* szabályainak alkotmányos korlátozásával a Bíróság lényegében azt állapította meg, hogy a sértetteknek kell támogatniuk a rájuk nézve sérelmes véleményüket kinyilvánító személyeket azzal, hogy a sokszínű véleménynyilvánítás lehetőségének érdekében elfogadják jó hírnevük csorbítását. A Bíróság ennél is továbbmenve megállapította, hogy az államot mintegy pozitív kötelezettség terheli, hogy a szólásszabadság előmozdítása érdekében „elvonja” a megsértett személyek jó hírnevét. Az Első Alkotmánykiegészítés a személy jó hírvének kötelező, állam által biztosított támogatását írja elő a szólásszabadság érdekében.²³

Az ilyen esetek jól mutatják, hogy az Első Alkotmánykiegészítés még jelenlegi értelmezése szerint sem csupán negatív jogosultságot biztosít, hanem pozitív dimenziókkal is rendelkezik. E dimenziók eredményeként az állam köteles lépéseket tenni annak biztosítása érdekében, hogy a magánszemélyek számára biztosított kizárólagos jogok ne korlátozzák a szólásszabadság rendszerét. Az ellenséges hallgatóság esetében az állam köteles megvédeni a felszólalót a magánsze-

²¹ Ez nem azt jelenti, hogy maga a különbségtétel fenntarthatatlan lenne. Pozitív jog az, amelynek érvényesüléséhez állami aktusra van szükség, negatív jog pedig az, amely alapján csupán tiltakozhatunk valamely állami aktszal szemben. E különbségtétel tökéletesen koherens. E helyen azzal az állásponttal vitatkozom, amely szerint a kizárólagos tulajdonjoggal szembeni tiltakozás lényegében valamely pozitív jog elfogadására irányuló felszólításnak minősülne. A tiltakozás valójában mindig valamely tényleges állami aktus ellenében történik, így negatív jogot érint.

²² L. pl.: *Gregory v. City of Chicago*, 394 U.S. 111, 111-12 (1969); *Cox v. Louisiana*, 379 U.S. 536, 550 (1965); *Edwards v. South Carolina*, 372 U.S. 229, 231-33 (1963); *Kunz v. New York*, 340 U.S. 290, 294-95 (1951). L. még *SCANLON* i. m. (1. lj.) 338–339.; *FISS* (1986) i. m. (1. lj.) 1416–1419. (mindkettő ezzel a megállapítással kapcsolatban).

²³ E tekintetben egy megszorítást kell tennünk. A támogatás tényének megállapításához nyilvánvalóan szükség van egy kiindulási alapra. Ha a jó hírnevet a jogosultságok egyfajta credendó csokrának tekintjük, akkor a *common law* szabályait vesszük kiindulási alapnak. Ezen elképzelés társadalmi szerződésen alapuló változata (amely szerint az államnak védelmeznie kell bizonyos jogokat cserébe azért, hogy az állampolgárok hajlandók elhagyni a természeti állapotot) is támogathatja ezt a megközelítést. De természetesen – a jogosultságok elmélete alapján – azt is mondhatjuk, hogy a polgárok nem rendelkeznek a jó hírnevükhöz fűződő joggal, így a támogatás mozzanata fel sem merül a becsületsértési ügyek során.

mélyek általi elhallgattatás lehetőségével szemben, a becsületsértéssel kapcsolatos esetekben pedig köteles nagyobb teret biztosítani a szólás számára még akkor is, ha ennek következtében sérül a jó hírnévhez fűződő *common law* szerinti érdek.

Az mindenesetre egyértelmű, hogy alkotmányossági kérdéseket vehet fel egy olyan műsorszolgáltatási rendszer, amelyben az állam feljogosítja a csatornákat arra, hogy bizonyos véleményeket kizárjanak műsoraikból. E jog elvben olyan, mintha az állam feljogosítaná az ellenséges hallgatóságot a visszatetszést kiváltó felszólalók elhallgattatására, amely ellen kizárólag a felszólalók piacokon keresztül gyakorolt önhatalma (például biztonsági személyzet alkalmazása) nyújthatna védelmet. Az ellenséges hallgatóság esetében nem elegendő azt mondani, hogy a felszólaló esetleges elhallgattatása nem állami, hanem magánjellegű cselekmény. A rendszer egészének következményeit kell vizsgálni az Első Alkotmánykiegészítés célkitűzéseire tekintettel (éppen úgy, ahogyan bármely, a tulajdonjogok érvényesülése révén egyesek érdekeit sértő, másokét szolgáló rendszer következményeit).

Mindez korántsem bizonyítja, hogy a műsorszolgáltatásra vonatkozó tulajdonjogok létrehozása ne vezetne a vélemények széles körű sokszínűségéhez, és ne biztosítaná a különböző vélemények kifejtésének lehetőségét. Jelentős mértékű sokszínűségre és a közérdekű kérdésekre fordított fokozott figyelemre számíthatnánk, különösen egy olyan időszakban, amikor a szűkösség egyáltalán nem jellemző. E tényezők rendelkezésre állása esetén a jog által létrehozott piaci rendszer alkotmányossági szempontból nem kifogásolható. Ugyanakkor persze az is elképzelhető, hogy a piaci rendszer kevésbé előnyös következményekkel jár.

Ezzel kapcsolatban érdemes lehet felidézni a Bíróságnak Red Lion Broadcasting Co. v. FCC²⁴ ügyben hozott emlékezetes ítéletét. A Bíróság fenntartotta a méltányossági elvet, amely megköveteli a közérdekű kérdéseknek szentelt figyelmet és a különböző vélemények kifejtésére irányuló lehetőség biztosítását. (A méltányossági elv legalábbis elméletben kötelezővé tette ezeket, a gyakorlatban azonban csak ritkán érvényesítették.²⁵) A Red Lion Broadcasting ügyben a Bíróság még az elv alkotmányos szükségszerűségére is utalni látszott. A Bíróság megfogalmazása szerint a méltányossági elv „nem korlátozza, hanem fokozza a szólás- és sajtószabadságot,”²⁶ mivel a véleménnyilvánítás szabadságát nem jól szolgálná „a nem mindenki számára nyitott médiumokban érvényesülő korlátlan magáncenzúra.”²⁷ A Bíróság szavai szerint:

„az Első Alkotmánykiegészítés tekintetében az engedélyesek nincsenek kedvezőbb helyzetben, mint azok, akikről az engedélyt megtagadják. Az engedély lehetővé teszi a műsorszolgáltatást, az engedélyes azonban nem szerez alkotmányos jogosultságot arra, hogy ő legyen az egyedüli engedélyes, vagy polgártársai kizárásával monopolizáljon valamely rádiófrekvenciát. Az Első Alkotmánykiegészítés rendelkezései nem akadályozzák meg az államot abban, hogy az engedélyest a frekvenciája másokkal való megosztására és arra kötelezze, hogy olyan megbízottként vagy képviselőként járjon el, aki kö-

²⁴ 395 U.S. 367 (1969).

²⁵ L. Robert M. ENTMAN: *Democracy Without Citizens: Media and the Decay of American Politics*. New York, Oxford University Press, 1989. 104–106.

²⁶ Red Lion Broadcasting, 395 U.S., 375. (1969).

²⁷ Uo., 392.

teles teret adni azoknak a közösségben reprezentatív véleményeknek és hangoknak, amelyek egyébként szükségszerűen kiszorulnának a műsorokból.²⁸

A Bíróság ennek megfelelően hangsúlyozta, hogy:

„a nép egésze fenntartja a rádióban érvényesülő szólásszabadsághoz fűződő érdekét és ahhoz való kollektív jogát, hogy a rádió mint média az Első Alkotmánykiegészítés célkitűzéseivel összhangban működjön. A nézők és a hallgatók, nem pedig a műsorszolgáltatók jogai az elsődlegesek. Az Első Alkotmánykiegészítés célja az, hogy fenntartsa az eszmék korlátozásoktól mentes piacát, ahol végül az igazság győzedelmeskedik, nem pedig az, hogy elősegítse e piac akár maga az állam, akár az engedélyes magántulajdonosok általi monopolizálását. A társadalomnak joga van a megfelelő hozzáféréshez a társadalmi, politikai, esztétikai, erkölcsi és egyéb gondolatokhoz és tapasztalatokhoz, és ez az, ami kulcsfontosságú. E jogot alkotmányosan nem korlátozhatja sem a Kongresszus, sem pedig az FCC.”²⁹

Vessük össze a fentieket a Federal Communications Commission (Szövetségi Kommunikációs Bizottság, FCC) elnökének 1980-as évekbeli kijelentésével: „Ideje volt eltávolodni attól, hogy a műsorszolgáltatókat valamilyen értékek letéteményeseinek képzeljük. Ideje volt úgy kezelni őket, ahogyan a társadalomban szinte mindenki más teszi – azaz üzleti vállalkozásokként. (...) A televízió csupán egy készülék; lényegében egy kenyérpírtó képekkel.”³⁰

Az Első Alkotmánykiegészítésnek a *Red Lion Broadcasting* ügyben kifejtett értelmezése nem a műsorszolgáltatók (csupán az akkor tulajdonjogok által lehetővé tett) autonómiáját hangsúlyozza, hanem a demokratikus önkormányzatiság előmozdítását azáltal, hogy a közönség a közérdekű kérdésekkel kapcsolatban nézetek széles skálájával szembesül. Nem magát a méltányossági elvet akarom védeni (ami egyébként sem ad okot a túlzott lelkesedésre), azonban tény, hogy egy piaci rendszerben csorbulhatnak az alapvető demokratikus célkitűzések. Aligha magától értetődő, hogy a „szólásszabadságot” előmozdítaná egy olyan rendszer, amelyben az emberek akkor és csak akkor fejthetik ki véleményüket, ha mások hajlandók eleget fizetni azért, hogy a beszélő szóhoz jusson.

2. A gyakorlat

A *Red Lion Broadcasting* ügy lényeges tanulsága, hogy az állammal szembeni magánautonómiához fűződő érdek nem feltétlenül esik egybe a demokratikus önrendelkezésem keresztül gyakorolt szólásszabadsághoz fűződő érdekekkel; a műsorszolgáltatók jogi ellenőrzés alóli mentesítése pedig nem feltétlenül mozdítja elő a műsorszolgáltatás minőségét és sokszínűségét. Sőt az

²⁸ Uo., 389.

²⁹ Uo., 390 (idézetek kihagyva, köztük egy hivatkozás a fent említett Brennan-cikkre).

³⁰ Bernard D. NOSSITER: The FCC's Big Giveaway Show. *The Nation*, 1985. október 26., 402. (idézet Mark Fowlertől, az FCC egykori elnökétől).

utóbbi még az Első Alkotmánykiegészítésben megfogalmazott kötelezettségekkel is összeférhetetlen lehet. A kérdés tehát az, hogy milyen típusú szabályozási stratégiák gyakorolhatják a legkedvezőbb hatásokat a szólásszabadság rendszerére.

Talán lehetséges kidolgozni egy New Deal-jellegű, jogi reformokra irányuló javaslatokat tartalmazó csomagot az Első Alkotmánykiegészítés tekintetében. Kezdjük azzal a ténnyel, hogy az FCC fennállásának jelentős részében alkalmazta az ún. méltányossági elvet a műsorszolgáltató engedélyesek esetében. A fent már kifejtettek szerint az engedélyesek a „méltányossági elv” alapján kötelesek műsoridőt szentelni közérdekű kérdéseknek, továbbá kötelesek engedélyezni a médiához való hozzáférést az eltérő nézeteket képviselő személyek számára.

Az elmúlt évtized folyamán azonban fokozódtak a méltányossági elv ellen alkotmányossági alapon indított támadások. Ennek egyik oka az, hogy az engedélyesek műszaki szempontból már nem tekinthetők szűkös erőforrásnak; a rádió- és televíziócsatornák száma ma meghaladja a jelentősebb újságok számát. Ronald Reagan elnöksége alatt az FCC továbbá arra a megállapításra jutott, hogy a méltányossági elv sérti az Első Alkotmánykiegészítés rendelkezéseit, mivel magában foglalja az állam azon törekvését, hogy megmondja a műsorszolgáltatóknak, mit mondhatnak és mit nem.³¹ E nézet szerint a méltányossági elv az önkéntességen alapuló piaci kölcsönhatásokba történő megengedhetetlen állami beavatkozás, amely összeegyeztethetetlen az állam kötelező semlegességével, és azt jelzi, hogy az állam nem tartja tiszteletben a piaci folyamatokat. Tekintélyes bírák és jogtudósok is hasonló következtetésre jutottak.³²

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az Alkotmány szerint tilalmas minden, „a szólásszabadságot korlátozó (...) jogszabály.”³³ Következésképpen meg kell vizsgálnunk, hogy a méltányossági elv ilyen jogszabálynak minősül-e. Védelmezői szerint a méltányossági elv előmozdítja „a szólásszabadságot” azzal, hogy biztosítja a vélemények sokszínűségét a műsorokban (amely sokszínűsége a piac önmagában nem feltétlenül jelent garanciát). Anélkül, hogy a különböző szabályozói stratégiáknak a való világra gyakorolt következményeit alaposan megvizsgálta volna, az FCC válaszában arra hivatkozott, hogy a méltányossági elvben az egyébként jogmentes és maradéktalanul önkéntességen alapuló magánszférába történő állami beavatkozás jelenik meg.³⁴ Ez a válasz távolról sem kielégítő.

Lehetséges ugyanakkor a méltányossági elvhez hasonló jellegű, parancsuralmi szigort képviselő megközelítésekkel szemben állást foglalni anélkül, hogy magát az elvet – vagy annak alternatíváit – az Első Alkotmánykiegészítés rendelkezéseibe ütközőnek gondolnánk. Az alkotmány értelmezése során a méltányossági elv tekintetében fel kell tárnunk a műsorszolgáltatói piac, az alternatív rendszerek, valamint a szólásszabadság megfelelően meghatározott célkitűzései közötti kapcsolatokat.

³¹ A legfontosabb döntés: *In re Complaint of Syracuse Peace Council Against Television Station WTVH Syracuse, New York*, Memorandum Opinion and Order, 2 FCC Rcd. 5043, 5057 (1987), helybenhagyta a *Syracuse Peace Council v. FCC*, 867 F.2d 654 (D.C. Cir. 1989), fellebb. elut., 493 U.S. 1019 (1990).

³² L. Lucas A. POWE, JR.: *American Broadcasting and the First Amendment*. Berkeley, University of California Press, 1987. 214–215.

³³ Első Alkotmánykiegészítés, 1. cikk.

³⁴ *In re Inquiry into Section 73.1910 of the Comm'n's Rules and Regs. Concerning the Fairness Doctrine Obligations of Broadcast Licensees*, Report, 102 F.C.C.2d 145, 147 (1985).

Egyértelműnek tűnik, hogy a piaci kínálat – különösen több műsorszolgáltató piaci jelenléte esetén – sokszínű lesz, hiszen a megfelelő piaci kereslettel rendelkező nézetekre előbb-utóbb rátalál egy szolgáltató. A fennálló műsorszolgáltatási rendszer lényegesen kedvezőbb a központosított állami szabályozásnál, legalábbis abban az esetben, ha az utóbbi jelentősen korlátozza a választási lehetőségeket. A piacok valóban számos különböző véleményt és lehetőséget kínálnak. Az óriási műszaki fejlődés következtében a csatornák száma gyakorlatilag közel végtelennek tekinthető, az emberek pedig vélhetően megtalálják, amit keresnek. Az állami parancsuralmi rendszer valóban csökkentené a szólásszabadságot, ha korlátozná a vélemények sokszínűségét és a közügyek megjelenítését. Semmi, amit eddig mondtam, vagy amit ezután mondani fogok, nem szól a politikai véleménynyilvánítás állami korlátozása mellett.

Mindezek alapján három különböző lehetséges forgatókönyvet kell megkülönböztetnünk. Először, alkotmányosértő lehet maga a piac, ha nem eredményez kellőképpen kiterjedt politikai párbeszédet, és nem teremti meg a vélemények kívánatos sokszínűségét. Az alább kifejtett érvek miatt a bíróságoknak körültekintően kell eljárniuk ezen a téren, többek között azért, mert az ügy a bírák szakértelmét meghaladó, összetett ténykérdéseket ölel fel. Másodsor, a piac állami szabályozása az Első Alkotmánykiegészítés rendelkezéseinek állítólagos sérelme alapján indított támadások ellenében is fenntartható, ha a jogalkotó átgondolt és megalapozott véleménye szerint az valóban előmozdítja a szólásszabadság ügyét. (A későbbiekben tárgyalt indokok alapján az ilyen vélemény helytálló lehet még olyan esetekben is, amikor a szűköség nem okoz problémát.) Az ilyen vélemény a legkevésbé abban az esetben kifogásolható, ha felmerül a monopóliumok problémája. Harmadsor, a piaci szabályozás megsemmisíthető, ha az bizonyos véleményekkel szemben hátrányos megkülönböztetést alkalmaz, vagy egyébként bizonyítható, hogy valójában a közügyek iránti érdeklődés vagy a vélemények sokszínűsége ellenében hat. Az utóbbi – kifejezetten ténykérdésnek tekinthető – kérdés vonatkozásában a jogalkotót megilleti az alkotmányosság vélelme.³⁵

A piac természetesen szükségtelenné teszi, hogy állami hivatalnokoknak kelljen felügyelniük a szólás tartalmát ahhoz, hogy felmérhessék annak értékét. Jelentős érv a piac mellett, hogy szükségtelenné teszi a hivatalos felügyeletet. A piaci korlátozások ugyanis tartalomsemlegesek abban az értelemben, hogy a szólás tartalma nem bír közvetlen relevanciával a tulajdonjog gyakorlása tekintetében. Másfelől ugyanakkor a méltányossági elv – és a hasonló alternatívák – korlátozásai tartalom alapúak abban az értelemben, hogy az ilyen jellegű elvek alkalmazása esetén az államnak figyelembe kell vennie a szólás tartalmát is.

A kommunikáció területén ugyanakkor a piac számos problémát okozhat. Elsőként vegyük például a természetes monopóliumok problémáját. Ha a kábeltársaságok természetes monopóliumot élveznek – ami bonyolult kérdés –, akkor az állami „hozzáférési jogok” akár azon az egyszerű alapon is indokolhatók, hogy olyan helyzetet kell biztosítani, ami hasonlít ahhoz, amit egy jól működő, versenyen alapuló rendszer nyújtana. A hozzáférés „szűk keresztmetszetű korlátozottságának” problémája azt sugallja, hogy a Legfelső Bíróságnak legalább abban az esetben fenn kellene tartania a továbbítási kötelezettséget (*must carry*), ha bizonyítható, hogy az

³⁵ L. Regan v. Time, Inc., 468 U.S. 641, 652 (1984).

ilyen szabályok hozzájárulnak az ingyenes műsorokhoz való hozzáféréshez.³⁶ Ezek a szabályok véleménysemlegesek: nem részesítenek előnyben egyetlen konkrét álláspontot sem. Általánosságban véve, a Bíróság nem rendelkezik a szükséges ismeretekkel egy természetes monopólium fennállását megállapító, meggyőző jogalkotói álláspont felülbírálatához, még akkor sem, ha ez az álláspont végül tévesnek bizonyul. (A valószínűtlen jogalkotói állásfoglalás természetesen érvénytelen lenne.) Ha tehát megalapozott jogalkotói vélemény mondja ki a monopólium fennállását, amelyre véleménysemleges válasz adható, akkor alkotmányossági akadályok nem merülhetnek fel.

Tegyük fel azonban, hogy a piacon nincs monopólium, hanem tulajdonjogon alapuló és megfelelően működő piaci verseny folyik. Az alkotmányossági problémák még ilyen körülmények között sem zárhatók ki. Az Első Alkotmánykiegészítés nem írja elő versenyalapú piaci rendszer fenntartását.³⁷ Képzeljük el, mi lenne, ha valaki azt javasolná, hogy a véleménynyilvánításhoz való jogot azok gyakorolhassák, akiknek mások hajlandóak eleget fizetni ahhoz, hogy megválthassák a megszólalási lehetőséget. Másként fogalmazva, tegyük fel, hogy a véleménynyilvánításhoz való jog elosztásáról – hasonlóan a szappanok, gépkocsik és cukorkák elosztásához – egy árképzési rendszeren keresztül születne döntés. Egy ilyen rendszerből az következne, hogy azok, akiknek a megnyilvánulási lehetőségért mások nem hajlandók elég pénzt fizetni, nem nyilváníthatnák ki véleményüket.

Ez a lehetőség kétségtelenül a demokratikus törekvések – az önrendelkezés eszméje helyett inkább a tudományos-fantasztikus irodalomba illő – bizarr paródiája lenne. Különösen visszás volna abban a tekintetben, hogy elhallgattatná a különvéleményeket, amelyek kimondásáért az emberek akár fizetni is hajlandók lennének. Márpedig a versenyen alapuló rendszer több tekintetben pontosan ezt eredményezné, ahogyan ténylegesen ez is a helyzet azokon a területeken és abban a mértékben, ahol és amennyiben a jelenlegi rendszer versenyen alapul. A műsorszolgáltatási engedélyek és megnyilvánulási lehetőségek elosztását jelentős mértékben a magánszemélyek fizetési hajlandósága határozza meg.

Sőt, bizonyos tekintetben a jelenlegi rendszer még ennél is rosszabb: a műsorok tartalmát nem csupán a fogyasztói igények, hanem a hirdetőik igényei is meghatározzák. Amellett, hogy fogyasztók, a nézők így maguk is termékké válnak. Ez további jelentős torzulásokhoz vezet. Mindenesetre annyi bizonyos, hogy az Első Alkotmánykiegészítést érintő dilemmák eldöntése bizonyos mértékig a részletkérdéseken múlik.

³⁶ A továbbítási kötelezettségre vonatkozó szabályok itt találhatóak: 47 C.F.R. § 76.57, .59, .61 (1984). A továbbítási kötelezettségről általánosságban l. Cass R. SUNSTEIN: *The First Amendment in Cyberspace*. 104 *Yale Law Journal* (1995) 1757.

³⁷ L. Cass R. SUNSTEIN: *After The Rights Revolution: Reconceiving the Regulatory State*. Cambridge, MA, Harvard University Press, 1990. 113.

3. Néhány fontos tény

A helyi hírekkel kapcsolatban jelentős mennyiségű adat gyűlt össze, többek között az FCC méltányossági elvére adott közvetlen válaszként. Valójában a helyi hírek igen kis hányada foglalkozik igazi hírekkel; a hírműsorok a legtöbbit közérdekűnek aligha tekinthető filmes és televíziós történetekkel, valamint szenzációként tálalt katasztrófákkal foglalkoznak. „A tömegek tettségét elnyerő, érzelmekkel telített sztorik hajhászása oda vezetett, hogy a helyi tévéműsorok jelentős műsoridőt szentelnek gyilkosságoknak, halálos tüzeseteknek, repülőgép-szerencsétlenségeknek és hasonló tragédiáknak, amelyek során általában interjú is közölnek a túlélőkkel vagy áldozatokkal arról, hogy »hogyan érzik magukat.«”³⁸

Egy félórás hírműsorban legfeljebb 8–12 percet szentelnek egyáltalán híreknek.³⁹ A valódi híreket tartalmazó beszámolók hossza általában nem több 20–30 másodpercnél.⁴⁰ De általában még a hírek sem állami vagy politikai kérdésekkel foglalkoznak, inkább tüzesetekre, balesetekre és bűncselekményekre összpontosítanak. Az esti műsorokban még inkább háttérbe szorulnak az államélettel foglalkozó beszámolók; emellett az állami hírekkel foglalkozó tudósítások során sem az érintett politikák tartalmára, hanem szenzációhajhász – és gyakran félrevezető – módon az „emberekre gyakorolt hatásokat” bemutató elbeszélésekre helyezik a hangsúlyt. Lényegesen kiemeltebb szerepet élveznek a szórakoztató elemek – a népszerű színészekkel, szórakoztató showműsorokkal, vagy akár a közvetlenül a hírek előtt bemutatott filmmel kapcsolatos sztorikkal foglalkozó beszámolók. Úgy tűnik, a gazdasági nyomás még akkor is ebbe az irányba tereli a helyi hírműsorokat, ha maguk a tudósítók szeretnék komolyabban foglalkozni a közélet kérdéseivel.⁴¹

Hasonló tendencia figyelhető meg a kábelcsatornák esetében is. 1988-ban az országos választási kampányról szóló beszámolók közel 60 százaléka foglalkozott „lóverseny” jellegű témákkal – ki áll nyeresre, ki tör előre –, míg csupán mintegy 30 százaléuk koncentrált a valódi kérdésekre és véleményekre.⁴² Az 1980 januárja és júniusa közötti kulcsfontosságú időszakban összesen mintegy 450 perc foglalkozott a választási kampánnyal, ebből nem kevesebb, mint 308 percet a „lóverseny” tett ki.⁴³

Figyelemre méltó e tekintetben, hogy az elnökjelöltek esetében a megszakítás nélkül bejátszott megszólalások időtartama az 1968-ban mért 42,3 másodpercről 1988-ra mindössze 9,8 másodpercre csökkent.⁴⁴ A tíz másodpercnél hosszabb nyilatkozatok így valószínűleg soha nem jutnak el a nagyobb csatornáig. A tudósítások továbbá a jelöltek beszédeinek érdemi bemutatása helyett inkább arra fordítanak figyelmet, hogy a különböző személyek épp hogyan állnak a versenyben.

³⁸ Phyllis C. KANISS: *Making Local News*. Chicago, University of Chicago Press, 1991. 110.

³⁹ Uo., 111.

⁴⁰ Uo.

⁴¹ Uo., 46–70.

⁴² Uo., 114.

⁴³ L. általában James S. FISHKIN: *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven, Yale University Press, 1991. 63.

⁴⁴ Jon MARGOLIS: *Politicians Bypass Press, Go Straight to Voters*. *Chicago Tribune*, 1994. február 28., 1.

Ugyancsak emelkedett a televízió és a mozi világával foglalkozó beszámolók száma, miközben csökkent a közérdekű kérdések bemutatására fordított idő.⁴⁵ 1988-ban havonta átlagosan 38 percet tettek ki a művészvilág és a szórakoztatóipar hírei, 1990 első felére ez a szám már elérte a 68 percet.⁴⁶ Egy iparági forrás szerint „a csökkenő nézettség nyomása következtében a hírszerkesztőknek – ha hivatalosan nem is, de informálisan mindenképpen – újra kellett fogalmazniuk, hogy mi minősül hírnék.”⁴⁷ Az NBC csatorna *Nightly News* műsorának producere szerint:

„Régen főleg azt csináltuk, hogy oda-vissza magyaráztuk, hogyan állunk az oroszokkal. De ma már nincsenek ilyen átfogó magyarázatok. Úgy értem, ma már senki nem beszél az atombombáról, úgy-hogy olyan dolgokkal kell kitölteni az időt, amikről az emberek is beszélnek.”⁴⁸

Vegyük észre ebben a körköröséget, hiszen azt, hogy miről beszélnek az emberek, részben az határozza meg, hogy mivel szembesülnek a populáris médiában.

Jóllehet ez idáig csupán anekdota-szinten, de olyan esetekről is hallani, hogy a hirdetőik befolyásolták a műsортartalmat.⁴⁹ Noha az összeesküvés-elméletek soha nem meggyőzőek, a közelmúltban bekövetkezett néhány esemény azért aggasztó. Vannak beszámolók például arról, hogy a hirdetőik jelentős befolyást gyakorolnak a helyi hírműsorokra, különösen ha fogyasztói beszámolókról van szó. Egy minneapolis-i autókereskedő azzal reagált a társaságára vonatkozó negatív fogyasztói visszajelzéseket tartalmazó tudósításra, hogy több mint egymillió dollár értékben mondott le reklámokat.⁵⁰ Elmondása szerint: „Mi a pénzünkkel szavazunk. Ha én egy jó sztorit próbálok eladni és 3000 dollárt fizetek 30 másodpercért, akkor bizony nem tesz boldoggá, ha pocskondiáznak.”⁵¹ A fogyasztói kérdésekkel foglalkozó riporterek az öncenzúra egyre erősödő kényszeréről számolnak be. Egyikük szerint: „Mi többé már nem nagyon bajlódunk a legtöbb autós sztorival.”⁵² Egy másik riporter szerint: „Én nem vállalom autójavítás vagy pocsek kocsikkal kapcsolatos sztorikat – egyszerűen nem éri meg a strapát.”⁵³

A gyermekeknek szóló, oktató jellegű műsorok néha képtelenek szponzorokat szerezni. Ez az oka annak, hogy az ilyen jellegű műsorok főleg a PBS csatornán futnak.⁵⁴ Sokat elárul az a történet, amikor a Turner Broadcasting Systems (TBS) és az Audubon Society úgy határozott, műsорт készíti a fakitermelők és környezetvédők között az Egyesült Államok északnyugati

⁴⁵ J. Max ROBINS: Nets' Newscasts Increase Coverage of Entertainment. *Variety*, 1990. július 18., 3, 63.

⁴⁶ Uo.

⁴⁷ Uo.

⁴⁸ Uo., 63.

⁴⁹ A legjobb összefoglaló itt található: Edwin C. BAKER: Advertising and a Democratic Press. 140 *University of Pennsylvania Law Review* (1992) 2097.

⁵⁰ Steven WALDMAN: Consumer News Blues: Are Advertisers Stifling Local TV Reporting? *Newseek*, 1991. május 20., 48.

⁵¹ Uo.

⁵² Uo.

⁵³ Uo.

⁵⁴ Children and Television: Hearing Before the House Subcomm. on Telecommunications, Consumer Protection, and Finance, 98. Kongresszus, 1. ülés 36-37 (1983) (Bruce Christenson, a National Association of Public Television Stations elnöke).

részén kibontakozott „nyugati erdei bagoly” vitával kapcsolatban. A fakitermelő közösség tagjai a műsor vélt elfogultsága miatt nem kívánták a műsor bemutatását, és mind a nyolc hirdető (köztük a Ford, a Citicorp, az Exxon és a Sears) visszavonta a műsor szponzorálását. A TBS mindenesetre levetítette a műsort, azonban elveszítette az annak készítésére fordított 100 000 dolláros befektetését.⁵⁵ Az NBC csatorna számára komoly nehézséget jelentett, hogy támogatókat találjon a *Roe v. Wade* című televíziós filmjéhez, mivel – a vallási csoportok bojkottjától tartva – az NBC által megkeresett több száz szponzor elzárkózott az együttműködés elől.⁵⁶ Igen valószínűtlennek tűnik, hogy lehetséges volna hirdetőket találni egy olyan műsor számára, amely állást foglal az abortuszt ellenzők és a nők önrendelkezését támogatók közötti vitában.

De vehetjük például a gyermekeknek szóló televíziós műsorokat is. Gyakorlatilag nem lehet jó minőségű gyerekműsorokat találni a kereskedelmi csatornákon; az ilyen műsorok elsődleges céljává a figyelem felkeltése és a termékértékesítés vált. A hatvanas években az FCC az „eladhatóságot szolgáló műsorok” helyett a „köz érdekét szolgáló műsorok” gyártását szorgalmazó ajánlásokat és irányelveket adott ki,⁵⁷ 1974-ben pedig rögzítette, hogy „a műsorszolgáltatók különleges kötelezettsége a gyermekek szolgálata”,⁵⁸ oktató és tájékoztató jellegű műsorokra vonatkozó kódexek elfogadására ösztökélve ezzel az iparágat. 1984-ben Mark Fowler, az FCC új elnöke elutasította ezt a megközelítést.⁵⁹

Rövid időn belül a gyermekeknek szóló műsorok drámai hanyatlásnak indultak, helyüket pedig a különböző termékeken alapuló műsorok vették át.⁶⁰ A gyermekeknek szóló műsorok így a „vállalkozói kedv más területeken – a játékgyártás és -forgalmazás terén – tapasztalt rendkívüli fellendülésének jellegtelen melléktermékeivé váltak.”⁶¹ 1983-ban 14 szabadalmazott figurán alapuló rajzfilm futott a televízióban; számuk 1985-re már meghaladta a 40-et,⁶² és azóta is folyamatosan emelkedően van.⁶³

Az így készülő műsorok legtöbbször igen erőszakos, a deregulációt követő időszakban pedig további durvulást lehetett tapasztalni. A statisztikai mérések természetesen nem árulnak el mindent, mindenesetre jellemző, hogy míg 1980 előtt a gyermekműsorokban óránként 18,6 erőszakos cselekmény volt látható, 1980 után ez a szám 26,4-re nőtt.⁶⁴ A gyermekeknek szóló

⁵⁵ Advertisers Drop Program About the Timber Industry. *N.Y. Times*, 1989. szeptember 23., 32.

⁵⁶ Verne GAY: *NBC v. Sponsors v. Wildman Re: Telepic 'Roe v. Wade'*. *Variety*, 1989. május 10., 71., 72.

⁵⁷ L. Tom ENGELHARDT: *The Shortcake Strategy*. In: Todd GITLIN (szerk.): *Watching Television*. New York, Pantheon Books, 1986. 75.

⁵⁸ *In re* Petition of Action for Children's Television for Rulemaking Looking Toward the Elimination of Sponsorship and Commercial Content in Children's Programming and the Establishment of a Weekly 14-Hour Quota of Children's Television Programs, Report and Policy Statement, 50 F.C.C.2d 1, 6 (1974), elutasítva, 55 F.C.C.2d 691 (1975), fenntartva *Action for Children's Television v. FCC*, 564 F.2d 458 (D.C. Cir. 1977).

⁵⁹ *In re* Children's Television Programming and Advertising Practices, Report and Order, 96 F.C.C.2d 634, 644-45 (1984), fenntartva *Action for Children's Television v. FCC*, 756 F.2d 899 (D.C. Cir. 1985).

⁶⁰ L. Henry John USCINSKI: *Comment: Deregulating Commercial Television: Will the Marketplace Watch Out for Children?* 34 *American University Law Review* (1984) 141, 142. 14. lj.

⁶¹ ENGELHARDT i. m. (57. lj.) 68. L. általában: Amy GUTMANN: *Democratic Education*. Princeton, NJ, Princeton University Press: 1987. 241–244 (a gyermekműsorokkal kapcsolatban).

⁶² L. ENGELHARDT i. m. (57. lj.) 70.

⁶³ Uo.

⁶⁴ Ezzel kapcsolatban l. George GERBNER – Nancy SIGNORIELLY: *Violence Profile 1967 Through 1988–89: Enduring Patterns*. *Broadcasting*, 1989. december 4.

hétvégi műsorokban egyenletesen több erőszakos cselekmény látható, mint főműsoridőben. Ezek a műsorok elhanyagolható mértékű oktató jellegű tartalmat hordoznak.

A televízióban általában véve is jelentős mennyiségű erőszak látható.⁶⁵ Főműsoridőben tízből hét műsor mutat be erőszakot; 1980-ban főműsoridőben átlagosan 5–6 erőszakos cselekményt vetítettek óránként, 1989-re azonban az erőszakos cselekmények száma óránként 9,5-re emelkedett. 1980-ban 10 műsorban átlagosan több mint 10 erőszakos cselekmény volt látható; ezek száma 1989-ben 16 volt, a legtöbb (29) ilyen műsort pedig 1985-ben vetítették.⁶⁶ A kutatások szerint a gyermekműsorokban bemutatott erőszak fokozza a gyermekek félelemérzetét, és hozzájárul saját agresszivitásukhoz is.⁶⁷

4. Lehetséges korrekciók és az Első Alkotmánykiegészítés

A szabályozási stratégiák ugyan nem oldják meg az összes fent bemutatott problémát, de néhány esetben segítséget nyújthatnak. Az ilyen stratégiákat semmiképpen sem szabad a szólás-szabadság korlátozásának tekinteni.

Itt lehetne azzal érvelni, hogy a kábeltelevíziózás korában a legfontosabb problémák egyszerűen eltűnnek, hiszen a nézők bármikor csatornát válthatnak, ráadásul egyes csatornák teljes műsoridejüket a közügyek bemutatására használják fel. A modern technológia által kínált lehetőségek elképesztő tárházában egyaránt megtalálható a minőség és a sokszínűség. Ennek következtében a műsorszolgáltatói piaccal kapcsolatos aggályok a döntési szabadság sajátos, sőt egyenesen furcsa elutasításának tűnhetnek. Nem kellene a véleménynyilvánítási lehetőségek állami korlátozását a szólás-szabadság korlátozásának tekinteni?

Ez a kérdés többféle módon is megválaszolható. Először és igen egyszerűen, felmerülhet a természetes monopólium, illetve a csatornák tekintetében a „szűk keresztmetszetű” korlátozott-ság problémája (legalábbis a kábelcsatornákkal kapcsolatban). Ha az állam véleménysemleges módon reagál egy ilyen helyzetre, annak normális esetben nem kellene alkotmányossági problémához vezetnie.

Másodszor: a közéletet érintő kérdésekre vonatkozó információk több szempontból hasonlítanak a – honvédelemhez vagy tiszta levegőhöz hasonló – közjavakhoz.⁶⁸ Jól ismert gondolat, hogy honvédelmünk több kívánnivalót hagyyna maga után, és a levegőnk is rendkívül szennyezett lenne, ha kizárólag a piacokra bízánk ezek biztosítását. Ennek oka, hogy a honvédelmi kapacitások és a tiszta levegő nem biztosítható egyetlen konkrét személy részére sem

⁶⁵ Uo., 97.

⁶⁶ Uo.

⁶⁷ L. Jerome L. SINGER et al: Family Patterns and Television Viewing as Predictors of Children's Beliefs and Aggression. 34 *Journal of Communication* (1984) 73, 87–88.

⁶⁸ L. Daniel A. FARBER: Free Speech Without Romance: Public Choice and the First Amendment, 105 *Harvard Law Review* (1991) 554, 558–562. Az információ nem egészen olyan, mint más közjavak, mert gyakran megoldható csak azok számára biztosítani, akik fizetnek érte; a szerzői jogok és szabadalmak pedig megfelelő ösztönzőket biztosíthatnak az információ előállítására. Kétségtelen azonban, hogy az információ a tisztán közjavakkal számos rokon vonást mutat.

anélkül, hogy egyúttal több, vagy az összes többi személynek ne biztosítanánk ezeket a javakat. Ilyen körülmények között egyetlen egyén sem rendelkezik elégséges ösztönzőkkel arra, hogy tegyen – vagy éppen fizessen – a megfelelő honvédelemért vagy tiszta levegőért. Egyénenként eljárva minden szereplő mások erőfeszítésein „potyázna”. Egyetlen gyártót sem vezérelnének megfelelő ösztönzők, aminek következtében az érintett javak elfogadhatatlanul alacsony mértékben állnának rendelkezésre.⁶⁹

A fenti megállapítások jelentős része igaz az információ – különösen a közügyekre vonatkozó információ – esetében is. A jelentős mennyiségű információt generáló kiterjedt nyilvános viták előnyeit több – vagy minden – ember egyszerre élvezi.⁷⁰ Ha az információ egy vagy néhány ember számára rendelkezésre áll, akkor sokak számára is, vagy minimális befektetéssel elérhetővé tehető. Az információ egy vagy néhány személy részére történő előállítás így jelentős járulékos előnyökkel jár más személyek számára is. A piac azonban – és ez a legfontosabb – nem rendelkezik olyan mechanizmussal, amely biztosítaná, hogy az ilyen előnyöket az információt előállító szereplők – jelen esetben a sajtó és a műsorszolgáltató iparágak – is kellőképpen szem előtt tartásák.

Az egyetlen személy megfelelő információkkal való ellátása – azaz hatékony polgárrá tétele – révén keletkező előnyöket az informált személy vitákhoz és általában a politikai folyamatokhoz történő hozzájárulása következtében valószínűleg más személyek is élvezik. Az ilyen, minden egyes személy által élvezett járulékos előnyöket azonban nem veszik figyelembe a fogyasztással kapcsolatos egyéni döntések során.

Az információ közjavakhoz hasonló sajátosságai miatt egyetlen személy sem rendelkezik megfelelő ösztönzőkkel, hogy fizessen az általa élvezett előnyökért. Ennek következtében a piac túl kevés információt állít elő. Ha a szabad piacra hagyatkoznánk az információ tekintetében, akkor ugyanazok a problémák merülnének fel, mint ha a piacokra bízánk a hon- vagy környezetvédelmet. Következésképpen indokolt lehet a szabályozói megoldás a közjavak problémájára.⁷¹

Ennyit tehát a közjavak témájáról. Ha pusztán a műsorszolgáltatók nagy számában látjuk a probléma megoldását, a harmadik gond, amivel szembe kell néznünk, az az, hogy önmagában

⁶⁹ Uo.

⁷⁰ Uo.

⁷¹ Vélhetnénk, hogy a műsorszolgáltatási piac megkülönböztető sajátosságai legalábbis részben megoldást jelenthetnek. Mivel a hirdető a közönség maximalizálására törekszenek, a nézők fogyasztók mellett – vagy inkább helyett – áruk is egyben. Ilyen körülmények között nem arról van szó, hogy a magánszemélyek információt vásárolnának, hanem arról, hogy a hirdető a népszerű műsorok révén aggregálják az egyéni preferenciákat, és segítenek megoldani a kollektív cselekvés problémáját.

E válasszal az a baj, hogy a hirdető közönség-maximalizálásra irányuló törekvése nem járul hozzá megfelelően a közérdekű információk közjavakhoz hasonló sajátosságaiból eredő problémák megoldásához. Előfordulhat, hogy a nagy nézettségű műsorok egyáltalán nem közvetítenek információt – gondoljunk csak a legtöbb kábelsatornára. A hirdető ráadásul (ahogyan már láthattuk) még ellenérzéseket is táplálhatnak a releváns információk közvetítésével szemben. Gazdasági érdekeik a közszolgálati vagy ellentmondásos műsorok támogatása ellen hathatnak, különösen akkor, ha a közönség viszonylag kis méretű (de néha ez a helyzet nagy méretű közönség esetén is). A széles körben terjesztett politikai vonatkozású információk externális előnyei így nem jelennek meg a műsorszolgáltatási piacon, amelynek sajátosságai hozzájárulnak ugyan egyfajta kollektív cselekvési probléma megoldásához a preferenciák aggregálására szolgáló rendszer biztosítása révén, de a központi probléma megoldására alkalmatlanok.

a számokra való hivatkozás nem alapozza meg az alkotmányossági kifogásokat azokkal a demokratikus erőfeszítésekkel szemben, amelyek az egyes csatornák műsorszerkezetének javítása révén a minőség és sokszínűség előmozdítására irányulnak. A csatornák nagy száma ellenére a minőség és sokszínűség mértéke még mindig lényegesen alacsonyabb annál, mint amekkora lehetne. Persze, a nézők csatornát válthatnak. De miért zárna ki az Alkotmány, hogy demokratikusan úgy döntsünk, új módszereket is kipróbálunk a demokratikus célkitűzések elérése érdekében?

Negyedszer: rendkívüli körülménnyel kell eljárni a fogyasztói szuverenitás fogalmának – alkotmányjogi és politikai célú – használata során. A fogyasztói szuverenitás a javakat a fogyasztói döntések alapján elosztó szabad piac előnyei mellett szóló érvek keretében használatos hagyományos gazdasági fogalom. E piacokon a javak értékmérője az, hogy mennyi ember hajlandó fizetni értük. Azok, akik a piaci döntés szabadságára hivatkoznak, valójában a fogyasztói szuverenitás mellett érvelnek. A szuverenitás releváns fogalma azonban Madison szuverenitás-felfogásán alapul, amely ettől egészen eltérő.⁷²

Madison szerint a szuverenitás nem a magánszemélyek fogyasztási döntéseinek, hanem a demokratikus kormányzás megalapozott döntéseinek tiszteletben tartására vonatkozik. Egy demokráciában a jogszabályok gyakran tükröznek ilyen, vagy éppen a népesség egészének szándékaként felfogható törekvéseket. E törekvések maguk megkövetelhetik és gyakran meg is követelik a piacok létét, ám egyúttal a piacokba történő beavatkozást is szükségessé tehetik. Hasonló jelenség tapasztalható például a környezetvédelmi jog, a veszélyeztetett fajok védelme, a társadalombiztosítás vagy a diszkriminációellenes jogszabályok terén. A demokratikus szabadság tehát nem azonosítható a „fogyasztói szuverenitás” fogalmával. A jelen írás tárgya tekintetében pedig a nép – választott képviselőin keresztül – nyilvánvalóan dönthet úgy, hogy a demokratikus szabadságot a fogyasztói szuverenitásnál értékeesebbnek tekinti.

Végezetül, a magántulajdonú műsorszolgáltatók kínálata a műsorszolgáltatás terén kialakult *status quo* eredményeként létrejött preferenciákon alapul (és függ is azoktól). Meglepő lenne, ha az emberek olyan kínálatot akarnának látni, amihez nincsenek hozzászokva, és módjuk sem volt megtapasztalni egy jobb rendszer által kínált más lehetőségeket. Ebben az esetben azonban a műsorszolgáltatás terén kialakult *status quo* kizárólag a körkörös érvelés hibájába esve indokolható a közönség preferenciái alapján. Egy kifogásolható rendszerhez alkalmazkodott preferenciák nem szolgálhatnak indokul a rendszer fenntartása mellett. Joggal feltételezhető, hogy az emberek legalább egy része tájékozottabb lenne, ha rendszeresen jobb lehetőségeket bocsátanánk rendelkezésükre, és fogékonyabbak lennének a közéleti kérdésekkel komolyan foglalkozó műsorok iránt.

Csábító, jóllehet megalapozatlan lenne az az ellenvetés, hogy a fent leírt megoldás a „paternalizmus” egyfajta – a magánemberek döntéseit indokolatlanul felülíró – megjelenési formája. Ha a magándöntések a létező lehetőségek – így bizonyos értelemben a jog – eredményeként alakulnak ki, a jobb lehetőségek jogi úton történő biztosítása nem csökkenti a szabadon meghozott döntések jelentőségét, legalábbis akkor, ha az új jogszabály demokratikus elfogadottsággal rendelkezik. Ilyen esetben az emberek állampolgári minőségükben a fogyasztói döntéseiktől

⁷² L. SUNSTEIN i. m. (37. lj.) 14–16.

eltérő törekvéseket kísérelnek megvalósítani. Nem arra utalok, hogy a preferenciákat figyelmen kívül kellene hagyni. Azt sem mondom, hogy az államnak politikai szinten figyelmen kívül kellene hagynia a műsorkínálatra vonatkozó preferenciákat. Azt azonban állítom, hogy nem szabad a véleménysemleges, ugyanakkor a fogyasztói választásokkal nem összeegyeztethető demokratikus döntéseket eleve alkotmányellenesnek tekinteni, feltéve, hogy azok megalapozottak és a közérdekű kérdésekre fordított figyelem vagy a vélemények sokszínűségének előmozdítását szolgálják.

Azok számára, akik kételkedéssel fogadják az efféle érveket, érdemes megemlíteni, hogy számos jól ismert demokratikus kezdeményezés éppen ugyanilyen alapokon indokolható. Az elnöki hivatal idejét két ciklusra korlátozó szabálynak aligha mond ellent az a tény, hogy a választók egyedi esetekben is elmozdíthatják a második hivatali ciklusát töltő elnököt, ha akarják. A szabály célja éppen egyfajta előzetes elköteleződésre irányuló stratégia kifejezése. A továbbra is szkeptikusok számára szintén érdemes lehet hangsúlyozni, hogy maga az alkotmány is egyfajta előzetes elköteleződésre irányuló stratégia, amelynek része az Első Alkotmánykiegészítés is.

Milyen megközelítések származhatnak a fenti eszmefuttatásokból? E tekintetben nyíltan utat kell engednünk a kísérletezésnek. A piaci megállapodásokat kiegészítő rugalmas megoldásokat előnyben kell részesíteni az állami parancsuralmi rendszerrel szemben.⁷³ Természetes monopólium vagy a „szűk keresztmetszetű” korlátozottság esetén nem kifogásolhatók a továbbítási kötelezettséget (*must carry*) előíró szabályok, legalábbis akkor, ha azok célja – az akár helyi jelentőségű – közügyekre irányuló figyelem fokozása. Nyomós érvek szólnak továbbá a megfelelő minőségű gyermekműsorok közszolgálati sugárzása, illetve amellet, hogy az állam kötelezze a műsorszolgáltatókat ilyen műsorok közvetítésére. A gyermekeknek szóló műsorokban megjelenő erőszak szabályozása sem kifogásolható, ha a szabályozás szűk körű és egyértelmű.⁷⁴ Az FCC-nek első lépésben iránymutatással és ajánlásokkal kellene szolgálnia, bízva abban, hogy azok elégségesnek bizonyulnak. Ha azonban az önszabályozás kudarcot vall, a szűk körű és egyértelmű irányelvek – akár rendeletek – sem tekinthetők érvénytelennek mindaddig, amíg a gyermekek védelmét szolgálják. Különösen nagy segítség lenne továbbá ingyenes műsoridő biztosítása a választási jelöltek számára, ami egyszerre terelné a figyelmet a közérdekű kérdésekre és biztosítaná a vélemények sokszínűségét, miközben leküzdéné a pár másodperces „bejátszások” és a pénzügyi nyomások torzító hatásait.

Általánosabban megközelítve a problémát, az állam „pontokat” adhatna azon műsorszolgáltatói engedélyre pályázó szolgáltatóknak, akik vállalják, hogy komoly kérdésekkel foglalkoznak, vagy a piaci kereslet támogatása nélkül is közérdekű műsorokat sugároznak. A pontozási rendszer arra is alkalmas lehet, hogy rugalmasabban előmozdítsa a továbbítási kötelezettségre vonatkozó szabályok érvényesülését. Az állam kötelezhetné továbbá a tisztán kereskedelmi alapon működő csatornákat arra, hogy pénzügyi támogatást nyújtsanak a köztelevízió vagy a kevéssé nyereséges, azonban kiemelkedő minőségű műsorok közvetítését vállaló kereskedelmi csatornák számára. Érdemes megfontolni továbbá ennél erőteljesebb megközelítéseket is (például

⁷³ L. David OSBORNE – Ted GAEBLER: *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA, Addison-Wesley, 1992; SUNSTEIN i. m. (37. lj.)

⁷⁴ A szeméremértő vagy explicit szexuális tartalmat hordozó megnyilvánulások szűk körű szabályozását is fenn kell tartani, noha nem könnyű megalkotni a megfelelő mércét e kérdések esetében.

a válaszadás jogát, a gyermekműsorokban megjelenő reklámok korlátozását, az ilyen televíziós tartalmak elfogulatlan szakértők általi felügyeletét, vagy a közügyekre fordított figyelem és a vélemények sokszínűségének ösztönzésére szolgáló irányelvek alkalmazásának lehetőségét).

A minőségre és közügyekre vonatkozó döntésekhez természetesen mérlegelési – és visszaélési – lehetőségek társulnak. Következésképpen jogos az aggodalom, hogy a fent leírtakhoz hasonló állami felügyelet a jelenlegi viszonyok kockázatainál is súlyosabb veszélyeket jelentene. A megszerzett tulajdoni jogosultságokon alapuló piac valóban korlátozza a véleménynyilvánítást, de legalább mentes a javasolt „New Deal” keretében megjelenő érdemi engedélyezéstől és elutasítástól, illetve a szólás tartalmának felügyeletétől. Minden bizonnyal meggyőző az az állítás, miszerint az, ahogyan a piac viszonylagos semlegessége minimálisra csökkenti az állami hivatalnokok szerepét, még mindig a legkedvezőbb a lehetséges alternatívák közül.

Erre a felvetésre két válasz adható. Egyrészt, a jelenlegi rendszer több mint tökéletlen; rendkívül komoly akadályokat gördít a szólásszabadság megfelelő érvényesülésének útjába. A folyamatos állami felügyelet hiánya nem homályosíthatja el ezt a tényt. A közügyekre fordított figyelem és a vélemények sokszínűsége tekintetében a *status quo* távolról sem szolgálja a demokratikus célkitűzéseket.

Másrészt korántsem valószínű, hogy a legfontosabb döntések tekintetében egyáltalán lehetséges a semlegesség. Ezt tükrözi a köztelevízió jelenlegi helyzete is. A hatósági előírások a múltban nagy szolgálatot tettek számunkra: azoknak köszönhetjük például a helyi hírműsorok létrejöttét,⁷⁵ és hozzájárultak a gyermekműsorok színvonalának emeléséhez is. A széles és minőségi kínálatot nyújtó köztelevízió állami segítségre szorul. Nincs okunk kétségbe vonni, hogy a jövőben még komolyabb minőségjavulás érhető el. Ha a szabályozás elfogultnak bizonyul, vagy kudarcot vall, akkor módosítani, vagy akár vissza kell vonni a szabályokat.

Hogyan viszonyul mindez az alkotmányossági kérdéshez? Úgy tűnik, könnyen lehet, hogy a hatósági jogorvoslatokat előíró jogszabályok éppen hogy nem korlátoznak, hanem előmozdítanak a „szólásszabadságot”, legalábbis akkor, ha a fogalmat a szuverenitáselmélet sajátos amerikai értelmében használjuk. A jelenlegi rendszer bizonyosan nem ezt az értelmezést támogatja; nem szolgálja, sőt egyenesen csorbítja a polgári jogokat.

5. Fenntartások és következtetések

Ebben az írásban nem amellet próbáltam érvelni, hogy az állam korlátlanul vagy tetszése szerint szabályozhassa – akár a tévéhálózaton, akár a kábeltelevíziós csatornákon keresztül elérhető – műsorszolgáltatásokat. Bőven maradnak még megoldásra váró összetett politikai és jogi kérdések. Jogi szinten természetesen elfogadhatatlanok az olyan megoldások, amelyek egy-egy álláspont kiiktatására irányulnak, ahogyan elfogadhatatlan, következképpen tilalmas az álláspontok közötti diszkrimináció minden formája is. Az állam nem teheti kötelezővé például a feministák vagy a vallásos jobboldal bemutatását – e tekintetben semlegesnek kell maradnia.

⁷⁵ L. KANISS i. m. (38. lj.) 102. A további lehetőségek széles körű vizsgálatát l. SUNSTEIN i. m. (36. lj.)

A közvetítési kötelezettséget előíró szabályok – a méltányossági elvhez hasonlóan – e tekintetben semlegesek, ami az alkotmányos értelemben vett érvényesség elengedhetetlen feltétele.

Elfogadhatatlan továbbá számos véleménysemleges, de tartalomalapú korlátozás. Egyfelől a fent bemutatottaknál szigorúbb intézkedések – így például a közügyekkel foglalkozó műsorok folyamatos közvetítésének kötelezővé tétele – igen komoly kételyeket vetnének fel. Másfelől bizonyos tartalom alapú korlátozások mögött meghúzódhatnak jogellenes megfontolások is. Ha például kötelezővé tennék a média számára, hogy foglalkozzon a hajléktalanokkal, a honvédelemmel vagy az AIDS problémájával, az ilyen jellegű kötelezések azt jelentenék, hogy az állam tetszése szerint – és megengedhetetlen módon – kívánja irányítani a nyilvánosság figyelmét.

Politikai szinten egyfelől az elitizmus, másfelől a hiábavalóság jelent komoly veszélyt. A szabályozásnak nem lehet célja valamely önjelölt – például a klasszikus zene vagy a brit tévéműsorok iránt fogékony – elit igényeinek kielégítése. Emellett figyelmet kell fordítani a különböző erőfeszítések hatékonyságára is. A közélettel foglalkozó műsorok kötelezővé tétele aligha lehet eredményes, ha az emberek egyszerűen csatornát váltanak. Előfordulhat, hogy a célvezérelt intézkedések egyáltalán nem működnek; a kudarc lehetősége nagyon is valós, és ha a meglévő szabályok nem válnak be, akkor módosítani kell rajtuk.

E fenntartások azonban korántsem cáfolják a szólásszabadságra vonatkozó New Deal mellett szóló érveket. A legkevésbé, hogy a természetes monopólium véleménysemleges alapon szabályozható. Ennél csak alig valamivel ambiciózusabb az az elgondolás, hogy az állam a felügyelete alá vonhatná a műsortartalmak felett gyakorolt hirdetői befolyást. Még egy kis ambíció mellett az állam a megfelelő minőségű műsorok előállítására és az erőszak visszaszorítására irányuló ösztönzők révén védelmet nyújthatna a gyermekek számára is. Még a legszokatlanabb felvetéseim is demokratikus célokat szolgálnak – elsősorban a közérdekű kérdésekre fordított figyelem, valamint a megjelenő vélemények sokszínűségének előmozdítását. E tekintetben a továbbítási kötelezettségek előírása a legkevésbé kifogásolható, mivel e kötelezettségek pontosan megfelelnek az Első Alkotmánykiegészítésben meghatározott alapvető céloknak. Bármennyire összeférhetetlenek is a neoklasszikus közgazdaságtan elveivel, az e célok előmozdítása érdekében a műsorszolgáltatók tekintetében alkalmazott véleménysemleges eszközök összhangban állnak a szólásszabadság garanciájának céljaival. Ironikus és szerencsétlen helyzet lenne, ha magára az Első Alkotmánykiegészítésre hivatkozva akadályoznák meg az ilyen jellegű kísérletezést.

FORDÍTOTTA: NAGY SZABOLCS ÉS KOLTAY ANDRÁS