

A KORMÁNY BESZÉDE

Az Első Alkotmánykiegészítés paradigma és a „government speech” alkotmányos korlátai az Egyesült Államokban

SMUK Péter
egyetemi tanár (NKE ÁNTK)

1. Bevezetés

Az Egyesült Államok Alkotmányának első kiegészítése értelmében

„[a] Kongresszus nem alkot törvényt vallás hivatalossá tétele vagy a vallás szabad gyakorlásának eltiltása tárgyában, nem korlátozza a szólás- vagy a sajtószabadságot, sem az embereknek a békés gyülekezéshez való jogát, sem azt, hogy petícióval a kormányhoz forduljon panaszok orvoslása céljából.”¹

A szólásszabadságra vonatkozó fordulat látszólag nyitva hagyja azt a kérdést, hogy miként kell megítélni azt, amikor a kormányzat – értve ez alatt a tágan vett kormányzatot, az állami és az önkormányzati szerveket és képviselőiket – maga foglal állást valami mellett, hirdet bizonyos nézeteket, azaz „beszél”. Az egyik központi alkotmányos értéket kifejtő amerikai bírósági gyakorlat és alkotmányos szakirodalom csak az utóbbi évtizedekben szembesült az állam (kormányzat) nem mint cenzor, hanem mint ‘beszélő’ aktív szereplőként való fellépésnek problémájával, és azonosítania kell annak alkotmányos korlátait. A szakirodalom a hetvenes években kezdett foglalkozni a kérdéssel, de még az ezredforduló után is többen kiforrotlan doktrínának minősítik a „government speech” jelenséggel kapcsolatos, viszonylag kevés tagállami és legfelső bírósági eseten alapuló bírói értelmezési gyakorlatot. Jelen dolgozat arra vállalkozik, hogy a szólásszabadság-paradigma mentén, a fontosabb bírósági döntések és a szak-

¹ BÓDY Pál – URBÁN Aladár (szerk.): *Szöveggyűjtemény az Amerikai Egyesült Államok történetéhez, 1620–1980*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2001. https://btk.ppke.hu/uploads/articles/8976/file/USA%20alkotm%C3%A1ny_magyar_PKjav_2010.doc.

irodalmi értelmezési törekvések² alapján áttekintse a kormányzati beszéddel kapcsolatos alkotmányjogi problémákat és az arra adott lehetséges válaszokat.

Egy hatékonyan működő kormányzat alapvető szükséglete, hogy kommunikáljon polgáraival. Teszi ezt különböző formákban, szerepekben, célzattal és tartalommal. Az állami kommunikáció szóbeli (ünnepi és politikai beszédek, sajtótájékoztatók, felszólalások stb.) és írásbeli (kiadványok, adatközlések, kérdőívek, szórólapok stb.) formáinak sokszínűsége sajátosan tág értelmezési keretet jelent,³ amelyben a tartalmi sokféleség is jelentős (pl. állami tankönyvek, konzultációs ívek, tájékoztató vagy buzdító plakátok stb.). A kormányzati működésben a politikai küzdelmek tere egyben az állam olyan funkciói is, mint a nevelés, a szocializáció, a tájékoztatás, a közgyűjtemények fenntartása, a kutatás- és kultúratámogatás, az állam, a polgárok vagy a környezet védelme stb. Nem lehet tehát elvárni az állami vagy kormányzati kommunikáció teljes tilalmát.

Az amerikai szakirodalom éppen azokat az értelmezési kereteket keresi, amelyben az állam pozitív funkciói és kommunikációja elhatárolható az olyan veszélyes elhajlásoktól, mint például a háborús uszítás, a kirekesztő, illetve valamely világnézet kizárólagosságát hirdető propaganda, vagy az inkumbens politikusok újraválasztásáért közpénzen kifejtett tevékenység stb., amelyekkel szemben egyébként éppen az alkotmányos garanciák rögzítése a cél. Az alkotmányos korlátok felállításához (megértéséhez) tekintsük át az Első Alkotmánykiegészítés bírói gyakorlatának lényegesebb tesztjeit, doktrinális tételeit.⁴

2. Kormányzati szerepek a vélemények piacán

Elméleti megközelítésben a gondolatok piacán (*marketplace of ideas*)⁵ az állam is lehet szereplő. A bírói gyakorlatban formálódó 'gondolatok piaca' felfogás nem is mindig

² Ld. a szakirodalomból Mark G. YUDOF: When Governments Speak: Toward a Theory of Government Expression and the First Amendment. *Texas Law Review*, Vol. 8. (1979) 863–918.; Mark G. YUDOF: *When Government Speaks: Politics, Law, and Government Expression in America*. University of California Press, 1983.; Alyssa GRAHAM: The Government Speech Doctrine and its Effect on the Democratic Process. *Suffolk University Law Review*, (2011) 703–725.; Joseph BLOCHER: Viewpoint Neutrality and Government Speech. *Boston College Law Review*, (2011) 695–767.; Steven J. ANDRÉ: Government Election Advocacy: Implications of Recent Supreme Court Analysis. *Administrative Law Review*, Vol. 64., N. 4. (2012) 835–907.; David P. HABERMAN: Governmental Speech in the Democratic Process. *Washington University Law Quarterly*, Vol. 1. (1987) 209–221.; David FAGUNDES: State Actors as First Amendment Speakers. *Northwestern University Law Review*, Vol. 4. (2006) 1637–1694.; Helen NORTON: Campaign Speech Law with a Twist: When the Government is the Speaker, Not the Regulator. *Emory Law Journal*, Vol. 61. (2011) 209.; Helen NORTON: Government Speech and the War on Terror. *Fordham Law Review*, Vol. 86., N. 2. (2017) 543.; Steven H. SHIFFRIN: *Government Speech*. [Cornell Law Faculty Publications, Paper 1180] <http://scholarship.law.cornell.edu/facpub/1180>.

³ HABERMAN i. m. 209.

⁴ Ezek a tételek csak az alkotmányjogi szakzsargonban nevezhetők doktrínának, mert mint látni fogjuk, valójában nem pontosan körülhatárolt, és nem is mindig következetesen követett „tanokról”, érvelési fordulatokról van szó.

⁵ Az amerikai bírósági érvelés gyakran visszatérő fordulata, amely Oliver Wendell Holmes bíró különvéleményéből vált sikeressé (*Abrams v. United States*), és meghatározza a vélemények versengésének és

idegenkedett a kormányzati szerepvállalástól, jöllehet az Első Alkotmánykiegészítés szövege elsősorban az állami korlátozó intézkedésekkel szemben kínál védelmet. Az állam ugyanis hozzájárulhat a piachoz: maga is nyújt információkat, tájékoztat, sőt esetleg hátrányos pozícióban levők (pl. a vállalati/szervezeti erővel szemben álló egyének) hangjának felerősítésében is közreműködhet.⁶ Ezzel a funkcióval éppen az Első Alkotmánykiegészítés céljainak megvalósulását segíti a piaci információkínálat bővítésével, és világos, hogy nem minden, a sajtót érintő kormányzati aktus jelenti egyben az Alkotmány sérelmét.⁷

Az aktívan kommunikáló kormányzat alkotmányos korlátainak megértéséhez figyelembe kell vennünk – mondja Steven Shiffrin – az állam olyan fellépését is, mint például az állami közoktatás fenntartása, sőt kötelezővé tétele, és abban bizonyos nézetek kötelező elsajátításának előírása (tankönyvek, oktatók szelekciója stb.).⁸ Az állam még egyes ügyek mellett is állást foglalhat, ha vannak is akik vitatják, de promotálhatja a környezetvédelem (pl. a klímaváltozás elleni közpolitikák) vagy a népegészségügy (pl. a védőoltások rendszerének) ügyét.

A gondolatok piaca felfogás lényege szerint az egyes nézetek helytállóságát a szólásszabadságból fakadó piaci mechanizmusok igazolják – a piacon csak szűk körben lehetséges „szűrést” végezni. Az amerikai hagyományokból fakadóan a támadó vagy sértő szólásokkal szembeni tolerancia magas, azonban az állam megszólalásával kapcsolatban különös éberséget követel az a körülmény, hogy a kormányzat milyen szélsőséges mértékig képes elrontani a politikai-társadalmi diskurzusokat. Éppen a demokratikus folyamatokat teszi tönkre az a fellépés, amely a polgárokat az önkormányzásra való képességüktől fosztja meg.⁹

A kormányzat a gondolatok piacán olyan szereplőként jelentkezik, amely aránytalanul nagyobb (és nem csak pénzügyi) hatalom birtokában van, mint az egyéni szólások; a kormány beszéde felveti annak kockázatát, hogy az egyének vagy az ellenkezők véleményeit képes megfojtani, és dominálni tudja a társadalmi diskurzusokat.¹⁰ Az állam ilyen kapacitásait erősíti a normatív szabályozó hatalma, a kommunikációs csatornák (és fizikai lehetőségek) feletti kontrollpozíciója, a rendelkezésre álló, tulajdonképpen korlátlan személyi és anyagi forrásai (bürokrácia, állami intézményrendszer, erőszak-szervezetek, költségvetési források és kedvezmények stb.).

A Legfelső Bíróság egy korai ítéletében – *West Virginia State Board of Education v. Barnette*¹¹ – kimondta, hogy a kormányzat nem tehet kötelezővé valamely hivata-

az állami közbeavatkozás feltételeinek, mechanizmusának alaptételét: inkább a piac, semmint az állam szabályozzon.

⁶ HABERMAN i. m. 210.

⁷ Ld. *P.A.M. News Corporation v. Earl L. Butz* 514 F.2d 272, 277 (DC Cir. 1975).

⁸ SHIFFRIN i. m. 568 skk.

⁹ YUDOF (1983) i. m. 155.

¹⁰ FAGUNDES i. m. 44–45., és hozzátézi, hogy szerinte az internet világában, ami jelentősen felerősítette az egyének azon lehetőségeit, hogy kritikus véleményeket tegyenek közzé, az ilyen túlhatalom kockázatának lehetősége túlbecsült.

¹¹ *West Virginia State Board of Education v. Barnette* 319 US 624 (1943) „Lehet intellektuális individualizmusunk és a gazdag kulturális sokszínűségünk, amelyet kivételes elméknek köszönhetünk, de csak

los álláspontot, legyen az politikai, nemzeti, vallási vagy más természetű vélemény. Az ügyben az amerikai zászló előtti iskolai tisztelgést írt elő a törvény, illetve az ezt megtagadókat fegyelemsértés (*insubordination*) miatt az iskolából kirúgással rendelte szankcionálni. A Bíróság azt állapította meg a Jehova tanúi keresete alapján, hogy a tisztelgésre kötelezés alkotmányosértő. Az indokolás szerint még az olyan nemzeti szimbólumok, mint a zászló, sem érdemelnek olyan tiszteletet, amely az alkotmány által nyújtott alapjogi védelmet sérti.

Hasonlóan „kényszerítő” hatású kormányzati beszédet állapított meg a Bíróság a *Wooley v. Maynard* ügyben.¹² New Hampshire azon előírása, amely kötelezővé tette rendszámablakon az állam mottójának („*Live Free or Die*”) feltüntetését, sértette a Jehova tanúja George Maynard vallásos és politikai meggyőződését, ezért a tábla „or Die” részét levágta, amiért az állam megbüntette. A Legfelső Bíróság szerint az állami előírás a magánszemélyek tulajdonát az állam ideológiai üzenetének hordozójává formálja. A kormányzat az előíráshoz fűződő érdekét azzal támasztotta alá, hogy az segíti a személygépkocsik azonosítását, valamint előmozdítja olyan értékek elismerését, mint a történelem, az individualizmus és az állami öntudat (büszkeség). A Bíróság értékelése alapján viszont az állam ezekkel kapcsolatos érdeke nem tekinthető nyomósabbnak a szólásszabadságnál, amely magában foglalja az egyének azon jogát, hogy a többségtől eltérő véleményen legyenek, és hogy elutasítsák az olyan nézetek népszerűsítését, amelyeket erkölcsileg kifogásolhatónak vélnék.¹³

A 20. század folyamán alakuló – nem mindig legfelső szintű – bírósági gyakorlat a következő teszt alkalmazásával tudta azonosítani a kormány beszédét: 1) a program, amelyben a beszéd felbukkan, központi céltételezése; 2) a szerkesztői kontroll mértéke, amelyet a kormány vagy magánentitások gyakorolnak a szólás fölött; 3) a tényleges megszólaló identitása; 4) a kormányzat vagy magánentitás viseli-e a „végső felelősséget” a szólás tartalmáért.¹⁴

A Bíróságnak a *Barnette*-ügyben kifejtett véleményét Shiffrin pontatlan és túl tágan értelmezhető tilalomnak véli, és az itt lefektetett kiindulópont cizellálását látja szükségesnek. Az Első Alkotmánykiegészítés alapvető üzenete lehet az állam korlátozó szerepe elleni védelem biztosítása, a kormányzati aktív kommunikációval szemben mégis további értelmezési segédletek, érvkészletek megfogalmazása szükséges. A Legfelső Bíróság az elmúlt évtizedekben hozott döntéseiben ezen érvkészletek elemeit megtaláljuk, azonban az adott esetek sajátosságaiból és a Bíróságnak az általános teszt meg-

alkalmi excentricitások és abnormális magatartások árán. Ha ez utóbbiak olyan kis mértékben veszélyesek másokra vagy az államra, mint az itt szóban forgó magatartás, akkor ez az ár nem túl magas. De a különbözőségi szabadsága nem korlátozódik a jelentéktelen dolgokra. Az csupán a szabadság árnyéka volna.”

¹² *Wooley v. Maynard* 430 US 705 (1977).

¹³ Rehnquist bíró különvéleményében megkérdőjelezi, hogy magántulajdont venne igénybe az állam saját üzenetére, illetve hogy egyáltalán kényszerítené-e a polgárokat „beszédre” a rendszámablával kapcsolatos normatív előírás. Szerinte további következményei lehetnek a rossz ítéletnek: az ateisták joggal támadhatnák ezen az alapon a dollárérmék feliratát is: „In God We Trust”. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/430/705>.

¹⁴ Áttekinti és ennek bizonytalanságaira is felhívja a figyelmet BLOCHER i. m. 746–747.

fogalmazásától való tartózkodásából is fakadó féloldalúságokkal terhelten. Shiffrin ezért már 1980-ban ezekből építkező „eklektikus” modellt javasolt.¹⁵ Az alábbiakban röviden összegezzük a Legfelső Bíróság és esetenként az alsóbb bírói fórumok gyakorlatában megjelenő, több helyen egymást átfedő vagy erősítő érveket és a bennük rejlő lehetőségeket.

3. A kormány beszédét korlátozó alkotmányos érvek a Legfelső Bíróság gyakorlatából

3.1. A nyilvános fórum doktrínája¹⁶

A „*public forum*” teszt olyan hatással bírt a bírósági gyakorlatra és érvelésre, hogy már doktrínának is nevezhető. Az alábbiakban áttekintjük a kormányzati szólással kapcsolatos ítéletekben felmerült szempontokat és azok mérlegelését.

3.1.1. Alapvetés

A *Police Department of the City of Chicago v. Mosley*¹⁷ ügyet a Legfelső Bíróság egyhangú döntése zárta a *public forum* doktrína megalapozásával. Chicago város rendelete megtiltotta az iskolák közelében (45 méteren belül) a tanítási idő alatti demonstrációkat – egyetlen kivétellel: a szakszervezettel. Az ez ellen is tiltakozó Earl Mosleynak a bíróság azzal adott igazat, hogy megítélése szerint a szabályozás diszkriminatív, mert előnyben részesít egy bizonyos fajta véleménynyilvánítást. A Bíróság szerint az állam ezzel megsértette a (helyre, időre, körülményekre vonatkozó) semlegesség követelményét, mégpedig a tartalomra tekintettel, amely „sohasem megengedhető”. Az ítélet különös jelentőséget tulajdonított annak, hogy a szóban forgó véleménynyilvánítás milyen térben valósult meg (vagy valósulhattak volna meg). Az indokolás kifejti, hogy az állam pozitívan viszonyult egy bizonyos véleménynyilvánításhoz, pedig nemcsak az egyenlő bánásmód követelménye, hanem az Első Alkotmánykiegészítés is megköveteli, hogy ha egyszer az állam egy nyilvános helyet hozzáférhetővé tesz bizonyos nézetek számára, akkor onnan másokat sem tilthat ki. Az állam nem válogathat, milyen nézetek számára teszi lehetővé a közterek, középületek használatát.¹⁸

Ez utóbbi fordulat alkalmazhatónak tűnt volna a *Greer v. Spock* ügy panaszosa számára,¹⁹ amelyben egy katonai bázison szerettek volna politikai beszédeket tartani és szórólapokat osztani. Noha a bázison más külsős (nem a katonai állományhoz tartozó)

¹⁵ SHIFFRIN i. m. 571–572.

¹⁶ Vagy „társadalmi fórum”, a fordításhoz ld. Robert C. POST: Kormányzás és igazgatás között: a társadalmi fórum története és elmélete. In: Robert C. POST: *A szólásszabadság amerikai hagyományának magyarozata. Joggyakorlat alkotmányos értékek és a társadalmi kontextus ölelésében*. Budapest, Wolters Kluwer, 2017.; valamint az alaphatározat nyomán „Mosley egyenlőségi modell”, ld. SHIFFRIN i. m. 572.

¹⁷ *Police Department of the City of Chicago v. Mosley* 408 US 92 (1972).

¹⁸ SHIFFRIN i. m. 573. kritikája szerint az érvelést persze nem lehet szó szerint érteni, az Elnök pl. nyilvánvalóan eldöntheti, milyen vélemények kapnak teret az Ovális Irodában.

¹⁹ *Greer v. Spock* 424 US 828 (1976).

személyek²⁰ korábban már kaptak engedélyt a fellépésre, a jelen ügyben a bíróság kifejtette, hogy a szóban forgó létesítmény nem tekinthető nyilvános fórumnak. Noha bizonyos civil közlekedés is lehetséges volt az átvezető utakon, a katonaság ezek felügyeletéről nem mondott le, emiatt az oda való bejutás, megszólalás tekintetében az állam válogathat a hangoztatni kívánt nézetek között: a bíróság a politikailag semleges katonaság tradícióját igyekezett megőrizni.²¹

Shiffirin azt a következtetést vonja le, hogy elvárható, hogy a kormányzat a köztulajdonon bizonyos keretek között engedélyezzen diskurzusokat. Az általánosító elvárással szemben azonban feljegyzi a *Columbia Broadcasting System, Inc. v. Democratic National Committee* ügy döntését is,²² amelyben a bíróság azon az állásponton volt, hogy politikai szereplők számára nem kötelező műsoridőt biztosítani egy esélyegyenlőségi klauzula alapján, hiszen ez a kötelezés – a frekvenciagazdálkodásra is tekintettel – a műsorszolgáltatók Első Alkotmánykiegészítés által biztosított szólásszabadságát sértené (hasonlóan a nyomtatott sajtóhoz). Az érvelés első ránézésre szimpatikus, azonban felveti annak lehetőségét, hogy az állam, amikor a műsorszórási engedéllyel hozzáférést biztosít a tulajdonában álló frekvenciákhoz, valójában lehetőséget kap a nézőpont alapú válogatásra is.²³

3.1.2. *Pleasant Grove City v. Summum*

Az érvelés újabban visszatér a többször hivatkozott *Pleasant Grove City v. Summum* ügyben.²⁴ A bíróság érvelésében szereplő egyes érvelési minták más, számunkra fontos irányokra is vonatkoznak. A Summum-ügy alapja, hogy a kisváros egy parkjában a Summum vallási szervezet szeretett volna emlékművet állítani, amihez az önkormányzat engedélyt kért. Mivel a város elutasította a kérelmet arra hivatkozva, hogy az emlékmű nem igazán kapcsolódik Pleasant Grove történelméhez, a Summum az Első Alkotmánykiegészítésben foglalt szólásszabadságának sérelme miatt bírósághoz fordult. Elsőfokon a városnak, másodfokon viszont a vallásos szervezetnek adtak igazat, ez utóbbinak azért, mert a bíróság szerint a szóban forgó park „nyilvános fórumként” funkcionált (más vallásos szervezet emlékműve már állt ott), és mint ilyenhez, a város nem tagadhatta volna meg a szervezet hozzáférését (nem valósíthatott volna meg nézőpontalapú diszkriminációt).

A Legfelső Bíróság kifejtette, hogy emlékmű állítása egy nyilvános parkban a kormányzati szólás egy formája, és emiatt nem vonható az Első Alkotmánykiegészítés szólásszabadság-klauzulája szerinti vizsgálat alá. A szólásszabadság-klauzula a Bíróság szerint nem vonatkozik a kormányzati kommunikációra, mert az a magánbeszéd

²⁰ Például a kábítószer-fogyasztás veszélyeivel kapcsolatos felvilágosító előadásokra, rock-koncertekre stb. kell itt gondolni.

²¹ POST i. m. 311–317.; SHIFFRIN i. m. 576–577.

²² *Columbia Broadcasting System, Inc. v. Democratic National Committee* 412 US 94 (1973).

²³ Lehet ugyanis azt mondani, hogy az engedélyek megszerzése pusztán valamiféle árverés alapján történe. SHIFFRIN i. m. 585–586.

²⁴ *Pleasant Grove City v. Summum* 555 US 460 (2009).

kormányzat általi szabályozását korlátozza, és nem a kormány beszédét szabályozza. A kormányzat egyébként szabadon szólhat a maga nevében, idéz korábbi bírósági álláspontokat az Alító bíró által megfogalmazott álláspont. A kormányzás lényegéhez tartozik bizonyos nézetek támogatása vagy elvetése – nem is nagyon képzelhető el, miként működhetne e lehetőség nélkül. Ha jogunk volna ahhoz, hogy elvárjuk: adott esetben minden állami alkalmazottnak olyan nézeteket kelljen vallania, amelyekkel nem ért egyet, a valóban jelentős közügyek megvitatása a közbekiabálók vétója miatt kiszorulna a „közszférából” a magánszférába.

Mindez nem jelenti azt, hogy a kormányzati szólásnak ne lennének korlátai. Először is – különösen azért, mert egy vallásos szervezet kéréséről volt szó – meg kell felelnie az Első Alkotmánykiegészítés vallási klauzulájának (Establishment Clause), amelynek értelmében az állam nem tehet hivatalossá valamely vallást (és nem támogathat egyes vallásokat, mert azzal másoktól eltántorít).²⁵ Továbbá az állami tisztségviselők politikai tevékenységét is korlátozhatják törvények vagy egyéb szabályok. A Bíróság érvelése szerint természetesen a választók felelősségre vonhatják a kormányzatot az állásfoglalásai miatt, általában demokratikus eljárások révén. Amennyiben a polgárok elvetik annak álláspontját, egy újonnan választott kormányzat más, vagy épp ellenkező véleményt is vallhat.

Amennyiben a kormányzat nyilvános teret biztosít magánszemélyek véleménynyilvánításának, ebben a térben csak észszerű és nézőpont-semleges korlátozásokat állíthat fel. Az adott esetben a Bíróság szerint viszont egyrészt nem arról volt szó, hogy magánszervezetek véleménynyilvánításába avatkozott be a város. Egy állandó emlékmű közterületen való felállítása ugyanis a bíróság szerint tipikusan kormányzati szólásnak minősül. Erre megannyi történelmi példa akad, amikor valamely üzenetet a közösség és az utókor számára így kívánt átadni az állam. A Bíróság szerint akkor is ez a helyzet, ha magánadományból készül az emlékmű, hiszen a város hozzájárulása a felállításához már a város álláspontját is tükrözi az emlékmű üzenetével kapcsolatban. A kormányzati szervek álláspontja azonban több szempontból is változó lehet (az emlékmű üzenetének későbbi interpretációi, a parkban elhelyezett további emlékművek stb.). Másrészt a Bíróság elvetette azt az érvet is, hogy a nyilvános parkok, amelyekben emlékműveket emelnek, „nyilvános fórumok” a szólásszabadság gyakorlására. Itt ugyanis csak korlátozott számú művet lehet elhelyezni, míg a nyilvános fórumok (amelyek tekintetében az állam nem korlátozhatja a magánszemélyek szólásszabadságát) természetüknél fogva olyanok, hogy a személyek újabb és újabb véleménynyilvánítása azokat nem teszi tönkre, vagy nem változtatja meg teljesen jellegüket. Így a város elutasító döntése nem sértette a Summum Első Alkotmánykiegészítés által védett szólásszabadságát.

A *Summum*-ügy lényegi üzenete az utókorakn abban állt, hogy a kormányzat saját kommunikációjában nagy szabadságot élvezhet, preferálhat egyes nézeteket – és az ezért való felelősséget tulajdonképpen a választókkal szemben viseli. Másrészt a *public forum* doktrína együtt él a *government speech* doktrínával. Egy bizonyos nyilvános fórumhoz való hozzáférés észszerű indok alapján korlátozható, aminek egyik legna-

²⁵ Ld. KOLTAY András: *A vallások, az állam és a szólás szabadsága*. Budapest, Századvég, 2016. 79–84.

gyobb hatása a kormány beszédének kivonása a szólásszabadság-tesztek alól. Sajátos körülmény, hogy itt keveredik a magán- és a kormányzati közlés, azonban az állami engedélyezés kormányzati szólássá változtathatja az előbbit.

Stevens bíró párhuzamos indokolásában azért kitér arra, hogy az Első Alkotmánykiegészítés itt értelmezett relevanciája még nem jelenti azt, hogy a kormánynak szabad a támadó vagy elfogult kommunikáció. Az alkotmány ugyanis további biztosítékokat is tartalmaz, viszont szerinte a jelen döntés csak korlátozottan szól a kormány véleménynyilvánításának kereteiről.

3.1.3. A rendszámtáblák mint kommunikációs felületek – Walker v. Texas Division

Visszatérve a már említett rendszámtábla-problémakörhöz, 2015-ben a Legfelső Bíróságnak a konföderációs zászló rendszámtáblán való elhelyezésének kérdésével is meg kellett birkóznia, és tette azt immár a *public forum* doktrína alapján. A *Walker v. Texas Division, Sons of Confederate Veterans, Inc.* ügyben²⁶ a helyzet annyiban különbözött a *Wooley v. Maynard* ügytől, hogy itt épp a magánszemélyek által kezdeményezett elhelyezést tiltotta az állam, és nem a saját „üzenetét” kívánta rákényszeríteni az autósokra. Úgy is lefordítható, hogy a Bíróság a rendszámtábla mint üzenethordozó felület természetét ítélte meg. A Bíróság szerint az e táblán elhelyezett adatok, üzenetek – mivel hatósági természetűek – könnyen az államnak tudhatók be. Amennyiben ezen üzenetek minősítése „*government speech*”, akkor nem vonatkozik az államra a semlegesség alkotmányos követelménye. Amennyiben a rendszámtábla „*public forum*”, akkor az azon lévő üzenetek tekintetében az állam nem valósíthat meg nézőpontalapú diszkriminációt. Jóllehet megannyi más magánüzenet ismert az Egyesült Államok rendszámain – a Bíróság a *Sumnum*-ügy mintájára, korlátozottan nyilvános fórumnak találta a felületet, így az állam nem sértett alkotmányos jogot, amikor nem adott engedélyt egyes üzenetek feltüntetésére – akár arra hivatkozással, mint Texas, hogy azok sértők a közösség valamely tagja számára.

Alito bíró masszív különvéleményében kritizálta a többségi álláspont vonatkozó érveit: a súlyos ítélet szerinte „túl nagy és túl fájdalmas darabot harap ki az Első Alkotmánykiegészítés testéből.” Szerinte komoly és a jövőbe mutató hiba, ha a rendszámtáblák bizonyos – hatósági adatok mellett szabadon hagyott – részein közzétett üzeneteket kormányzati szólásnak minősítik. Szerinte nem valószínű, hogy egy szemlélő összekeverné a táblán levő „üzeneteket”, vagy hogy ne lenne tisztában azzal, ha egy rajongó „NASCAR – 24 Jeff Gordon” felirattal kocsikázik az országban, akkor az nem azt jelenti, hogy Jeff Gordon az adott állam hivatalos favoritja volna a versenyben. A tábla mint üzenethordozó felület bizonyos részét Texas szabadon hagyta magánszemélyek felíratai számára. Ha e felületen nem enged bizonyos közléseket megjeleníteni, az nyilvánvalóan nézőpontalapú diszkrimináció Alito különvéleménye szerint. A bíró reméli, hogy a jövőben ez az álláspont nem fog olyan precedenssé válni, amelynek

²⁶ *Walker v. Texas Division, Sons of Confederate Veterans, Inc.* 576 US ____ (2015). Elemzését ld. Abner S. GREENE: The Concept of the Speech Platform: Walker v. Texas Division. *Alabama Law Review*, Vol. 2. (2016) 337–394.

alapján pl. állami egyetemi kampuszok hirdetőtábláin vagy kiadványaiban elkezdhetik válogatni az „elfogadható” magánhirdetéseket.

A rendszámáblaeseteket tekintve hozza fel Joseph Blocher, hogy egyáltalán azonosítható-e, mi a kormány beszéde, lehet-e a kormányzatnak „álláspontja”. Szerinte ez több nehézségbe ütközik, például a törvényhozási eljárásokban megállapítható, hogy egy elfogadott törvény még a rá igennel szavazók véleményét sem feltétlenül tükrözi, a rendszámáblák esetében pedig egyfajta vegyes, állami- és magánszólásról kellene inkább beszélni.²⁷

3.1.4. „Törv. védett” magánszólás = kormányzati szólás? – *Matal v. Tam*

A *government speech* doktrína korlátait, és talán a Bíróság fordulatát jelzi újabban a *Matal v. Tam* ügyben²⁸ (az immár többségi oldalra került Alito által) kifejtett legfelső bírósági vélemény. Az ügy a Slants zenekar kérelméről szólt, amely nevére védjegytalimat igényelt. A „*slants*” kifejezés sértő az ázsiai származásúakra nézvést, ám a névválasztás tudatos volt, ugyanis az együttes tagjai is ilyen ázsiai-amerikai személyek, és a kifejezés újraértelmezését, sértő jellegétől való megtisztítását célozták. A védjegyhivatal (Patent and Trademark Office) szövetségi jogszabályra hivatkozva megtagadta a regisztrációt, mivel a törvény tiltja azon védjegy bejegyzését, amely alkalmas mások (akár élő vagy már elhalálozott személy) becsületének vagy jó hírvéneke megsértésére, rágalmozására. A Bíróság szerint ez a szabály az Első Alkotmánykiegészítés alapvetését sérti – egy közlést nem lehet azon az alapon tiltani, hogy az másokra nézve sérelmes eszmék kifejezése.²⁹ Az ítélet előbb áttekinti a védjegyek és oltalmuk funkcióját a kereskedelmi forgalomban, azután a jogi szabályozást tekintve megállapítja, hogy nem a törvény hozza létre a „trademarkot”, illetve az regisztráció hiányában is használható (ugyan bizonyos védelem nélkül – a regisztráció jogokkal és hasznokkal jár a jogosult számára).

A „becsmérlő” klauzula egyike azoknak a korlátoknak, amelyek meghatározók lehetnek a védjegyválasztáskor. A védjegyhivatal erre hivatkozva nem járult hozzá az általa a társadalom jól azonosítható csoportját sértő kifejezés nyilvántartásba vételéhez. A kérelmező viszont bíróságon keresett magának igazat az állammal szemben. Az állam érvelése arra alapult, hogy a fentebb említett precedens alapján a kormányzati szólás nem vethető az Első Alkotmánykiegészítés védelme alá, egyébként is, a védjegytalalom egyfajta kormányzati támogatási formaként értelmezhető. A bíróság korábbi gyakorlata alapján a kormányzat azon jogát igyekezett alátámasztani, hogy ha nem szólhatnak bizonyos eszmék, programok érdekében, akkor azzal a kormány tulajdonképpen kormányozni sem tudna.

A Legfelső Bíróság konklúziója szerint a védjegyhivatal nem tagadhatja meg egyes sértőnek minősíthető védjegyek bejegyzését arra hivatkozva, hogy ezzel az állam beszél, a névben rejlő üzenet az állam üzenete lenne. Alito bíró végre a többségi olda-

²⁷ BLOCHER i. m. 734–736.

²⁸ *Matal v. Tam* 582 US ____ (2017).

²⁹ Hivatkozik a zászlóégetős *Texas v. Johnson* ügyre, 491 US 397, 414 (1989).

lon is kifejthette véleményét a *government speech* doktrína helytelenségéről. Ez az érvelési precedens szerinte nagyon fontos, ám alapvetően kockázatokat rejt a vele való visszaélés lehetősége. Amennyiben az állam egy magánközlést valamilyen hivatalos döntéssel, megerősítő jóváhagyással kormányzati közléssé formálhat, akkor megteheti azt is, hogy a neki nem tetsző, rossz véleményeknek ezt a jóváhagyást nem adja meg, így azokat elhallgattatja vagy elkendőzi. Semmi nem támasztja alá, hogy a védjegy a kormányzat szólása volna. A hivatal nem kreál, nem módosít védjegyeket – amennyiben a kérelem a jogszabályi feltételeknek megfelelő, nem is tehet mást, mint regisztrálja azt. Az állami közlések összevisszaságát látná az, aki végigtekintene a már regisztrált szlogeneken („Just do it”, „make-believe” stb.).

Egyesek szerint a Bíróság nem veti össze ezt az érvelést a *Summum*-ügyével, ahol az engedélyezést *government speech*-ként értékelték.³⁰ Valójában Alito bíró válasza erre az, hogy a *Summum* esetében a szobroknak helyet adó parkot korlátozottan nyilvános fórumként értékelték, így az a kormányzati szerepet is más megvilágításba helyezte. A szobrok és védjegyek sem vehetők analóg módon üzenethordozó közlésnek; az előbbiekek valódi kormányzati közlés jellege tradicionális. Végeredményben a Bíróság előtt immár a *kormány beszéde* érvelés másodlagosnak tűnik a *nyilvános fórum* doktrínához képest, de azért a további fordulatokat sem zárhatjuk ki.

3.2. A tiltakozó adófizetők nézőpontja

A kormányzat beszéde mögött állami források felhasználása áll – a legegyszerűbb azt mondani, hogy az pénzbe kerül, így az adófizetők úgy érezhetik, hogy az ő pénzüket fordítják a szóban forgó közlésekre. Ezzel kapcsolatban az lehet a kifogás, hogy egyes adófizetők akarataik ellenére támogatnak olyan közléseket, amelyekkel nem értenek egyet.

A *Stern v. Kramarsky* ügy már arra világított rá,³¹ hogy ez az érvelés elsősorban a választási vagy referendum-kampányok tekintetében lesz használatos. New York állam 1975-ben módosítani kívánta alkotmányát egy emberi jogi módosítás, az ún. Equal Rights Amendment bevezetésével. A módosítást népszavazáson is meg kellett erősíteni, és az állam emberi jogi biztosa kampányolt annak támogatására, ám New York „adófizető polgárai” ezt sérelmezték. Ők a biztos kampányolástól való eltiltását, míg a biztos a szólásszabadsága védelmét kérte a bíróságtól. A meglehetősen kemény álláspontot elfoglaló tagállami bíróság a kérdést úgy fordította le, hogy az nem az emberi jogi biztos személyes állásfoglalásáról vagy véleménynyilvánításáról szól, hanem az állami hivatal megfelelő működéséről: aktívan támogathat-e egy olyan kérdést, amelyről népszavazás fog dönteni?

A bíróság meglátása szerint az, hogy állami szervek kampányolnak valamely népszavazási javaslat mellett vagy ellen – még ha esetleg jó szándékból is –, csak a demokratikus eljárások sérelmét vetítheti előre. A közpénzből működő állami szerv

³⁰ Ld. Daniel J. HEMEL – Lisa LARRIMORE OUELLETTE: Public Perceptions of Government Speech. *Supreme Court Review*, Vol. 33. (2017).

³¹ *Stern v. Kramarsky* 84 Misc.2d 447, 375 NY S.2d 235 (1975).

nem szólalhat fel valamely eldöntendő ügy vagy megválasztásért küzdő jelölt mellett, illetve ellen. Amennyiben a kormányzat részének tekinthetők, semleges és pártatlan állásponton kell maradniuk. Veszélyes és tarthatatlan precedenst teremtene, ha a kormányzat számára lehetővé tennék, hogy közpénzt használjon fel propagandacélokra valamely ügy vagy jelölt támogatása vagy ellenzése érdekében. „Ezt talán megteheti egy totalitárius, diktatorikus vagy autokrata kormányzat, de sem közvetlenül, sem közvetve nem engedhető meg a demokratikus Amerikai Egyesült Államokban.” Akkor is így van – szögezi le a Bíróság –, ha meggyőződésünk szerint az adott álláspont a hazánk legjobb érdekében áll. A közpénzekhez „szent” bizalom fűződik, azok csak a kormányzat működése érdekében használhatók fel. A kormányzati pénzekkel való, a demokratikus eljárásokat lejárató visszaélés, ha az állami szervek a közvélemény befolyásolására törekednek ilyen ügyekben.

A szólásszabadsággal kapcsolatos érvelési logikát a későbbi gyakorlat az *Abood v. Detroit Board of Education* ügyből vezette le,³² amelyben a Bíróság érvelése szerint a – magánszférában működő – szakszervezeti tagok befizetett díjaiból a szervezet finanszírozhatja az érdekvéonyesítéssel járó költségeit, ám nem bocsátkozhat olyan politikai tevékenységbe, amely túlmegy ezen az alapvető feladaton. Ezekkel kapcsolatos kiadásai ugyanis azt jelentenék, hogy a tagságnak támogatnia kellene olyan nézeteket, amelyeket amúgy ellenezne. Az érvelés hatásosnak tűnik, mégsem lehet széles körű, különösen a kormányzati üzenetek kötelező finanszírozására is alkalmazható érvényességéről beszélni. Rengeteg példa hozható erre, az elnöki politikáktól kezdve az olyan lelkiismereti nézeteltérésekig, mint a kvékerek kontra hadviselési kiadások, a fundamentalisták kontra evolúció oktatása stb.³³ (Az amerikai gondolkodásmód lényege azonban látszik a kampányfinanszírozás feletti vitákban: az állami pénzek kampányra való felhasználása érzékeny kérdésnek számít, amely értelmezhető az Első Alkotmánykiegészítés paradigmáján belül.)³⁴

Jó példa a bírósági gyakorlatból az *Abood*-ügyben foglalt érvelés kormányzati vonatkozás miatti elferdülésére a *Johanns v. Livestock Marketing Association* ügy.³⁵ Az 1985-ben alkotott törvény a marhahús népszerűsítését célozta, a minisztérium végrehajtási rendelete terméktanácsot hozott létre, valamint járulékfizetést írt elő a szarvasmarha és a marhahús kereskedelmére. Ezek a befizetések – egyebek mellett – a terméktanács marhahúst népszerűsítő kampányainak finanszírozását szolgálták. A fizetési kötelezettséggel terhelt termelők egy köre ezt a kampányt és a járulékot kifogásolva fordult bírósághoz. A bíróság először a javukra ítelt a gombatermékekre vonatkozó

³² *Abood v. Detroit Board of Education* 431 US 209 (1977); újabb hivatkozásként az ügyre l. *Janus v. American Federation of State, County and Municipal Employees, Council 31* 585 US ____ (2018).

³³ SHIFFRIN i. m. 593.

³⁴ A fontosabb kampányfinanszírozási szabályok és döntések közül elég itt csak az e pont alatt tárgyalt esetek időszakában (1970-es években) született Federal Election Campaign Act (1971) törvényt és a *Buckley v. Valeo* döntést [424 US 1 (1976)] említeni.

³⁵ *Johanns v. Livestock Marketing Association* 544 US 550 (2005).

hasonló ügyben hozott kedvező ítélet nyomán,³⁶ mondván, nem lehet kötelezni a termelőket olyan kampányszövegek támogatására, amelyekkel nem értenek egyet.

A Legfelső Bíróság mindenekelőtt elhatárolta az ügyet a korábbiaktól (*Keller v. State Bar of California* valamint *Abood*, és ebben az értelemben a *United Foods* ügytől is) az alapján, hogy ott *magán*üzenetek kötelező támogatását írta elő a kormány. Jelen esetben ehelyett a *kormányzati* közlések kötelező támogatásáról volt szó. A panaszosok véleménye szerint a terméktanács nem kormányzati testület, a Bíróság ezzel szemben úgy látta, hogy a kampány nagymértékben a szövetségi kormányzat befolyása alatt állt: a promóció és program lényegét a kongresszus és a minisztérium lényegében szabályozta, a tanácsnak csak a végrehajtás maradt feladatául. Egyébként is e testület tagságának felét az illetékes államtitkár nevezte ki. Azt sem értékelte a Bíróság, hogy a reklámok java részében „America’s Beef Producers” szerepelt ajánlóként, nem látván semmilyen bizonyítékát annak, hogy az üzenetek összeköthetők volnának a panaszosokkal. Mivel a marhahústra kivetett járuléka a kormányzati szólást finanszírozta, a Bíróság szerint az az Első Alkotmánykiegészítésből fakadó kötelező támogatás (*compelled-subsidy*) teszt alá vethető. A Scalia által kifejtett többségi vélemény szerint a polgárok kifogásolhatják a magánközlésekhez való kötelező hozzájárulást, de nem bírnak az Első Alkotmánykiegészítésből fakadó joggal arra, hogy ne támogassák a kormányzati közléseket. A polgárok joga (és a kormány felelőssége) arra terjed ki, hogy a következő választáson számon kérjék és megbuktassák a nekik nem tetsző üzenetekkel operáló kormányt.

Souter bíró különvéleménye szerint nem elfogadható, hogy a kormányzati közlésekkel és azok kötelező támogatásával szemben semmiféle igazolási igény ne létezne. Ha el is fogadjuk, hogy a kormányzati közlésekért a következő választásokon vonják le a következtetéseket a polgárok, legalább arra tekintettel kellett volna lenni ebben az ügyben, hogy a Beef Act vétkesen lehetővé tette a kormányzat elrejtőzését a terméktanács mögött.

3.3. A magánforrások kiszorítása

A soron következő érvelési modellben az elméleti megközelítés a vélemények piacának kommunikációja felől közelít: az állam aktív szerepet vállalhat, hiszen amellett, hogy tolerálja az eltérő álláspontokat, hozzájárulhat a vélemények sokszínűségéhez (l. fentebb). Az állam azonban nem teheti meg, hogy elfojt vagy kiszorít más, magánvéleményforrásokat (*drowning out private sources*).

Amerikai környezetben az érvelés nem feltétlenül meggyőző. A *Buckley v. Valeo* ügyben (1976) a Bíróság a kampányfinanszírozás szabályozásáról szóló törvény tekintetében kifejtette, hogy a kampánykiadások korlátozása annak érdekében, hogy kiegyenlítsék a polgároknak a demokratikus eljárásokra való befolyását, korlátozza a csoportok, vállalatok szólásszabadságát. Egyesek hangjának segítése érdekében nem lehet mások szólásszabadságát korlátozni. Az ügyben megvizsgálták azt a helyzetet, amikor egyes befolyásos vélemények, túlzott hatalmuk révén, káros hatással bírnak a

³⁶ *United States v. United Foods, Inc.* 533 US 405 (2001).

választásokra és azok kimenetelére; a Bíróság szerint mégis alkotmányellenes a kormányzat ezzel szembeni véleményeket korlátozó fellépése. Nem sokkal később viszont a Bíróság a *First National Bank of Boston v. Bellotti* ügyben aggodalmát fejezte ki a demokratikus folyamatokat eltorzító vállalati hatások miatt, amelyekkel szemben a fellépés már „megfontolásra érdemessé” vált. Shiffrin árnyalja a problémakört, mert bár az érvelés állami fellépéssel szembeni alkalmazhatóságát fenntartja, túlzónak találja az aggodalmakat a pluralisztikus amerikai véleménypiacon³⁷ a kormányzati hatalom elfojtásra alkalmas túlsúlyával kapcsolatban. De szerinte még nagyobb gond, hogy általános megközelítésként sem használható, mert nem fed le több Első Alkotmánykiegészítéssel kapcsolatos problémát.³⁸

A *Miller v. California Commission of the Status of Women*³⁹ ügyben olyan kérdés volt a Bíróság előtt, amelyben nem egy referendumra, hanem egy, az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos törvényhozási döntésre irányult a kormányzat által létrehozott bizottság kampánytevékenysége (cikkek megjelenését, lobbitevékenységet, hírleveleket stb. finanszíroztak közpénzből). A „*drowining out*” modellt explicite alkalmazó Bíróság szerint a kormányzat hozzátéheti a hangját a sok másikhöz addig, amíg nem fojtja el a magánkommunikációt.⁴⁰ Jelen esetben viszont sem a kommunikáció terjedelme, sem az eszközei nem minősültek ily mértékűnek vagy hatásúnak. Az ítélet azonban mintegy fenyegetően „kiszól” az esetből, és leszögezi, hogy teljesen más a megítélése annak, ha az állam kommunikációja olyan terepre lép ki, ahol a politikai vita tárgya egy, a nép általi döntésre bocsátott kérdés. Ekkor ugyanis a választók döntési joga kiemelkedő jelentőségűvé teszi az alkotmányra alapozott bírói felülvizsgálatot – annak érdekében, hogy megvédjék a demokratikus eljárásokat a „kútmérgezéstől”.⁴¹

3.4. A törvényes felhatalmazás igénye

A bíróságok már régebbi döntéseikben elvárták, hogy a kormányzat törvényi felhatalmazással (*statutory authority*) bírjon a „szólásra”. A törvényhozás felhatalmazása legyen „világos és össze nem téveszthető nyelvezetű”.⁴² A *Citizens to Protect Public Funds v. Board of Education* ügyben a New Jersey-i felsőbbíróság a törvényi felhatalmazást megtalálta abban a tekintetben, hogy az iskola vezetősége forrásokat fordítson a szavazók bizonyos javaslattal kapcsolatos informálására, ám arra már nem, hogy az arról szóló szavazáson az igen vagy a nem szavazat mellett kampányoljon. A Bíróság ugyanakkor elfogadta volna, ha a törvény az ilyen tartalmú kampányra is felhatalma-

³⁷ Hasonlóképp FAGUNDES i. m. 45.

³⁸ *First National Bank of Boston v. Bellotti* 435 US 765 (1978); SHIFFRIN i. m. 595–600.

³⁹ Civ. No. 22046. Court of Appeals of California, Third Appellate District. 3 February 1984.

⁴⁰ 151 Cal. App.3d 700.

⁴¹ Uo., 702. Ld. még NORTON (2011) i. m. 226.

⁴² *Mines v. Del Valle* (1927) 201 Cal. 273 [257, 530].

zást ad az iskolának.⁴³ Az érvelés megjelent továbbá az *Anderson v. City of Boston* és a fentebb már érintett *Stern v. Kramarsky* ügyekben is.⁴⁴

3.5. A kormányzati funkciók elhatárolása

„A kormányzat szóláshoz való jogosultsága nem terjedhet ki bármilyen, a kormányzati funkciókon túli szférára. [...] Természetesen nincs felhatalmazása valamely jelölt megválasztását közvetlenül támogató megnyilvánulásra. Hiszen nem a kormány feladata önmaga újraválasztása.”⁴⁵

A véleményszabadság önkormányzásra alapuló igazolásából fakadó elvi megfogalmazás alkalmazási területe nyilván elsősorban a kampányidőszak, azonban további értelmezési feladatokat is felvet, ugyanis a kormányzati funkciók nem könnyen határolhatók el. Shiffrin lényegileg lehetetlennek nevezi a pártcélokot szolgáló és az ilyen szempontból semleges sajtótájékoztatók elkülönítését – ezek a témakörök nemcsak szóközletükben, de az értelmezési lehetőségeket tekintve is összefolynak.⁴⁶ A már idézett *Stern v. Kramarsky* ügy indokolásában a New York-i bíróság megfogalmazta azt is, hogy a kampánykérdésekben (valamely szavazás tárgyát képező kérdésben) való állásfoglalás helytelen kormányzati hozzáállás, és rombolja a demokratikus eljárásokba vetett bizalmat.⁴⁷

3.6. Analógia az Első Alkotmánykiegészítésen belül

Shiffrin megfontolásra javasol⁴⁸ egy olyan alkotmányos szabályt is az értelmezési gyakorlat számára, amely világos tilalmat fogalmaz meg egyfajta kormányzati beszéd számára. Ez az ún. *establishment clause*, a vallás hivatalossá tételére vagy a vallás szabad gyakorlásának eltiltására vonatkozó korlát. Az analógia alapja lehet, hogy a vallásos nézetek támogatása hasonlóan egyéb ideológiák, nézetek terjesztéséhez, és ha az egyházak támogatásának általános állami tilalma talán nem is vitán felüli, Shiffrin szerint az alkotmányozók bizonyosan tartottak attól, hogy ha a kormányzat valamely vallás mögé állíthatná közhatalmi súlyát, akkor más vallások gyakorlására, felvállalására ez korlátozóan hatna.

Újabbán, a *Hein v. Freedom From Religion Foundation, Inc.*⁴⁹ ügyben merült fel az állami szerepvállalás alkotmányossága. A Bush adminisztráció által létrehozott, hitéleti és közösségi kezdeményezéseket szolgáló program kormányzati támogatásokat

⁴³ *Citizens to Protect Public Funds v. Board of Education* (1953) 13 NJ 172; 98 A.2d 673. A kérdés az iskola épületének bővítését szolgáló kötvénykibocsátásról szólt.

⁴⁴ HABERMAN i. m. 212–213.

⁴⁵ Thomas Emerson érvelését idézi SHIFFRIN i. m. 601.

⁴⁶ Uo., skk.

⁴⁷ *Stern v. Kramarsky*, 84 Misc.2d 452, 375 NY S.2d 235 (1975); ld. HABERMAN i. m. 214.

⁴⁸ SHIFFRIN i. m. 605.

⁴⁹ *Hein v. Freedom From Religion Foundation, Inc.* 551 US 587 (2007).

nyújtott pályázati alapon. A programot azért perelték be, mert állítólag a működését propagáló konferenciákon a vallási szervezeteket előnyben részesítette a nem-vallásos pályázókkal szemben. A bíróságoknak alapvetően azt a kérdést kellett megválaszolni, hogy a *Freedom From Religion Foundation* bírt-e egyáltalán perképességgel. Az alapul fekvő gyakorlat szerint az adófizetők nem perelhetnek állami, törvényhozási döntéseket a költségvetési kiadások tárgyában (ld. ennek relevanciáját a „*dissenting taxpayers*” modellben), azzal a kivétellel, hogy a vallásalapítási klauzula tekintetében az alkotmányértés lehet kereseti alap (*Flast v. Cohen* ügy, 1968). A Legfelső Bíróság végül ezt az érvet nem látta megalapozottnak, hiszen nem kongresszusi, hanem a végrehajtó hatalom programjáról volt szó (vö. az Első Alkotmánykiegészítés szövegezését). Az 5:4 arányban az elnöki hivatal javára meghozott ítélethez csatolt párhuzamos és különvélemények szerint az sem kívánatos scenárió, hogy a jövőben minden kormányzati kommunikációs kiadást perelni lehessen (Scalia és Kennedy véleményei), azonban egyes alkotmányértések, például egy szélsőséges diszkriminatív támogatási gyakorlat tekintetében a perképességet el kellene ismerni.

A szakirodalomban ez többnyire elfogadott álláspont, és felhívja a figyelmet a *government speech* és az *establishment clause* paradigma közötti, hatásosnak tűnő analógia alkalmazási korlátaira és határeseiteire.⁵⁰ Az állami funkciók gyakorlása sok esetben lelkiismereti meggyőződések kötelező előírásával jár – gondoljunk a kötelező orvosi ellátások, védőoltások problémakörére. A klauzula nem vallásos irányba való megnyitása minden bizonnyal túl messzire menne.

A *Rust v Sullivan* ügyben⁵¹ a Title X családtervezési szolgáltatásokról szóló törvény végrehajtásában az illetékes minisztérium megtiltotta a terhesség-megszakítás mint családtervezési opció népszerűsítését (nem kaphatott állami támogatást a programban). A panaszosok az Első és az Ötödik Alkotmánykiegészítés alapján is alkotmányellenesnek találták az intézkedést. A kormány szerint viszont jogosult értékítéletet mondani és a gyerekvállalást preferálni az abortusszal szemben, valamint e döntésének érvényt szerezni állami források elosztásával.

A Bíróság álláspontja szerint a kormány az alkotmány sérelme nélkül támogathat bizonyos nézeteket másokkal szemben, mivel ez nem nézőpont alapú diszkrimináció, hanem egy adott probléma több alternatív megoldási módozata közül egy kiválasztása. Így az ügyben nem alkotmányértő, hogy a kormányzati támogatással működő program a családtervezési (*pro-life*) szolgáltatásokat támogatja, míg a terhesség-megszakítási szolgáltatásokat nem. Ez nem jelentette az abortusz vagy az azzal kapcsolatban tanácsadás teljes tilalmát, nem korlátozta sem az orvos–beteg konzultáció tartalmát, sem a nők önrendelkezési jogát – mindössze a Title X programon kívül helyezte ezeket. (Más oldalról tekintve: a kormányzat nem köteles támogatni egy bizonyos tevé-

⁵⁰ A Hein-ügy alapján ld. Lauren S. MICHAELS: *Hein v. Freedom From Religion Foundation: Sitting This One Out – Denying Taxpayer Standing to Challenge Faith-Based Funding*. *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, Vol. 43. (2008) 213–237.; illetve Carol NACKENOFF: *The Dueling First Amendments: Government as Funder, as Speaker, and the Establishment Clause*. *Maryland Law Review*, Vol. 1. (2009) 132–148.

⁵¹ *Rust v Sullivan* 500 US 173 (1991).

kenységet csak mert az alkotmányos védelemben részesül.) A különvéleményen levők mellett, hogy a rendelkezés nem egyértelmű nyelvezetét kritizálták, mellett érveltek, hogy a többségi döntés kifogásolható módon hagy jóvá egy olyan intézkedést, amely alkotmányellenes feltételhez (egy bizonyos vélemény elhallgatása) köti az állami támogatásban részesülést, illetve egy nézőponttól tartalmi szempontból megvonja ezt a támogatást.

4. A kormány beszéde és a demokratikus eljárások integritásának védelme

Az alkotmányos korlátok, hivatkozási alapok keresése után közelítsük meg a szóban forgó problémakört abból a dimenzióból, hogy a kormányzati kommunikáció mennyiben érinti a demokratikus eljárásokat, azaz a választási kampányokat, eljárásokat és a demokratikus legitimitáció alkotmányos értékeit.⁵²

A demokratikus eljárások védelmének értékét olyan, az amerikai alkotmányt átfogó elvként foghatjuk fel, amely önmagában is kész igazolását adja annak, hogy a kormányzatot eltiltsák a szabad választásokba való beavatkozástól. A közhatalom forrása a nép, amely képviselőit formálisan felruházza a kormányzásra való hatalommal. Egy referendum esetében tehát a kormányzat támogató állásfoglalása a szavazás egyik kérdésében azt jelenti, hogy a szavazók által gyakorolható hatalomba avatkozik bele. A *City of Eastlake v. Forest City Enterprises* ügyben⁵³ a Bíróság kifejtette, hogy a nép, amikor létrehozza a törvényhozó testületeket, fenntarthatja magának a hatalmat, hogy közvetlenül döntsön el olyan ügyeket, amelyeket amúgy a törvényhozásra bízott. Ezt a választási kérdésekre alkalmazva azt mondhatjuk, hogy a kormányzat nem avatkozhat be olyan ügyekbe, amelyeket a nép fenntartott magának.⁵⁴

4.1. Első tétel: A kormány hozzájáruljon-e a plurális kampányhoz?

Kampányidőszakban kényes kérdés a kampányolási felületekhez, különösen a média nyilvánosságához való hozzáférés. Az *Arkansas Educational Television Commission v. Forbes* ügyben⁵⁵ a köztulajdonban álló Arkansas ETC médiaszolgáltató vitát szervezett a nagyobb pártok jelöltjei között. A függetlenként és kisebb támogatottsággal bíró Ralph Forbes szeretett volna részt venni a vitában, ám ezt a lehetőséget megtagadták tőle, emiatt az Első Alkotmánykiegészítésben foglalt szólásszabadság sérelmére hivatkozva pert indított. A Legfelső Bíróság a *public forum* elv alkalmazásával elvetette az alkotmány sértést. Az ítélet szerint a vita szervezői megtehetik, hogy egyes jelölteket kizárják a vitán való részvételből, így nem sértette a szólásszabadságot, hogy csak

⁵² Az áttekintéshez ld. még: NORTON (2011) i. m. 209.; Corey BRETTSCHEIDER: When the State Speaks, What Should It Say? The Dilemmas of Freedom of Expression and Democratic Persuasion. *Perspectives on Politics*, Vol. 8., N. 4. (2010) 1005–1019.; és HABERMAN i. m.

⁵³ *City of Eastlake v. Forest City Enterprises* 426 US 668 (1976).

⁵⁴ Az érveléshez l. HABERMAN i. m. 218. és 62. j. Másik példával élve Shiffrin [i. m. 639–640.] arra hívja fel a figyelmet, hogy a kormányzat nem avatkozhat bele a néptől jövő kezdeményezésekbe, amikor a szavazólapra – kihasználva ebbéli helyzetelőnyét – felvezeti saját nézetét.

⁵⁵ *Arkansas Educational Television Commission v. Forbes* 523 US 666 (1998).

az adott kongresszusi kerületből, illetve objektív mércét (a jelölt támogatottsága) alkalmazva, nem pedig a nézőpontjuk alapján választották ki a résztvevőket – szemben a „szabad-mikrofon” (*open-microphone*) elvvel. A televíziós vita ezzel nem minősült nyilvános fórumnak. Az eltérő vélemények egyenlő elbánás iránti igénye itt a nyilvános fórum modelljének megközelítésében nem nyert támogatást, jóllehet épp a közszolgálati csatornák és az állam hozzájárulása a vélemények piacához kézzelfogható lehetett volna. A szegényebb, kisebb támogatottságú és ismertségű jelölt nézeteinek terjesztéséhez tehát a Bíróság nem nyújtott segítő kezet.⁵⁶

Az amerikai kampányszabályozás fő vonala mégis a kampányfinanszírozás kérdése. Ennek rendkívüli vitákat kiváltó eseteit csak részben említettük fentebb, itt is csak arra a dimenzióra térünk ki, hogy a jelöltek közfinanszírozása milyen alkotmányos értékeket sérthet.

Az *Arizona Free Enterprise Club’s Freedom Club PAC v. Bennett* ügyben⁵⁷ azt az arizonai szabályozást vizsgálta a Bíróság, amely kiegészítő támogatást (*matching fund*) nyújtott egyes jelölteknek, a magánforrásból kampányoló ellenfelek kampányköltségei (túlköltekezése) alapján. Arizona állam szerint ez a szabályozás „több szót” eredményez. A Bíróság itt elfogadta a *Buckley*-ügyben tett megállapítást (az állam részt vehet a választási kampányok közfinanszírozásában), ám a szólásszabadság védelmének célját nem adhatja fel. Arizona állam igazolási kísérleteit elvetette: sem a jelöltek közötti versenyfeltételek kiegyenlítését, sem az antikorrupciós célokat nem látta kielégítőnek. Inkább hajlott a republikánus panaszos érvei felé: amennyiben az állam támogatást nyújt egy jelölt ellenfelének azon az alapon, hogy ő mennyit költött kampányára, korlátozó hatással van az ő kiadásaira. Ha ugyanis nem akarja, hogy az ellenfele további állami forrásokat kapjon a vele folytatott küzdelemben – saját kiadásait (értsd: szólását) kell visszafognia. A Bíróság szerint ez a szabályozás korlátozza a politikai véleménynyilvánítást, jóllehet nem kívánta a jelöltek állami támogatásának minden formáját⁵⁸ alkotmányellenesnek nyilvánítani. A különvéleményen levő bírók viszont épp úgy találták, hogy az egészséges, élénk politikai rendszert erősít meg, és diskurzusok töltik meg, és a törvény épp a szabad véleménynyilvánítást támogatta volna.⁵⁹

Helen Norton szerint, noha érthető az alkotmányjog idegenkedése a kormányzati kommunikációtól kampányidőszakban, megannyi érvet lehet felhozni annak – több feltételtől is függő – elfogadása mellett. Az óvatos álláspontot elfoglaló szerzők – Norton áttekintésében – a demokratikus eljárásokat óvják. A demokrácia lényege, hogy abban a kormányzat a közvéleményt (a valamiféleképpen értelmezett népakaratot) támogatja, és annak megfelelően alakítja közpolitikai döntéseit. Ezzel szemben az autokratikus rendszerek a közvéleményt alakítják saját elképzelésükhöz. Éppen ezért

⁵⁶ ANDRÉ i. m. 893–894.

⁵⁷ *Arizona Free Enterprise Club’s Freedom Club PAC v. Bennett* 564 US ____ (2011).

⁵⁸ Ugyanakkor az olyan szabályozást, amelyben valamely jelölt egyszerűen nem fér hozzá az állami támogatáshoz (mert mondjuk korábbi választási eredményességhez kötött), alkotmányellenesnek találja SHIFFRIN i. m. 631–632.

⁵⁹ ANDRÉ i. m. 894–896. skk., egyébként elemzéseiben felhasználja a *Sumnum*-ügyben alkalmazott *public forum* tesztet is.

a demokráciában a kormányzat csak korlátozott lehetőségekkel bírhat a közvélemény manipulálására. Ugyanakkor több példát és érvet is lehet hozni a kormányzati kampányokat kategorikusan kizáró álláspontokkal szemben. A kormányzat érvelhet is, nem csak ránk kényszeríthet álláspontokat. Meglehet, a kormányzati közhatalom természeténél fogva kényszerítő hatással bír. Ezzel szemben Norton példaként hozza az Egyesült Államok tisztí főorvosi jelentését 1964-ből a dohányzás okozta egészségügyi kockázatokról. Ez a jelentés meggyőző erővel bírt, szemben az – egyébként alkotmányosan szintén védhető – elrettentő feliratok dohánytermékeken való kötelező elhelyezésével. A kormányzat „kényszerítő” beszéde akkor valósulhat meg, amikor elfedi az üzenet mögötti kilétét, vagy ha a hallgatóság „fogyul ejtett”. Ez utóbbira példa Barack Obama, 2008-as beiktatása utáni videóüzenete az általános iskolásoknak.

A kormányzat – nem kényszerítő – beszéde alkalmas az Első Alkotmánykiegészítésből levezetett értékek védelmére: a választók információval való ellátásával a demokratikus részvételt támogathatja, és az igazság kereséséhez járulhat hozzá felvilágosításokkal stb. Amennyiben a kampányban a jelentős befolyással bíró szereplőkkel szemben korlátokat fogadunk el az Első Alkotmánykiegészítés alapján, könnyen mondhatjuk, hogy az állam is egy ilyen jelentős befolyással bíró tényező. Ám az állam, információival belépve a *marketplace*-re, éppen más – magán – szereplők befolyását tudja relativizálni, ezáltal az egyenlőség érdekében cselekszik. Amennyiben a kormányzat üzenetei transzparensnek (tudható, hogy az államtól érkeznek), kellően felkészült választók számára feldolgozható információkat nyújtanak akkor is, ha nem értenek egyet a kormányzattal, mert ez esetben a választásokon való döntésüket ennek megfelelően alakíthatják, és számonkérhetik a kormányzaton a kampányüzeneteit.

A 2010-es *Citizens United* döntést sokan úgy értelmezték, hogy szabad utat enged a befolyásos magánérdekcsoportoknak. Ebben az esetben éppen e magánérdekek elensúlyozására lehet alkalmas a kormányzati beszéd; egyik példa erre a dohányipari cégek reklámtevékenységével szembemenő, fentebb említett tisztí főorvosi jelentés. Nem beszélve arról, hogy a magánérdekcsoportok esetében homályba vész azok kiléte, és egyébként is, felelősségre vonásuk kizárt a demokratikus eljárásokban – nem úgy a kormányzaté. Továbbá amennyiben az Első Alkotmánykiegészítés védi a hamis kampánybeszédet, szükség lehet a valóság-hű információk, igazodási pontok, adatok megjelenítésére is.⁶⁰

A kormányzati kampány tehát csak a következő feltételek mellett tűrhető meg, fogadható el Helen Norton szerint: a) transzparencia: legyen ismert, hogy a kormány beszél, elősegítve a demokratikus felelősségre vonást; b) a tisztségviselői és képviselőválasztások esetében jóval korlátozottabb az állam fellépése (vagy inkább kizárt), és megengedhetőbb egyes ügyek eldöntésével kapcsolatos kampányokban, ahol a már hivatalban levők védelmére vagy újráválasztására vonatkozó szándékok inkább másodlagosak.

A Bíróság a *Walker v. Texas Division* ügyben is kifejtette, hogy miért nem várható el a kormányzati beszéddel szemben a tartalomsemlegesség. Ennek az érvelésnek az a lényege, hogy ez a kommunikáció maga is a választási-demokratikus procedúra

⁶⁰ Ld. még BRETTSCHEIDER i. m.

eredménye. Egyrészt a kormányzat, amikor egyes közpolitikákat képvisel, promotál, akkor a polgárai nevében, azok felhatalmazására cselekszik. E kommunikációjának elbírálása is a választók joga lesz.⁶¹ Nyilván fontos szempont a választások szempontjából a transzparencia: amikor a kormány beszél, legyen nyilvánvaló, hogy kinek a kommunikációját halljuk. Ez a követelmény segít megítélni olyan eseteket, amikor különféle utakon jut el a kormányzati hatás a kommunikációs mezőbe – magánszervezetek támogatásával vagy egyéb nem nyilvánvaló körülmény révén.⁶²

4.2. Második tétel: A kormány, amikor visszaél(het) pozícióival

Az utóbbi évtizedekben a Kongresszus nagyrészt megbirkózott azzal a kihívással, amit az ún. *franking privilege* jelentett: a képviselői kedvezmények körébe sorolható ingyenes postaszolgáltatást (levélküldést) általában felhasználták arra, hogy tömeges méretekben postázzanak kampányanyagokat a választóknak. Shiffrin tipikus egyoldalú juttatásnak minősítette a szolgáltatást, amely az inkumbens képviselőket preferálta a külsősökkel szemben. Ez statisztikailag elképesztő méreteket öltött az 1970-es években: egy átlagos kongresszusi tag évi 70 ezer dollárnyi összegben élt ezzel a szolgáltatással, ami háromszorosa volt egy átlagos, nem inkumbens jelölt teljes kampányköltségvetésének.⁶³ Mindazonáltal a törvényhozás költségvetési kerete 1988 és 2014 között jelentős mértékben, 84%-kal csökkent (113,4 millió dollárról 16,9 millió dollárra).⁶⁴

A *Schiaffo v. Helstoski* ügyben⁶⁵ az alperes mintegy 200 ezer (!) postázott hírlevelén kívül több tízezer egyéb kiadvány postázása is megítélés alá került. A New Jersey-i bíróság úgy találta, hogy a törvényhozási és képviseleti funkciók gyakorlása körébe tartozik a parlamenti munkáról való tudósítás, policy-kérdőívek és -hírlevelek küldése, hiszen a képviselők így tartják a kapcsolatot a választóikkal. Ugyan a választási kampányban az inkumbensek ezáltal előnyt élveznek az újonnan feltörekvőkkel szemben, a törvényhozási funkciók gyakorlása mint előny sokkal fontosabb, mint a választási procedúrában okozott hátrány. Ez utóbbi nem is éri el azt a szintet, hogy a felperes alkotmányos jogainak sérelméhez vezessen. Az 1980-as évek elején burjánzó gyakorlat lett Shiffrin még akként tört lándzsát, hogy az egyáltalán nem a jól informált választói döntést szolgálta, hanem a demokratikus eljárás egy masszív egyenlőtlenységét – akkor is, ha a fentebb említett érv, miszerint a politikai és a törvényhozási funkció gyakorlása nem igazán elkülöníthető egy ilyen kommunikációban. Mindazonáltal ez utóbbi, egyébként legitím funkciógyakorlásnak más, az esélyegyenlőséget inkább tiszteletben tartó módszereit is finanszírozni lehetne a képviselői levelek helyett.⁶⁶

⁶¹ *Walker v. Texas Division, Sons of Confederate Veterans, Inc.* 576 US ____ (2015).

⁶² Legalábbis ezt a szempontot a *government speech* doktrína részévé tenné BLOCHER i. m. 717–718.

⁶³ SHIFFRIN i. m. 632–633.

⁶⁴ Matthew E. GLASSMAN: *Congressional Franking Privilege: Background and Recent Legislation*. Congressional Research Service. 2015., <https://fas.org/sgp/crs/misc/RS22771.pdf>.

⁶⁵ *Schiaffo v. Helstoski* 350 F. Supp. 1076 (1972).

⁶⁶ SHIFFRIN i. m. 635–636.

Másképp ítél a fellebbviteli bíróság a *Hoellen v. Annunzio* ügyben, ahol szintén a törvényhozási feladatok ellátásával igyekeztek igazolni kiküldött levelek tízezreit. A bíróság szerint

„[...] nyilvánvalóan elfogadható, ha a Kongresszus tagja közügyekben a választóihoz fordul azok véleményének megismerésére. De ha az ilyen típusú levelek tartalma mögé nézünk, annak érdekében, hogy az ilyen kétséges levelezés természetét megítéljük, a logika azt diktálja, hogy nem szabad szemet hunyni azon szembeötlő bizonyíték felett, amely leleplezi, hogy a megjelenésében hivatalos ügy valójában egy önző célt takar.”⁶⁷

A választási kampányban kreatív formákat öltő kormányzati részvételnek több törvényi szabály is igyekszik gátat szabni. Tagállami és a szövetségi⁶⁸ szinten elsősorban a finanszírozási törvények tartalmazznak előírásokat a meg nem engedett tevékenységekről, többször büntetőjogi szankciókkal is operálva. Tagállamonként részletes szabályozásokat találunk, amelyek a föderális választásoknak is alapul szolgálnak.

Michigan kampányfinanszírozási törvénye⁶⁹ megtiltja az állami-önkormányzati testületeknek és szerveknek, hogy valamely referendum-kérdés, illetve képviselőjelölt támogatása vagy ellenzése céljából használják költségvetési forrásaikat, személyzetüket, hivatali helyiségeiket, számítástechnikai felszerelésüket (hardver) és szoftvereiket, tulajdontárgyaikat, irodai eszközeiket, postaszolgáltatásukat, járműveket, szolgáltatásokat vagy más állami erőforrást (vagy nem adhatnak felhatalmazást azok használatára). A rendelkezéseket megsértő személyek és hivatalok egyaránt súlyos pénz- és szabadságvesztés-büntetéseket kockáztatnak. Ugyanakkor a kampányidőszak nem eredményezheti, hogy közszolgálatban dolgozók nem szólhatnak meg pusztán azért, mert helyi vagy központi állami szervek alkalmazottai, ezért a törvény kifejezetten megenged néhány megnyilvánulást:

- közpolitikai feladatért felelős választott vagy kinevezett közhivatalt viselő személy véleménynyilvánítása;
- az állami szerv/testület működése szempontjából releváns tényszerű tájékoztató előállítás és terjesztése;
- a szerv tulajdonában, használatában álló vagy általa bérelt középület használata, amennyiben valamennyi jelölt vagy bizottság egyenlő feltételekkel, eséllyel használhatja azt;
- választott vagy kinevezett közhivatalt viselő személy vagy az állami szerv alkalmazottja, amennyiben nem a munkakörében (munkáltatója érdekében), hanem szabadidejében tevékenykedve a saját nézeteit fejt ki, a saját pénzét költi, vagy személyesen vállal önkéntes szolgáltatásokat.⁷⁰

⁶⁷ *Hoellen v. Annunzio* 468 F.2d 522 (7th Cir. 1972).

⁶⁸ Federal Election Campaign Laws, <https://www.fec.gov/resources/cms-content/documents/feca.pdf>.

⁶⁹ <http://www.legislature.mi.gov/documents/mcl/pdf/mcl-act-388-of-1976.pdf>.

⁷⁰ Egy szabályozás (Michigan Campaign Finance Act) értelmző bemutatásához ld. Jason C. MILLER: Limits on Political Statements by Public Bodies. State Law Penalizes Government Speech that Rises to

A kormányzati kommunikációs felületeket értelemszerűen el kell különíteni a direkt politikai tevékenységtől. A kormányzati szervek honlapjain vagy blogjain kampányanyagokat nem lehet közzétenni, hacsak az nem tartozik épp az adott szerv hivatalos működéséhez. (Például egy testületi ülés jegyzőkönyvét közzé lehet tenni akkor is, ha az az ülésen felszólalók politikai üzeneteit rögzítette.) Közhiteles adatok szintén közzétehetőek, de azok proaktív terjesztése már direkt politikálásnak minősülhet. Az állami alkalmazottak természetesen megnyithatnak és elolvashatnak kampánytartalmú e-maileket, de azok továbbítása már korlátozott. Hivatali e-mailjükről (amit egyébként jobb, ha leíratnak az ilyen levelezőlistákról) továbbküldhetik privát postafiókjukba a levelet, illetve akkor is, ha az adott hivatal feladatkörébe tartozó ügyet érint, és nem kommentálják azt. Hasonlóképp kizárt, hogy az állami szervek esetleges közösségi oldalain kampányanyagot tegyen közzé a közhivatalnok. Amennyiben a hivatal lehetővé teszi híreinek kommentálását ezeken az oldalakon, a kommenteket egyenlő elbírálás alá kell vennie (nem szűrhet nézőpont szerint).⁷¹

5. Összegzés

A kormányzati beszédet az amerikai szólásszabadság paradigmaticus keretein belül nehezebb megítélni alkotmányosan, mint elsőre gondolnánk. Az Első Alkotmánykiegészítés ugyanis azt tiltja, hogy az állam cenzorként korlátozza a szólást, és első megközelítésben nem szól arról, hogy az állam miként szólhat. A bírósági gyakorlat és persze a szakirodalom már az 1970-es években felfigyelt a problémára, és több dimenzióban is igyekezett megfogalmazni a kormányzati szólás alkotmányos korlátait. Áttekintésünk során a bírósági gyakorlatból több érvet és érvrendszert (az amerikai szakirodalom szóhasználatával: doktrínákat) is megvizsgáltunk az adott ügy körülményeire tekintettel. A levonható főbb tanulságokat a következőképp összegezhajjuk.

A kormányzat beszédéhez az Első Alkotmánykiegészítés értelmezése alapvetően a magánbeszéd sérelme irányából közelíthet.⁷² Az ehhez felhozott szempontok csak részben tudják a szóban forgó kihívás erejét gyengíteni, ugyanis amennyiben a kormányzás egyes nézőpontok képviselőjét és megvalósítását jelenti, csak a választásokon elszámoltatható kormány révén lesznek a demokratikus eljárások kétirányúak, a választói panaszok orvosolhatók.

A magánszemélyek szólásszabadsága sérülhet a kormányzati kényszerítő beszéd, valamint a nyilvános fórumokhoz való hozzáférés korlátozása révén. Ezekben az esetekben a magánszemélyek rendelkezésére álló alternatívákat kellene számba venni – az

the Level of Electioneering. *Public Corporation Law Quarterly*, Vol. 8. (2008).

⁷¹ Forrásunk az Oregon választási szabályából készült útmutató: *Restrictions on Political Campaigning by Public Employees* – ORS 260.432, <https://sos.oregon.gov/elections/Documents/restrictions.pdf>.

⁷² Egyesek szerint a bírósági gyakorlat nem bír sok határozattal, mert az egyéni jogérvényesítésnek kevés hely kínálkozik ezen a terepen – inkább a közérdek nevében fellépő állami szervek, ügyészek képesek a jogszabályi előírások kikényszerítésére. MILLER i. m. 6. lj., idézi a *Forster v. Delton School District* ügy [176 Mich. App. 582 (1989)] megállapítását: a michigani kampányfinanszírozási törvény nem engedi a magánszemélyek általi kikényszerítést.

Egyesült Államok poliarchikus társadalmában valójában nagyon nehéz azt kimutatni, hogy egyéb forrás vagy csatorna ne lett volna hatékony fórum.

A választási eljárások és a demokratikus folyamatok védelme érdekében a kormányzatot és az inkumbens tisztviselőket korlátozni szükséges abban, hogy az állami-költségvetési forrásokat az újválasztásuk érdekében saját céljaikra használják. Ebben a körben az amerikai törvényhozások már sok garanciális szabályt alkottak, mégis, a jogalkalmazók előtt áll a feladat, hogy a kormányzati (a kormányzáshoz kötődő vagy az újválasztás érdekében megvalósult) költségek/szólások természetét megítéeljék.

A demokratikus eljárások integritása érdekében ugyanakkor a kormányzat aktív szerepvállalása mellett is erős érvek állnak. Az amerikai dogmatika nem termelte ki az állam intézményvédelmi kötelezettségét, ám a szerzők általában meggyőzően érvelnek amellett, hogy a kormányzati beszéd támogathatja a vélemények piacát, a választók informált döntését. Teheti ezt a gyengébb hangok felerősítésével, a közszolgálati vagy „*educational*” médiával, a dezinformáció-ellenes fellépéssel, kampányfinanszírozással stb. Ezek az intézkedések az amerikai paradigmában egyelőre másodlagosak, azonban nem kizárt, hogy idővel a korrigálandó jelenségek súlya jelentőségüket növelni fogja.