

---

**MTA Law Working Papers  
2020/14.**

**A párt- és kampányfinanszírozás  
szabályainak kialakulása az  
Amerikai Egyesült Államokban:  
mennyit ér a szólásszabadság?**

*Szilágyi Emese*

## Szilágyi Emese

### A párt- és kampányfinanszírozás szabályainak kialakulása az Amerikai Egyesült Államokban: mennyit ér a szólásszabadság?

A párt- és kampányfinanszírozás szabályainak kialakulása az Amerikai Egyesült Államokban: mennyit ér a szólásszabadság?.....	1
1. Eltérő hangsúlyok .....	2
1.1 A politikai pártok szerepe az alkotmányos gondolkodásban.....	2
1.2 Jelölt-orientáltság a kampányszabályozásban .....	4
2. Történeti fejlődés .....	6
2.1 Az aranytojást tojó tyúkok évtizedei .....	6
2.2 A Szövetségi Választási Kampánytörvény megszületése.....	7
2.2.1 Adományozási és költési korlátok.....	9
2.2.2 A Buckley v. Valeo.....	10
3. A Kampánytörvény legfontosabb elemei .....	13
3.1 Kemény pénzek, puha pénzek .....	13
3.2 A kampánykommunikáció speciális szabályai .....	15
3.3 A kampányszervezetek és szerepük.....	17
3.4 Az elnökjelöltek kampányának állami finanszírozása.....	19
3.5 A Szövetségi Választási Bizottság.....	20
4. A kétpárti reformtörvény „tündöklése...” .....	21
4.1 A puha pénzek új szabályozása .....	22
4.2 Koordinált és független kiadások .....	23
4.3 A kampányadományokra és költsékre vonatkozó további módosítások .....	24
4.4 A <i>McConnell</i> – döntés .....	25
5. „... és bukása” .....	26
5.1 <i>Davis v. FEC</i> .....	27
5.2 <i>Citizens United v. FEC</i> .....	27
5.3 <i>McCutcheon et al. kontra Federal Election Commission</i> .....	28
5.4 A Super PAC-ek évtizede.....	30
6. Összegzés.....	31

Írásomban az Amerikai Egyesült Államok párt- és kampányfinanszírozási szabályozását vizsgálom, elsősorban a szövetségi joganyagot felvázolva. Az Egyesült Államokban legalább ötven, többé-kevésbé eltérő tagállami szabályozási rezsím létezik,<sup>1</sup> azonban már az itt bemutatott szövetségi szabályozásból is kibontakozik a jogi szabályozásnak az a logikája, amely túlnyomórészt ismétlődik az egyes tagállami szabályozásokban. A tanulmány fő célja, hogy a joganyag kialakulását, a jogalkotói megfontolásokat, az alkalmazott egyedi szabályozási megoldásokat és a jogi fogalomrendszert ismertesse. Ez a megközelítésmód alkalmas a legfontosabb problémagócok beazonosítására is.

A párt- és kampányfinanszírozási rendszer alakításában a törvényhozással majdnem azonos súlyú szerepet töltött be a Legfelső Bíróság: az egyes rendelkezések alkotmányosságának megítélése során ugyanis számos esetben az alkalmazott jog tartalmának alakítójává vált – ez a vonás a *common law* jogrendszer sajátja. Ezért a szabályanyag ismertetése mellett, ahol szükséges, röviden kitérek a Legfelső Bíróság döntéseire is. Azonban csupán abban a mélységben dolgozom fel a releváns bírósági joggyakorlatot, amennyire az a szabályozás alakulásának és logikájának megértéséhez feltétlenül szükséges: így kitérek arra, hogy a Legfelső Bíróság döntéseinek eredményeként mely előírások kerültek ki a jogrendszerből, illetve hogy az egyes rendelkezéseknek milyen, az alkotmánnyal összeegyeztethető interpretációját állapította meg a testület.

## 1. Eltérő hangsúlyok

### 1.1 A politikai pártok szerepe az alkotmányos gondolkodásban

Míg Európában a politikafinanszírozásban a leghangsúlyosabb szerep a pártok finanszírozásának jut, addig az Államokban sokkal hangsúlyosabb a jelöltek és kampányaik finanszírozásának problematikája. Ezt jól magyarázza a két politikai berendezkedés közötti számos különbség. Melyek közül a legjelentősebb, hogy míg a legtöbb európai államban valójában „pártdemokráciáról” beszélhetünk, – azaz a politikai élet alakulását a lehető legteljesebben pártok uralják, amelyek gyakorlatilag monopolizálták a politikai élet alakítását – addig az Egyesült Államokban a politikai élet alakításában jóval hangsúlyosabb szerep jut az egyéni jelölteknek.

Elterjedt az a nézet, amely szerint az Egyesült Államokban a pártok olyan szerveződések, amelyek már az alkotmány megalkotásának folyamata során is kritika tárgyai voltak. Ez a vélemény alátámasztható az alapítói atyák lesújtó véleményével a politikai pártokról: a Föderalista levelek 10. darabjában<sup>2</sup> James Madison az új nemzet egységét megosztó

---

<sup>1</sup> Ruth S. JONES: „Campaign and Party Finance in the American States” nn: Arthur B. GUNLICKS (szerk.): *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe* (Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press 1993.) 41-67.

<sup>2</sup> James MADISON: „A Föderalista 10.” in: Alexander HAMILTON – James MADISON – John JAY: *A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról.* Ford. Balabán Péter (Budapest: Európa Könyvkiadó 1998.) 91.

*frakcionalizmus* ellen érvelt.<sup>3</sup> George Washington a visszavonulása előtt elmondott nagyhatású búcsúbeszédében óva intett a pártosság szellemének veszélyes hatásaitól, amely megoszthatja, talán el is pusztíthatja az új nemzetet.<sup>4</sup> Tévedés volna azonban kétségbe vonni a politikai pártok jelentőségét az Egyesült Államok alkotmányos berendezkedésének működtetésében. Azt azonban fontos hangsúlyozni, hogy alkotmány szövegezői nem a politikai sokszínűséget utasították el, inkább attól tartottak, hogy az egymással vetélkedő érdekcsoportok harca a közhatalom központosításához, egy szűk érdekcsoport korlátlan uralmához, végül a szabadság felszámolásához vezet.

Vitathatatlan ugyanis, hogy az amerikai politikai kultúrában már a köztársasági berendezkedés kezdetétől fogva jelentős volt az egyének által létrehozott politikai csoportosulások szerepe a közvélekedés alakításában. Erről vall az Amerikai Egyesült Államok korai politikai szerveződéseinek működéséről részletes leírást adó Alexis de Tocqueville is, amikor úgy fogalmaz, „Amerika az az ország, ahol az egész világon a leginkább élnek az egyesüléssel, és ahol ezt az igen hatékony eszközt a legkülönbözőbb dolgokra alkalmazzák.”<sup>5</sup> James Bryce a *The American Commonwealth*<sup>6</sup> című művében – amelynek részletei Magyarországon Az Amerikai Egyesült Államok demokráciája címen jelent meg – fejtette ki, hogy „a pártszervezet természetes és talán elkerülhetetlen járuléka a demokratikus kormányzatnak ... A pártszervezetek sokat tettek arra, hogy az Egyesült Államok népe egyesüljön és egybeolvadjon, mert összehozták a várost és a falut, a gazdagot és a szegényt, a bennszülött amerikaiakat és az óvilági bevándorlót egy közös szervezetbe, amely megtanította őket arra, hogy egymást megismerjék és hogy egymással együttműködjenek.”<sup>7</sup> A pártok tehát az amerikai alkotmányjogi hagyományban is a társadalomban meglévő eltérő álláspontok visszatükrözésének eszközei, az eltérő érdekek és vélekedések párhuzamos létezése pedig az egyéni szabadság megőrzésének garanciája.

A Legfelső Bíróság több döntésében is úgy foglalt állást, hogy pártok nélkül a nép általi kormányzás eszméje nem volna megvalósítható. A testület a *Kusper v. Pontikes döntésben*<sup>8</sup> azt fejtette ki, hogy az Államok politikai rendszerében a politikai pártok egyik legalapvetőbb funkciója biztosítani a feltételeket azoknak a jelölteknek a kiválasztásához, akik általános választásokon a közhatalom betöltéséért versengenek majd. A pártokhoz csatlakozó választók elsődleges célja ugyanis, hogy a jelöltek kiválasztási folyamatában hallassák hangjukat.

A Legfelső Bíróság egy másik döntésében kifejezetten elismerte a pártok közvetítő szerepét a közhatalom szervei és a társadalom tagjai között. A *Nixon v. Condon döntésben*<sup>9</sup> –

---

<sup>3</sup> A pártoskodást Madison így definiálta a hivatkozott írásban: „Pártoskodáson azt értem, hogy bizonyos számú polgár – akár többségről, akár kisebbségről van szó –, akiket valamilyen közös érzelem, indulat vagy érdek egyesít és ösztönöz a cselekvésre, összefog más polgárok jogai vagy a közösség állandó és általános érdekei ellen.” MADISON: im. 92.; Az írást elemzi: William CROTTY: „Party Origins and Evolution in the United States.” in.: Richard S. KATZ – William CROTTY (szerk.): *Handbook of Party Politics*. (London, New Delhi: Sage Publications 2006) 25.

<sup>4</sup> Geroge WASHINGTON: Farewell Address. [https://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/washing.asp](https://avalon.law.yale.edu/18th_century/washing.asp) (2020. 04. 30.)

<sup>5</sup> Alexis, de TOCQUEVILLE: *A demokrácia Amerikában* Ford. Martonyi Éva (Budapest: Gondolat Kiadó 1983.) 153.

<sup>6</sup> Viscount James BRYCE: *The American Commonwealth* Vol. 2. [http://oll.libertyfund.org/?option=com\\_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=1850](http://oll.libertyfund.org/?option=com_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=1850) (2020. 04. 25.)

<sup>7</sup> James BRYCE: *Az Amerikai Egyesült Államok Demokráciája* Ford. Braun Róbert (Budapest: Dick Manó Kiadása) 31., 52.

<sup>8</sup> *Kusper v. Pontikes*, 414 U.S. 51 (1973)

<sup>9</sup> *Nixon v. Condon*, 286 U.S. 73 (1932)

amely egyike az „*all white primaries*” eseteknek<sup>10</sup> – az előválasztások kapcsán fogalmazta meg a testület, hogy az állam azzal a döntéssel, hogy az előválasztások megszervezését a politikai pártokra testálta, egyúttal speciális közvetítő szerepüket is elismerte. Az előválasztások tradíciója ugyanis azáltal, hogy a jelöltek kiválasztásának jogát a választópolgárok kezébe helyezi, a nép általi kormányzás elvének legteljesebb megvalósulását szolgálja. Ezért az előválasztásokon való részvétel megtagadása azonos értékű sérelemnek tekinthető a rendes választásokon való szavazati jogtól való megfosztással, a pártoknak tehát eljárásaik során az egyenlőség és a szabadság elveit kell szem előtt tartaniuk. Néhány szerző szerint<sup>11</sup> ezzel a Bíróság a pártokat olyan különleges alkotmányos státuszú intézményekként ismerte el, amelyeknek bizonyos eljárásaik során inkább kvázi közhatalmi szereplőnek tekinthetők, semmint magánfélnek.

Összefoglalóan elmondható tehát, hogy bár az Egyesült Államok alkotmányos szisztémájában a pártoknak más szerep jut, mint az európai parlamentáris demokráciákban, közreműködésük alapvető jelentőségű a társadalmi akarat becsatornázásában a közhatalmi döntéshozatali folyamatokba, hiszen itt is a pártok alapvető rendeltetése a jelöltállítás, a választási lehetőségek strukturálása, és az alternatív kormányprogramok kidolgozása. Nagyon fontos különbség azonban az európai pártrendszerekkel összevetve, hogy az Államok pártjai alapvetően decentralizáltak; azaz nem egyetlen központból irányítottak, hanem „szervezetileg szétfolyók”. A pártszervezetek az USA szövetségi rendszeréhez igazodnak, azok közül a legfontosabbak a négyévente összeülő országos konvenció, amelynek feladata az elnökjelölt állítása; a párttisztviselőkből álló országos bizottság; a kongresszusi pártkonferenciák; és a kongresszusi kampánybizottságok: mind a demokraták, mind a republikánusok a Képviselőházban és a Szenátusban is fenntartanak egy-egy kongresszusi kampánybizottságot, amelyek saját alapokkal rendelkeznek a kongresszusi jelöltek támogatására.<sup>12</sup>

## 1.2 Jelölt-orientáltság a kampányszabályozásban

A pártok decentralizáltsága kihat a kampányfinanszírozás rendszerére is, hiszen a decentralizált jelleg miatt nem volna praktikus a politikai kampányok pénzügyi vezérlését a pártokra bízni. Ez pedig lényeges eltérés az Európában bevett gyakorlattól. Valójában a választási eljárás során a fókuszpontba annyira erősen a jelölt kerül, hogy már-már helyénvalóbb volna jelöltfinanszírozásról, mint kampányfinanszírozásról beszélni. A pártok eltérő szervezeti struktúrája – amely alapvetően a jelöltközpontúsághoz vezet – visszavezethető az eltérő társadalmi attitűdre és alkotmányos berendezkedésre.<sup>13</sup> Ugyanennyire fontos különbség, hogy míg Európában a párt- és kampányfinanszírozási szabályozás középponti eleme az állami

---

<sup>10</sup> A másik eset az 1927-es *Nixon v. Herndon*, 273 U.S. 536 (1927). Az esetek lényege, hogy a Demokrata párt előválasztása során a fekete lakosság a vonatkozó tagállami jogszabályok, illetve a párt belső szabályzata alapján nem rendelkezett szavazati joggal. A Legfelső Bíróság mind a két esetben megállapította a Tizennegyedik Kiegészítés sérelmét.

<sup>11</sup> Michael J KLARMAN: „The White Primary Rulings: A Case Study in the Consequences of Supreme Court Decisionmaking” *Florida State University Law Review* 29 (1) (2001) 57-60.

<sup>12</sup> Kenneth JANDA – Jeffrey M. BERRY – Jerry GOLDMAN: *Az amerikai demokrácia* Ford. Csobán Eszter (Budapest: Osiris Kiadó 1996.) 200-201.; 213.; 216.

<sup>13</sup> Peter LÖSCHE: „Problems of Party and Campaign Financing in Germany and the United States – Some Comparative Reflections” in: GUNLICKS (szerk.): *Campaign and Party Finance ...* 221-222.

finanszírozás, addig az Egyesült Államokban a hangsúly a magánszférából érkező adományokon van.

A jelölt-orientáltság egyik indoka a szövetségi berendezkedés sajátos formája, amely elősegítette a választott tisztségek arányának növekedését. A hivatali pozíciók elnyerésének módját tagállami jogszabályok rendezik, ezért a tagállami pártszerveződések hangsúlyosabbá váltak, s ezzel párhuzamosan szövetségi szinten a pártszervezet gyengült. Szintén fontos tényező, hogy az Államok politikai kultúrájában nem szokatlan, hogy egy párton belül többféle eltérő álláspont is létezik, a belső diverzitás a tehát általánosnak tekinthető jelenség. A jelölt-aspiránsok párton belüli rivalizálása pedig még szükségesebbé teszi a pénzügyek jelöltekhez rendelését.

A jelölt-orientáltság irányába hat az egyéni választókerületekre épülő, a többségi elvet szem előtt tartó választási rendszer is, amely a fókusz egyértelműen a jelöltre helyezi. Míg a legtöbb európai államban a jelöltek kiválasztása elsősorban a pártok feladata, addig az Egyesült Államokban az előválasztások révén akár olyan jelölt-aspiránsokból is jelöltek válhatnak, akik csak alig vagy egyáltalán nem bírnak pártjukon belül politikai támogatással. Ez természetesen azt is jelenti, hogy kampányaik megszervezése, és az ahhoz való forrásgyűjtés is elsősorban jelöltek saját felelőssége. Mindehhez képest a legtöbb európai demokráciában a választási eljárást, a „politikacsinálás” folyamatát a pártok monopolizálták.

A harmadik faktor az európai parlamentáris demokráciáktól lényegesen eltérő elnöki kormányforma. A parlamentáris demokráciákban ugyanis a parlamenti többséget alkotó párton belül erős összetartó erőre van szükség a kormányzat támogatása érdekében. Ezzel szemben az elnöki rendszer keretei között, illetve a hatalommegosztás amerikai rendszerében a Kongresszus és az elnök ellentétes álláspontot is képviselhet anélkül, hogy az elnöknek bizalmi szavazástól, a Kongresszusnak pedig feloszlatástól kellene tartania. Ez a közhatalom fölötti megosztott pártkontrollhoz vezet, amely a pártokon belüli kohézió ellenében hat, a hangsúlyt az egyéni politikusokra helyezve. A kormányzat fölötti megosztott pártkontroll egyáltalán nem ritka az Államokban: az 1832. és 1990. között eltelt időszakban mintegy 80 elnök- és időközi választásra került sor, amelynek eredménye 49 esetben lett egységes pártkontroll, és 31 esetben megosztott kontroll a Kongresszus felett. Hangsúlyeltolódás figyelhető meg a XX. században, amikor 1946-ot követően a választások 39%-a vezetett egységes, és 61%-a megosztott pártkontrollhoz.<sup>14</sup>

Végül, jelentős az eltérő politikai kultúra mint önálló tényező fontossága is. Az Államokban a mindenbe beavatkozó paternalisztikus kormányzat gondolata idegen a társadalomtól. Az eltérő társadalmi attitűdöt jó példázza Tocqueville egyik anekdotája:

„Amikor először hallottam az Egyesült Államokban arról, hogy százezer ember nyilvánosan megfogadta, nem fogyaszt többé szeszes italokat, a dolgot inkább mulatságosnak tartottam, mint komolynak, és eleinte nem értettem, miért nem elégedtek meg ezek a mértékletes polgárok azzal, hogy családjuk körében igyanak vizet. Végül beláttam, hogy a részegség elterjedésétől elborzadt százezer amerikai a józanságot akart pártfogásba venni. ... Biztosak lehetünk abban, hogy ha ez a százezer ember Franciaországban születik és él, mindegyikük személyesen kérné a kormányt, ügyeljen a kocsmákra a királyság minden zugában.”<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Gabriel A. ALMOND – G. Bingham POWELL (szerk.): *Összehasonlító politológia* (Budapest: Osiris 1996) 759.

<sup>15</sup> TOCQUEVILLE: im. 406-407. Ford. Frémer Jusstina

Ez a társadalmi hozzáállás, a kormányzattal szembeni bizalmatlanság kultúrája az állami politika-finanszírozás meggyökeresedésének ellenében hat.<sup>16</sup>

## 2. Történeti fejlődés

### 2.1 Az aranytojást tojó tyúkok évtizedei

A kampányfinanszírozás szabályozására vonatkozó kísérletek már több, mint egy évszázados múltra tekintenek vissza az Amerikai Egyesült Államokban. 1867-ben a Kongresszus olyan szabályozást fogadott el, amely a kampány-hozzájárulások önkényes beszédését igyekezett korlátok közzé szorítani. A köztisztviselői rendszert szövetségi szinten megteremtő 1883-as Pendleton-törvény kiterjesztette a rendelkezéseket annak érdekében, hogy korlátozza a közszférában dolgozók pénzgyűjtési tevékenységét a szövetségi szintű választások során. Kifejezetten a szövetségi választási eljárás korrumpálódásának megakadályozása érdekében fogadták el 1907-ben a *Tillman* törvényt és 1909-ben a korrupciós gyakorlatokról szóló törvényt, közismerten a *Publicity Act*-et. Ezek a jogszabályok elsőként nyilvánították jogellenessé a bankok és magánszemélyek személyegyesítő társulásai (korporációi) számára, hogy adományokkal járuljanak hozzá a szövetségi közhivatali pozíciókért folytatott politikai versenyhez. A rendelkezések költségi korlátozásokat és nyilvános elszámolási kötelezettséget is róttak a versengő jelöltekre. Azonban mindezek nem tudták megakadályozni a gazdálkodó szervezetek tisztségviselőinek, alkalmazottainak, részvényeseinek és befektetőinek kampánytevékenységét. Ezért – és a hatékony kikényszerítési mechanizmus hiánya miatt – valójában korlátlanul áramlott a pénz a gazdasági szférából a politikai szférába, kampányadományok formájában.<sup>17</sup>

1925 és 1947 között a Kongresszus ismét több kísérletet tett a választási eljárás megtisztítására. A korrupciós gyakorlatokról szóló törvény 1925-ös revíziója egy átfogó kampányfinanszírozási rezsím megalkotásának első kísérleteként fogható fel. Számos korábban bevezetett szabály pontosítása megtörtént, a pénzmozgások nyilvánosságra hozatalának követelménye pedig immár kifejezetten a jelöltekre hárult. A következő évtizedekben további szabályozások születtek (így 1935-ben a *Public Utilities Holding Company Act*, 1939-ben a *Clean Politics Act*, 1943-ban a *Smith-Connally Act*, 1947-ben a *Labour Management Relations Act*), amelyek első sorban a munkavállalók érdekképviseleti szerveinek tiltották meg a jelölteknek és pártoknak történő adományozást. Emellett korlátozták a magánszemélyektől a szövetségi hivatalokért versengő jelöltekhez befolyó adományokat, szigorították a költségi limitek rendszerét, és megtiltották a szövetségi kormánnyal gazdasági kapcsolatban állók számára az adományozást. A szabályozás azonban még így is könnyen megkerülhető maradt, amelynek elsődleges oka egy hatékony ellenőrző szerv hiánya volt.

Az 1950-es évektől drasztikusan átalakuló politikai kultúra egyre nyilvánvalóbbá tette a szabályok alkalmatlanságát, és a választópolgárok számára is világossá vált, hogy a tehetős támogatók a kampányfinanszírozás eszközén keresztül hozzáférést vásárolnak a közhatalmi

---

<sup>16</sup> GUNLICKS (szerk.): *Campaign and Party Finance ...* 7-8.

<sup>17</sup> Asghar ZARDKOOHI: „*On the Political Participation of the Firm in the Electoral Process*” *Suthern Economic Journal* 51 (3) (1985) 805.

döntések meghozatalának folyamatához.<sup>18</sup> A számos töredékrendelkezés ellenére a politikai aréna a profitorientált gazdálkodó szervezetek, munkavállalói érdekképviselői szervezetek és a „mély zsebekkel” rendelkező nagylelkű (az amerikai politikai szlengben *fat cats*-nek nevezett) támogatók terepévé vált – azaz ők tekinthetők a politikai aréna arany tojást tojó tyúkjainak.<sup>19</sup>

A *New Deal*-t követő évtizedek ugyan érdemi jogalkotás nélkül, de semmiképpen nem csendesen teltek a kampányfinanszírozás frontján. Bár a Watergate-botrány az, amelyet a szakirodalom az 1970-es években a kampányfinanszírozás területén megvalósult nagy jogalkotási hullám kiváltójaként emleget, az valójában egy több, mint egy évtizedes, gyakran a színpalak mögött zajló folyamat végterméke. A kampányfinanszírozási szabályozás átalakítása legpontosabban a jogalkotók, szakértők, és a témának dedikált civil szerveződések közös erőfeszítése kifejeződésének írható le. Egy 1956 februárjában kirobbant politikai botrány (egy szenátor, Francis Case, elismerte, hogy egy olajvállalt kézpénzt ajánlott fel a számára abban az esetben, ha szavazatával támogatja a vállalatnak kedvező jogalkotást) hatására a Kennedy-adminisztráció egy kampányfinanszírozást kutató szakértőkből álló szenátusi albizottságot állított fel, amelynek feladata a kampányadományok alakulásának, a kampánypénzek mozgásának feltérképezése volt. Azonban ennek tevékenysége még nem vezetett közvetlenül jogalkotáshoz.

Később szakértők, és a jogalkotást támogató magánszemélyek (név szerint William Vanderbilt, Seymour Harris, Eleanor Roosevelt, Paul Hoffman, Milton Katz és Grayson Kirk) egy olyan szakértő csoportot hoztak létre, amely a nyilvános elszámolás követelményének kiterjesztését és megerősítését sürgette abban a meggyőződésben, hogy a kampánypénzek mozgásának tudatában a választópolgárok megalapozottabb döntést hozhatnak a választások alkalmával. Lyndon Johnson 1963-as hatalomra kerülésével a probléma lekerült a kormányzat napirendjéről. Végül botrányok sorozata vezetett odáig, hogy a kormányzat belátta a szabályozás ismételt felülvizsgálatának és megújításának szükségességét – ezek közül a leghírhedtebb a Thomas Dodd szenátor körül kirobbant skandalum, akiről az derült ki, hogy a kampányra gyűjtött adományokat magáncélokra használta fel.<sup>20</sup>

## 2.2 A Szövetségi Választási Kampánytörvény megszületése

Az évekig tartó egyhelyben toporgás után 1971-ben fogadta el a Kongresszus a Szövetségi Választási Kampánytörvényt (*Federal Election Campaign Act, FECA*, vagy Kampánytörvény), amely a *Publicity Act* után az első átfogó jellegű kampányfinanszírozási jogalkotás volt. A Kampánytörvény első változatának fontosabb rendelkezései közzé tartozott, hogy létrehozott egy költési plafont, amely korlátozta a jelölteket abban, hogy a saját vagyonukból finanszírozzák kampányukat, és limiteket szabott a jelöltek által médiareklámokra fordítható pénzköltségeknek – összefoglalóan tehát *kiadási limiteket* vezetett be a jelöltek tekintetében.

---

<sup>18</sup> Paul S. HERRNSON: „The High Finance of American Politics: Campaign Spending and Reform in Federal Elections” in: Arthur B. GUNLICKS (szerk.): *Campaign and Party Finance ...* 17-19.

<sup>19</sup> Herbert E. ALEXANDER: *Money, Elections & Political Reform* (Washington D. C.: Congressional Quarterly Press 1992) 14-17.

<sup>20</sup> Julian E. ZELIZER: „Seeds of Cynicism: The Struggle over Campaign Finance, 1956-1974.” *Journal of Policy History* 14 (1) (2002) 73-111.



Szigorította továbbá a jelöltekre és a politikai bizottságokra (*political committee*)<sup>21</sup> vonatkozó beszámolási kötelezettséget. A jogszabály eredeti tervezete szerint független szervként lére jött volna a Szövetségi Választási Bizottság (*Federal Election Commission, FEC*) is, azonban a javaslatnak ez az eleme elvérzett a képviselőházban, s helyette a jogszabály – eredeti formájában – a két házelnököt, illetve a számvevőszéket (*General Accounting Office*) hatalmazta fel a kampányköltségek ellenőrzésére.<sup>22</sup>

Mindemellett 1966-ban elfogadták a szövetségi adótörvény (*Revenue Act*) módosítását, létrehozva ezzel egy pénzalapot az elnökjelöltek kampányának támogatására (*Presidential Election Campaign Fund*). Ez a módosítás teremtette meg szövetségi szinten a politikai kampányok állami támogatásának első formáját az Egyesült Államokban. Az alap azoktól a magánszemélyektől jutott bevételhez, akik adóbevallásukban kifejezetten erre vonatkozó nyilatkozatot tettek.

Alig néhány évvel később azonban az 1974-es Watergate botrány ismét megrengette a kampányszabályozás hatékonyságába – és általában a teljes politikai rendszerbe – vetett közbizalmat.<sup>23</sup> Ennek eredményeként a Kongresszus újabb, nyilvánosságra hozatalt és beszámolási kötelezettséget előíró szabállyal egészítette ki a Kampánytörvényt, valamint tovább korlátozta a kampányköltségek és a kampányadományok körét. Valamint végre létrehozta a Szövetségi Választási Bizottságot, hogy elemezze és áttekintse a kampányköltségekről szóló beszámolókat, nyilvánosságra hozza kampánytranzakciók adatait, és általában is öröködjön a kampányszabályok tiszteletben tartása felett.

A FECA az 1974-es módosításokkal kiegészítve egy átfogó szabályozási rezsimit teremtett meg, amelynek legfontosabb elemei közé tartozott hogy (1) a nyilvánosság előtti elszámolásra kötelezte mindazokat, akik pénzt fogadtak el vagy költötteknek a választási kampány során; (2) a politikai pártoknak és szövetségi jelölteknek átadható pénzösszegekre vonatkozóan korlátozásokat, adományozási limiteket vezetett be; (3) fenntartotta a már korábban is létező, a korporációk és munkavállalói szervezetek kampánycélú pénzköltségeit korlátozó tilalmakat; (4) a pártok által a jelölt támogatása érdekében a jelölttel összehangoltan elkölthető pénzösszegek (*összehangolt pénzköltségek, coordinated expenditures*) vonatkozásában költsési limiteket vezetett be; (5) megerősítette az elnökjelölti kampányok állami finanszírozási lehetőségét, azzal a feltétellel, hogy a jelölt egyetért költségeinek mérséklésével az állami kampánytámogatás ellenében.<sup>24</sup>

A koordinált pénzköltségekkel szemben megjelent a független kampánycélú pénzköltségek (*független pénzköltségek, independent expenditures*) fogalma is: ezekre nem terjedtek ki a FECA-ban felállított korlátok, amennyiben azok az egyébként támogatni kívánt jelölt tudta és beleegyezése nélkül, tőle függetlenül történtek. Ezeket a független pénzköltségeket

---

<sup>21</sup> Ez tehát egyöntetűen kiterjedt a pártok, gazdálkodó szervezetek és jelöltek által alapított politikai bizottságokra is.

<sup>22</sup> ALEXANDER: im. 29.

<sup>23</sup> A Watergate-botrány történetéhez lásd: Stanley I. KUTLER (szerk.): *Watergate: A Brief History With Documents* (Wiley – Blackwell 2010). A botrány politikai bizalomra gyakorolt hatásáról: Roger G. DUNHAM – Armand L. MAUSS: „Waves from Watergate: Evidence Concerning the Impact of the Watergate Scandal upon Political Legitimacy and Social Control” *The Pacific Sociological Review* 19 (4) (1976 Oct.) 469-490.; Jack M. MCLEOD – Jane D. BROWN – Lee B. BECKER: „Watergate and the 1974 Congressional Elections” *The Public Opinion Quarterly* 41 (2) (Summer 1977) 181-195.

<sup>24</sup> Michael J. MALBIN (szerk.): *The Election After Reform. Money, Politics and the Bipartisan Campaign Reform Act* (Boulder, New York, Toronto, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers 2006.) 5.

a leggyakrabban a tömegkommunikációs eszközökön megjelenő, negatív kampányra fordítják. Végül megalakult a néhány évvel korábban még sikertelen próbálkozásnak bizonyult Szövetségi Választási Bizottság is.

### 2.2.1 Adományozási és költési korlátok

A Kampánytörvény tehát kísérletet tett arra, hogy meghonosítsa a kampányadományok és kampánycélú pénzköltések visszaszorításának komplex rendszerét.

A FECA tehát a következő adományozási limiteket vezette be:

- Magánszemélyek jelöltenként és választásonként 1000\$ értékű vagyoni felajánlást tehettek. A kétéves választási ciklus vonatkozásában ez 2000\$ értékű jelöltenkénti limitet jelentett.
- A magánszemélyek adományaira vonatkozott továbbá egy 25 000\$ értékű aggregát limit is (egy támogató által az összes jelölt vagy kampánycélú szerv számára egy választási periódusban összesen adományozható összeg), amelyből 20 000\$ volt juttatható a központi pártbizottságoknak, és 5000\$ a politikai akcióbizottságoknak (*political action committee, PAC*) vagy más pártbizottságoknak.
- A PAC-k és a pártbizottságok összesen 5000\$-t juttathattak egy jelöltnek egy választás alatt (tehát választási ciklusonként 10 000\$-t).
- A pártbizottságok is csak 5000\$-t adományozhatnak egy jelöltnek egy választás alkalmával, bár a legnagyobb szenátori kampánybizottságok számára a jogszabály lehetővé tette, hogy évente 17 500\$-t adományozzanak a párt minden szenátor-jelöltkének.

A Kampánytörvény költési korlátai:

- A politikai pártok bizottságaira vonatkozóan a jogszabály többféle eltérő költési limitet alakított ki annak függvényében, hogy a kampánycélú pénzköltésre képviselőházi, vagy szenátusi jelölt kampányának elősegítése érdekében kerül sor. A „képviseelőházi kampánylimit” ebben az esetben 10 000\$-t jelentett, míg a szenátusi kampány költési limitje ennek épp a kétszerese volt, valamint néhány államban tovább emelték ezt a korlátot egy kiegészítéssel.
- A Kampánytörvény korlátozni szándékozta a jelöltek kampánycélú pénzköltéseit is, itt is különbséget téve a szenátusi és képviselőházi helyekért versengők között. A jelöltek és családjuk évente 35 000\$-t költhettek szenátusi helyért, 25 000\$-t képviselőházi helyért folytatott kampányukra saját vagyonukból, összes kampányköltségük pedig nem rúghatott többre, mint 70 000\$ a képviselőházi helyért, és 100 000\$ vagy az adott tagállam szavazókorú lakosainak száma és 8 centnek a szorzata, amennyiben szenátusi helyért szálltak ringbe.
- A jelöltektől függetlenül, harmadik személyek (*third party*) vagy azok csoportja által kampánycélra költött pénzek összege jelöltenként nem lehetett volna több, mint 1000\$

egy választás alatt.<sup>25</sup> Ez a rendelkezés a paralel kampánytevékenységet igyekezett visszaszorítani.

### 2.2.2 A *Buckley v. Valeo*<sup>26</sup>

A szabályozás hamarosan alkotmányossági vizsgálat céljából a Legfelső Bíróság elé került, a FECA egyik szokatlan rendelkezése ugyanis lehetővé tette minden választópolgár számára, hogy megkérdőjelezze a jogszabály alkotmányosságát, és közvetlenül a fellebbviteli bírósághoz (*Court of Appeal*) forduljon. Így született meg a „féloldalas”<sup>27</sup> *Buckley v. Valeo* döntés 1976 januárjában.

James L. Buckley szenátor 1975 januárjában terjesztette elő indítványát, amelyben azt állította, hogy az új jogszabály sérti az Első Alkotmánykiegészítésben<sup>28</sup> garantált szabadságjogait. Mivel indítványához többen is csatlakoztak, a konzervatív szenátor egy ideologikusan meglehetősen diverz csoportban vált első számú indítványozóvá, amelyhez hozzátartozott Eugene J. McCarthy korábbi demokrata szenátor, aki az 1968-as választásokon Lyndon Johnsonnal szemben egy vietnámi háborút ellenző platform jelöltjeként indult, továbbá a General Motors vállalat örököse is. Velük szemben a törvény alkotmányossága mellett állt ki a Szenátus titkára (*Secretary of the United States Senate*) – egyben hivatalból a FEC tagja – Francis R. Valeo, továbbá a Kongresszus Képviselőházi Elnöke, az Egyesült Államok legfőbb ügyésze, a Szövetségi Választási Bizottság mint testület, valamint három reformpárti civil szervezet is (*Common Cause, The Center for Public Financing of Elections és a League of Women Voters*).<sup>29</sup>

Mind az indítvány, mind a Legfelső Bíróság döntése abból indul ki, hogy a kampánycélú pénzadományozás és pénzköltés egyaránt felfogható a véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlásaként. A korteskedés ugyanis pénzbe kerül, ezért bárkinek a kampánypénzek átadására vagy elköltésére vonatkozó szabadságának szűkítése az adott személy megszólalási lehetőségét csökkenti. A donációval, vagyis a pénzadományozással kapcsolatosan az is felmerül, hogy az adományozás szimbolikus aktusnak tekinthető, hiszen politikai támogatást fejez ki. Ezért az erre vonatkozó korlátok egy álláspont kommunikálását akadályozhatják meg, vagy nehezíthetik el.

A Legfelső Bíróság döntésében éles distinkciót vont az adományozási és költési limitek között. Az adományokra vonatkozó korlátozásokat nem találta alkotmányellenesnek, érvelése szerint ugyanis ezek a limitek csupán csak érintőlegesen csökkentik a támogatott jelöltnek azt

---

<sup>25</sup> A szabályozást összefoglalja: Frank J. SORAU: *Inside Campaign Finance Myths and Realities* (New Haven and London: Yale University Press 1992.) 9-10.

<sup>26</sup> *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976)

<sup>27</sup> Ronald Dworkin jellemzése szerint ugyanis a testület érvelésében, a harmadik felektől érkező adományokra vonatkozó limitek fenntartásakor arra az előfeltevésre támaszkodott, amely szerint a kormányzat jogosult egyesek egyenlőségének védelme érdekében mások politikai szólásszabadságának korlátozására. Azonban az érvelés más részében kifejezetten tagadta ezt a testület. Ronald DWORKIN: „Free Speech and the Dimensions of Democracy” in: E. Joshua ROSENKRANZ (szerk.): *If Buckley Fell. A First Amendment Blueprint for Regulating Money in Politics*. (New York: The Century Foundation Press 1999.) 88-89.

<sup>28</sup> „A Kongresszus nem alkothat olyan törvényt, amely vallást alapít vagy vallás szabad gyakorlását tiltja, amely korlátozza a szólás- és sajtószabadságot, a nép jogát a békés gyülekezéshez, amely akadályozza, hogy a nép panaszainak orvoslása érdekében kérvényeket juttasson el a Kormányhoz.”

<sup>29</sup> Herbert E. ALEXANDER: im. 33-34.

a lehetőségét, hogy részesévé váljon a kommunikációs folyamatnak. Az adományozó szempontjából vizsgálva, az adomány kifejezi ugyan a jelölt támogatását, de az annak alapjául szolgáló elvi indokot nem. Az átadott üzenet ezért nem függ össze az adomány nagyságával, a kommunikációs aktus lényege az adomány szimbólum-mivolta. Mindezek alapján az átadható pénzüsszeg nagyságát érintő korlátozás nem képezi közvetlen gátját az adományozó politikai önkifejezésének, és nem sérti a támogató jogát arra, hogy a nyilvános vita részesévé váljon.

Azonban a kampánypénzek elköltését korlátozó limitekre vonatkozóan a testület kifejtette: a FECA kiadáskorlátozó rendelkezései mind a jelöltek pénzköltése vonatkozásában, mind a harmadik személyek kampánycélú pénzköltésével összefüggésben alkotmányellenesen korlátozzák a szabad véleménynyilvánítás jogát. A Bíróság nem látott olyan indokot, amely kellő súllyal alátámaszhatta volna a korlátozások szükségességét. A szabályozás által elérni kívánt célként merült fel, hogy a versengő jelöltek számára rendelkezésre álló anyagi erőforrásokból származó különbségeket a kampányidőszakban indokolt kiegyenlíteni, illetve a „gondolatok piacán” bizonyos egyes megszólalók hangerejét tompítani szükséges. Máshogyan fogalmazva: a jelentősebb anyagi erőforrásokkal rendelkezők megszólalási lehetőségét korlátozni kell annak érdekében, hogy a szűkösebb erőforrásokkal rendelkezők véleménye is érzékelhető maradjon, üzeneteiket ne nyomják el a „hangosabban kiabálók”, vagyis azok, akiknek lehetőségük van többet költeni kampányra, hanem azok is eljuthassanak a választópolgárokhoz.<sup>30</sup> A Legfelső Bíróság azonban úgy fogalmazott, „az a kormányzati elképzelés, amely egyes társadalmi csoportok jogát a szabad szólásra annak érdekében kívánja korlátozni, hogy mások hangját felerősítse, merőben idegen az Első Kiegészítés szellemiségétől, amelynek valódi célja, hogy a lehető legszélesebb körben biztosítsa a különböző, ellentmondásos nézetek terjesztését, és a vélemények korlátlan cserélődését, a politikai és társadalmi változások előmozdítása érdekében.”<sup>31</sup>

A jogalkotó szeretett volna gátat szabni harmadik felek által folytatott paralel kampánytevékenységnek<sup>32</sup> is, a Bíróság azonban bizonytalan tartalmúnak találta az ilyen korlátokat tartalmazó rendelkezéseket. Ezért aztán maga a testület definiálta a kifejezett támogatás (*express advocacy*) fogalmát, megszabva ezzel a paralel kampányok korlátozására vonatkozó szabályok alkotmányos alkalmazási körét. Ennek értelmében kifejezett támogatásnak minősül a kommunikáció, amennyiben félreérthetetlen módon egy egyértelműen azonosítható jelölt megválasztására buzdít, vagy megválasztását ellenzi. Az elhíresült 52-es lábjegyzetben<sup>33</sup> a bírák még példákkal is szolgáltak a kifejezett támogatásra. Kifejezett

---

<sup>30</sup> Ez a megfontolás alkotja a kampányfinanszírozási szabályok egalitárius-modelljét, vagyis a jogalkotó a szabályozás megalkotása során arra törekszik, hogy minden személy egyenlő befolyással bírjon a választások végeredményének meghatározására. Ehhez lásd: SZILÁGYI Emese: „Visszalépés az Egyesült Államok kampányfinanszírozási gyakorlatában” *Jogtudományi Közöny* 2010/12. 664-671.

<sup>31</sup> „...the concept that government may restrict the speech of some elements of our society in order to enhance the relative voice of others is wholly foreign to the First Amendment, which was designed "to secure `the widest possible dissemination of information from diverse and antagonistic sources,'" and "to assure unfettered interchange of ideas for the bringing about of political and social changes desired by the people.'...” Buckley v. Valeo pp. 49-50.

<sup>32</sup> Paralel kampány az, amikor nem a jelölt, vagy vele közvetlen együttműködésben tevékenykedő kampányszervezet folytatja a választási kampányt, hanem tőle jogilag független egyéb szerveződések vagy magánszemélyek (harmadik felek) kampányolnak a megválasztás érdekében.

<sup>33</sup> A hírhedt lábjegyzet szövege: „This construction would restrict the application of § 608(e)(1) to communications containing express words of advocacy of election or defeat, such as "vote for," "elect," "support," "cast your ballot for," "Smith for Congress," "vote against," "defeat," "reject.””

támogatásnak azok a megszólalások minősíthetők, melyek magukban foglalják a következő kifejezések valamelyikét: „szavazz rá” (*vote for*); „válaszd” (*elect*); „támogasd” (*support*); „győzzük le” (*defeat*); vagy „Smith-t a Kongresszusba!” (*Smith for Congress*). Ezek a kifejezések a releváns diskurzusban a bűvös szavak (*magic words*) néven váltak hírhedtté. Az olyan egyéb üzenetek, amelyek csupán információval szolgálnak egy jelölről, példának okáért nyilvánosságra hozzák azt, hogy korábban hogyan szavazott bizonyos ügyekben a Kongresszusban, vagy általánosságban tájékoztatnak a jelölt álláspontjáról közérdeklődésre számot tartó kérdésekben, csupán témaorientált hirdetésnek (*issue advocacy*) tekinthetők. A témaorientált hirdetésekre költött pénzeszegek nagysága nem korlátozható. Mivel a FECA vitatott rendelkezései a kifejezett támogatásnál jóval szélesebb körben vonatkoztak a kampányköltségekre, azokat a Legfelső Bíróság alkotmányellenesnek nyilvánította.

A határozattal a Bíróság jelentősen csökkentette a Kongresszus szabályozási szabadságát a kampánytevékenység vonatkozásában. A testület szinte teljes egészében alkotmányellenesnek találta kiadási korlátok rendszerét. A Bíróság álláspontja szerint kizárólag az elnökjelöltek által önkéntesen – a közfinanszírozás ellenében – vállalt plafonok tekinthetők az alkotmánnyal összeegyeztethetőnek.<sup>34</sup> Fenntartotta azonban a testület a nyilvános beszámolási kötelezettséget előíró rendelkezéseket és az adományozási limiteket.

A Bíróság a FEC-re vonatkozó szabályok egy részét is összeegyeztethetetlennek találta az Alkotmánnyal: a Bizottság tagjainak kinevezési módja, és a hatáskörök elosztása sértette a hatalommegosztás alkotmányos elvét. A testület előbb körüljárta a nyolc tagú álló Bizottság hatásköreit, amelyek a beszámolók nyilvántartása, nyilvánosságra hozatala, vizsgálati funkciók, jogértelmezések elkészítése és jogsértések esetén a szankciók megállapítása. Majd figyelembe vette azt, ahogyan a FEC tagjai elnyerik hivatalukat. A szabályok szerint a Szenátus és a Képviselőház két titkára hivatalból szavazati joggal nem rendelkező tagjai a Bizottságnak. Szavazati joggal bírt viszont a Bizottság másik hat tagja, akik közül kettőt a Szenátus *pro tempore* elnöke<sup>35</sup> nevezett ki a Szenátus legnagyobb pártjának vezetője és a kisebbségi vezető javaslata alapján; két további tagot a Képviselőház elnöke nevezett ki, hasonlóan a többségi és kisebbségi vezető javaslatára, míg a fennmaradó két tagot az Egyesült Államok elnöke nevezte ki. Mind a hat tag kinevezését szavazással erősítette meg a Képviselőház és a Szenátus, valamint a három, kinevezésre feljogosított tisztségviselő számára tilos volt, hogy mindkét jelöltjüket ugyanabból a politikai pártból válasszák. Megvizsgálva ezeket a rendelkezéseket a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a FEC tagjai nem tekinthetők az Egyesült Államok közhatalmat gyakorló tisztviselőinek (*Officers of the United States*),<sup>36</sup> amelyből fakadóan a rájuk ruházott hatáskörökkel alkotmányosan nem élhettek.<sup>37</sup>

Összegezve tehát: a Buckley v. Valeo döntésben a Legfelső Bíróság alkotmányosnak ítélte az adományozási korlátokat, megsemmisítette azonban a kiadási limitek majd' teljes rendszerét mind a jelöltek, mind a kampánytevékenységet folytató harmadik személyek

<sup>34</sup> Anthony CORRADO: *Campaign Finance Reform*. (New York: The Century Foundation Press 2000.) 11-12.

<sup>35</sup> A Szenátus elnöke ugyanis az Alkotmány alapján az államok alelnöke, még abban az esetben is, ha ő maga nem szenátor; távolléte esetére azonban két éves ciklusra a Szenátus megválasztja a *pro tempore* elnököt, aki általában a több szenátori hellyel bíró párt legidősebb szenátora.

<sup>36</sup> Az alkotmányos elv az Alkotmány II. cikkely 2. szakasz (2) bekezdése második fordulatából ered: „Az Elnöknek joga van hozzá, hogy ... kinevezi ... az Egyesült Államok más olyan tisztviselőit, akiknek kinevezése tekintetében az Alkotmány nem tartalmaz eltérő rendelkezéseket...”

<sup>37</sup> Buckley v. Valeo. p. 141.

vonatkozásában. Hatályban maradtak a nyilvános elszámolás követelményei, viszont a Kongresszusnak új szabályokat kellett alkotnia a Választási Bizottság vonatkozásában. A testület azzal, hogy konkrétan definiálta a kifejezett támogatás fogalmát és úgy döntött, hogy az olyan pénzköltések, amelyek a mágikus szavakat nem tartalmazó hirdetéseket fedezik, nem korlátozhatók, rést ütött a kampányfinanszírozási rendszerben.

### 3. A Kampánytörvény legfontosabb elemei

A döntés hatására a Kongresszus két hullámban, 1976-ban és 1979-ben is módosított a szabályozáson. Így vált véglegessé az a szabályozási keret, amely a mai napig meghatározza a kampányfinanszírozási gyakorlatot az Egyesült Államokban. A FECA szabályozási rendszerét legjellegzetesebben a kemény és puha pénzek elhatárolása, a kifejezett támogatás és a témaorientált hirdetések megkülönböztetése, a kampányszervezetek hangsúlyos szerepe, valamint a Szövetségi Választási Bizottság tevékenysége jellemzi.

#### 3.1 Kemény pénzek, puha pénzek

A FECA megalkotását követő évtizedekben a kampányfinanszírozás kulcsfogalmává vált a puha pénzek (*soft money*) és a kemény pénzek (*hard money*) elhatárolása. A puha pénzek egyik esetkörét a pártok adminisztratív költségei jelentik, a gyakorlatban azonban ennél fontosabb forrásról van szó.<sup>38</sup> Létezik a puha pénzeknek egy másik esetköre is: a nem kifejezett támogatást tartalmazó hirdetéseket fedező pénzköltések. Mivel mind a két esetben olyan pénzmozgásról van szó, amelyre nem terjednek ki a Kampánytörvény elszámolási szabályai, itt most mindkét esetkört a puha pénzek fogalmi körében tárgyalom.<sup>39</sup>

A puha és kemény pénzek közötti különbségtétel részben jogalkotásból, részben pedig a FEC jogértelmezéséből adódik. A FEC 1978-ban foglalt úgy állást, hogy a pártok szervezetépítő tevékenységére, működési költségeire fordított pénzeszegek finanszírozhatók olyan forrásokból, amelyekre a FECA nem, csupán tagállami jogszabályok vonatkoznak. A gyakorlat addig folytatható, amíg a pártok elkülönített bankszámlát tartanak fenn szövetségi és nem szövetségi szintű tevékenységük fedezésére. Egy 1979-es törvénymódosítás ezzel összhangban kivonta a tagállami és helyi pártépítő tevékenységre szánt összegeket a FECA szövetségi adományozási korlátozásainak hatálya alól. A Választási Bizottság tovább finomította a szabályozást, amelynek hatására immár lehetővé vált magánszemélyek és szervezódéseik számára, hogy korlátlan mennyiségű adományt helyezzenek el a pártok „nem szövetségi” számláin. Ezeket az összegeket pártépítő tevékenységre kell fordítani. Könnyen belátható, hogy ezzel szabályanyag született, amelyben a politikai tevékenységre költött pénzek jelentős része – amely alkalmas lehet a választások végkimenetelének befolyásolására – kívül esik a jogszabályban előírt ellenőrzési körön. Az 1990-es évek közepére a legtöbb államban a szabályozás eredményeként a becslések szerint a kampánypénzeknek csupán 25%-a volt a

---

<sup>38</sup> UNGER Anna: „Puha pénzek, kemény kampány és a szólásszabadság” *Fundamentum* 2010/3. sz. 63.

<sup>39</sup> Hasonló megközelítésért lásd: Frederick G. SLABACH: „Essay on the Constitutionality of Several Frequently Debated Campaign Finance Reform Proposals” in: Uő (szerk.): *The Constitution and Campaign Finance Reform. An Anthology* (Durham, North Carolina: Carolina Academic Press 1998.) 391-404.

Kampánytörvény hatálya alá tartozó, míg a fennmaradó 75%-ot tulajdonképpen a puha pénzek tették ki.<sup>40</sup> A szabályozás módosítását a pártok megerősítésének vágya vezérelte.

A pártok erősítését az a cél motiválta, hogy az erősebb pártok elő fogják segíteni a megválasztott tisztségviselők választók általi elszámoltathatóságát.<sup>41</sup> Az elszámoltathatóságnak ugyanis előfeltétele, hogy a társadalom tagjai számára világos, könnyen érthető, és egyértelmű politikai programok álljanak rendelkezésre. A másik feltételezés pedig az volt, hogy erősebb pártok képesek lehetnek kiegyensúlyozni a nem intézményesült érdekcsoportok befolyását, és hatékonyabban megjeleníteni a közérdeket a demokratikus közösségi döntéshozatali és jogalkotási folyamatban. 1950-ben az Amerikai Politikatudományi Társaság egy, a Kongresszusnak címzett beszámolójában (Egy elszámoltathatóbb kétpárti berendezkedés felé) három javaslatot fogalmazott meg. Ezek a pártok „programadó” tevékenységének, valamint a pártok belső demokratikus rendszerének erősítése, illetve a pártok adománygyűjtő tevékenységének deregulációja.<sup>42</sup> Azonban a 80-es évektől kezdődően a szakmai közvélekedésben irányváltás következett be a pártok finanszírozására vonatkozóan. És nem azért, mert a pártok túlságosan megerősödtek volna a laza finanszírozási szabályoknak köszönhetően, hanem mert rajtuk keresztül az érdekcsoportok befolyáslási képessége is megnövekedett, a kormányzat pedig *de facto* eszköztelenné vált a puha pénzek szabályozásának vonatkozásában. Mindezek mellett fontos megjegyezni, hogy a puha pénzekre is vonatkozhatnak tagállami szabályozások – ezek azonban nem minden államban léteznek.

A pártépítésre szánt pénzek ilyen laza szabályozása azért kulcsfontosságú, mert számos tagállamban a FECA-ban foglaltaknál jóval enyhébb szabályok vannak hatályban, így pl. a pártok fogadhatnak el adományokat korporációktól, vagy nem kell adományozási limiteket alkalmazniuk. Az 1980-as és 90-es években a pártok kiterjesztették a puha pénzek használatát a párttevékenységek egész sorának fedezésére. A puha pénzek felhasználásra vonatkozó egyetlen tilalom lényegében, hogy az nem használható szövetségi hivatalért versengő jelöltek finanszírozására, koordinált kiadások fedezésére és független pénzköltségek fedezeteként sem.<sup>43</sup> Annak megítélése azonban, hogy milyen kiadások minősülnek pártépítésnek, és mi az, ami már a szövetségi választások befolyáslásának minősül, elsősorban a FEC feladata. A Bizottság állásfoglalásaiban megszorítóan értelmezte a szövetségi választások befolyáslásának célját.

A puha pénzek másik esetkörét az *issue advocacy*-ra, azaz témaorientált hirdetésekre költött pénzeszegek teszik ki, mivel azok is kívül esnek a FECA által bevezetett korlátozásokon.<sup>44</sup> A témaorientált hirdetések és a kifejezett támogatást tartalmazó hirdetések közötti különbségtétel a Legfelső Bíróság Buckley-döntésére vezethető vissza. Az elv értelmében az a kommunikáció, amely a jelöltekről, vagy bizonyos, a köz érdeklődésére számot tartó témákról szóló információt tartalmaz, vagy a jelöltekről háttér információt szolgáltat, témaorientált hirdetésnek minősül. Az ilyen célra magánszemélyek által elköltött pénzekre nem terjed ki a Kongresszus szabályozási szabadsága, holott az ilyen típusú kommunikáció is

---

<sup>40</sup> Scott E. THOMAS: „The „soft money” and „issue ad” mess: How we got here, how Congress responded, and what the FEC is doing” *Campaigns & Elections Election Law Compliance Seminar*. (Washington D.C. 2003.) 3.

<sup>41</sup> Stephen ANSOLABEHRE – James M. SNYDER, Jr.: „Soft Money, Hard money, Strong Parties” *Columbia Law Review* 100 (3) (Apr. 2000.) 598-601.

<sup>42</sup> Evron M. KIRKPATRICK: „Toward A More Responsible Two-Party System: Political Science, Policy Science, or Pseudo-Science?” *The American Political Science Review* 65 (4) (Dec. 1971), 965-990.

<sup>43</sup> CORRADO: im. 22-23.

<sup>44</sup> SLABACH: im. 397.

hatással lehet a választások végkimenetelére.<sup>45</sup> Bár a Kongresszus több kísérletet is tett a témaorientált hirdetésekre költött pénzüsszegek szabályozására, a bíróságok, illetve a Választási Bizottság jogértelmezésének eredményeként azok a hirdetések, amelyek nem tartalmazták a már tárgyalta, 52-es lábjegyzetben felsorolt mágikus szavakat, alapvetően mindig kívül maradtak a Kampánytörvény szabályozási körén.<sup>46</sup> Jól szemléltetik a kifejezett támogatás szűkítő értelmezésének hatását azok a kampányhirdetések, amelyek a 2000-es előválasztási kampány során kerültek adásba. Az alábbi szöveget tartalmazó hirdetés a FEC értelmezése szerint témaorientált hirdetésnek minősült, így az arra fordított pénzre nem vonatkoztak a Kampánytörvény korlátozó rendelkezései:

*„A republikánusok számára fontos a tiszta levegő, és George Bush számára is. Viszont McCain szenátor a napenergia és a megújuló energiaforrások hasznosítása ellen szavazott. George Bush segítségével minden nap tisztább lehet. Szavazzon november 3-án!”<sup>47</sup>*

Mindazok a pénzek tehát, amelyek a szövetségi szabályozás körébe tartoznak, kemény pénznek (*hard money*) minősülnek, hiszen azokat bonyolult összegyűjteni (*harder to raise*). Unger Anna úgy foglalja ezeket össze, hogy ide tartoznak mindazok az adományok, amelyeket egy-egy jelölt számára kimondottan kampányidőszakban gyűjtenek és kifejezetten választási célokra fordítanak.<sup>48</sup>

### 3.2 A kampánykommunikáció speciális szabályai

A puha és kemény pénzek közötti különbségtétel kulcsa tehát, hogy a kampánypénz a politikai kommunikáció mely formáját fedezi. Ezért nem meglepő, hogy maguk a kampányszabályok, és az azokat értelmező bírósági gyakorlat is számos definíciót dolgozott ki a politikai kommunikáció különböző formáira. Azt már láttuk, hogy az úgynevezett témaorientált hirdetésekre költött források a puha pénzek kategóriájába tartoznak. A bírósági és bizottsági gyakorlat erős megszorításokat alkalmazott a kampánykommunikáció korlátozását célzó szabályok értelmezése során, amelynek eredményeként csupán a nyilvánvalóan beazonosítható jelölt választási esélyeinek javítása (vagy az ellenfél esélyeinek rontása) érdekében, vele koordináltan, nyilvános kommunikációra elköltött pénzekre vonatkozhatnak a Kampánytörvény megszorító rendelkezései.

Összehangolt kommunikációról (*coordinated communication*) akkor beszélhetünk, ha a választási kommunikációt finanszírozó kampánycélú pénzköltésre valamely jelölt, vagy politikai párthoz kötődő bizottság tudtával és beleegyezésével került sor.<sup>49</sup> Ezzel szemben független pénzköltéseknek (*independent expenditures*) minősülnek az olyan kiadások, ahol a kommunikáció kifejezetten támogat vagy támad egy egyértelműen azonosítható jelöltet, és nem egy jelölt, egy jelölt által alapított politikai bizottság, vagy a nevükben eljáró tisztségviselő

---

<sup>45</sup> CORRADO: im. pp. 24-25.

<sup>46</sup> THOMAS: im. 6.

<sup>47</sup> A példához lásd Scott E. THOMAS: im. 7.

<sup>48</sup> UNGER: im. 63.

<sup>49</sup> Federal Election Campaign Laws compiled by the Federal Election Commission. <https://www.fec.gov/resources/cms-content/documents/feca.pdf> (2020. 04. 26.) §30101 (17) bek.



vagy párt, egy párt bizottsága, annak nevében eljáró tisztségviselő kérésére, javaslatára, vele együttműködésben, vagy egyetértésben került rá sor. Ezek a pénzköltések kívül esnek a szabályozási körön.

Nyilvános kommunikációnak (*public communication*)<sup>50</sup> minősül bármely kábelen vagy szatellit eszközön sugárzott kommunikáció, újság vagy magazin, kültéri hirdetési berendezés, tömeges levelezés vagy tömeges telefonhívás, vagy az általános és nyilvános politikai hirdetés bármilyen más formája. Viszont az interneten keresztül történő kommunikáció nem tartozik ebbe a fogalmi körbe, kivéve azt az esetet, amikor egy hirdetés ellenérték fejében kerül elhelyezésre valamely más személy weblapján.

Kifejezetten támogató (*express advocacy*) a politikai kommunikáció, amennyiben félreérthetetlen módon egy egyértelműen beazonosítható jelölt megválasztására buzdít, vagy egy egyértelműen azonosítható jelölt megválasztását ellenzi, attól eltántorít (tehát negatív kampányt tartalmaz). Egyértelműen azonosítható a jelölt, amennyiben a neve, gúnyneve, képmása vagy róla készült rajz jelenik meg, vagy akinek kilétét nyilvánvalóvá teszik valamilyen utalással, mint például „a te képviselőd”, vagy a jelölt-státuszára való világos utalással, mint „a demokrata elnökjelölt”, vagy „az államunk republikánus szenátorjelöltje”.

A koordinált kommunikáció a jogszabályok szerint azonos megítélés alá esik a természetbeni adományokkal, ezért csak magánszemélyek és politikai akcióbizottságok lehetnek annak megrendelői. Azok a személyek, akik számára a jogszabályok nem teszik lehetővé az adományozást vagy a kampány célú pénzköltéseket – úgy, mint bizonyos korporációk, munkavállalói érdekképviselői szervek, magánszemélyek vagy gazdasági társaságok, akik a szövetségi kormányzattal szerződéses jogviszonyban állnak – nem lehetnek koordinált kommunikáció megrendelői sem. A Legfelső Bíróság jogértelmezése azonban ezeknek a szabályoknak az alkalmazási körét is szűkítette.

A *Federal Election Commission v. Massachusetts Citizens for Life, Inc* ügyben hozott döntés<sup>51</sup> hozta létre az ún. MCFL kivételeket, amelynek értelmében bizonyos korporációk és érdekképviselői szervek politikai megszólalásaira nem vonatkoztathatók a korlátozások. A jogértelmezéssel a Bíróság célja az volt, hogy lehetővé tegye a fontos társadalmi ügyeket szolgáló nonprofit szervezetek számára a koordinált kommunikáció folytatását, amennyiben eleget tesznek az alábbi feltételeknek: a) kifejezetten valamilyen politikai cél népszerűsítésére jöttek létre; b) nem vesznek részt profitorientált gazdasági tevékenységben; c) nincsenek olyan befektetőik vagy részvényeseik, akik a társaság javait birtokolják, vagy a társaságtól bevételre, haszonra tesznek szert; d) nem gazdasági célú korporáció, munkavállalói érdekképviselői szerv hozta létre, továbbá nem is fogad el ilyenektől adományokat.<sup>52</sup>

A Kampánytörvény hatására bizonyos tekintetben nehezebbé vált a pártok kampányt támogató tevékenysége, hiszen számukra komplikálttá vált a tehető magánszemélyektől és érdekköröktől származó adományok gyűjtése, amellyel eddig tradicionálisan támogatták a jelöltek kampányát. Ezt a feladatot a különféle politikai bizottságok vették át. A FECA a pártok

---

<sup>50</sup> Federal Election Campaign Laws compiled by the Federal Election Commission. §30101 (22) bek.

<sup>51</sup> *FEC v. Mass. Cit. for Life*, 479 U.S. 238 (1986)

<sup>52</sup> Making Independent Expenditures. Federal Election Commission Guideline. <https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/making-independent-expenditures/> (2020. 04. 26.)

és a pártok bizottságai vonatkozásában is adományozási limiteket vezetett be. Mindez a pártok kampányokban való jelentőségének csökkenéséhez vezetett.<sup>53</sup>

A Kampánytörvény hatással volt a pártok és a választópolgárok közötti kapcsolattartás és kommunikáció alakulására is: a magánszemélyektől származó adományokra vonatkozó plafon arra bízta a pártokat, hogy alakítsanak ki *közvetlen kapcsolatfelvételen* (levélben vagy telefonon történő megkeresésen) alapuló adománygyűjtési technikákat, amelyek hatékonyak lehetnek a kis- vagy közepes összegű adományok gyűjtésében. Fontos változás volt az is, hogy a pártok tagállami, kongresszusi és szenátori kampánybizottságai önálló szervezetekké váltak, jelentős önálló költségvetéssel, nagyszámú személyi állománnyal, a pártok tulajdonában álló, főhadiszállás-jellegű épületekben elhelyezve. A Kampánytörvény tehát végső soron tovább fokozva a pártok decentralizált jellegét.<sup>54</sup>

### 3.3 A kampányszervezetek és szerepük

A FECA tehát nem volt képes a különféle érdekcsoportok befolyását jelentősen csökkenteni a politikai korteskedés folyamatában. Annyit azonban elért, hogy immár nem a párt, hanem elsősorban a különféle kampányszervezetek – összefoglaló néven politikai bizottságok (*political committees*) – váltak a magánérdekek becsatornázásának eszközeivé. A politikai bizottságok legfontosabb formái a politikai akcióbizottságok (*PAC*), mellettük azonban a pártok is létrehozhatnak országos bizottságokat (*national committee*), csakúgy, mint maguk a jelöltek.<sup>55</sup> A pártok országos bizottságai párttisztviselőkből állnak, akik az államokat képviselik.<sup>56</sup> Az egyes bizottságok jogállása egymástól lényegesen eltérhet attól függően, hogy a politikai versengésben részt vevő párt, vagy jelölt alapította, esetleg tőlük függetlenül jöttek létre. Fontos szerep hárul továbbra is a pártok bizottságaira is a kampányok szervezésében (*party committee*).

Politikai akcióbizottságnak tekinthető minden olyan szervezet, amely nincsen közvetlen kapcsolatban sem a pártokkal, sem a jelöltekkel, mégis pénzt költ a választási eredmények befolyásolására.<sup>57</sup> A PAC tehát olyan szervezet, amely kampánycélú pénzadományokat gyűjt, és azokat egyes jelöltekért, vagy egyes jelöltek megválasztása ellen zajló (negatív) kampányra fordítja. A Kampánytörvény rendelkezései szerint politikai akcióbizottság lehet bármilyen bizottság, szerveződés, vagy magánszemélyek másféle csoportosulása, amely jogszabályban meghatározott összegű adományokat fogad el, vagy jogszabályban meghatározott összeget költ politikai kampánycélra egy naptári évben. Amennyiben a PAC nem kifejezett támogatást jelentő hirdetésre fordítja ezeket a pénzüsségeket, úgy költségei puha pénznek minősülnek.

A politikai akcióbizottságok egyik speciális típusaként foghatók fel az „*elkülönített alapok*” (*separate segregated funds, SSFs*), amelyek jogállása azért is figyelemre érdemes, mert alapvetően a profitorientált gazdasági társaságok kampánytevékenységét teszik lehetővé. Bár a releváns jogszabályok tiltják a korporációk (profit és nonprofit gazdasági társaságok, munkavállalók és munkáltatók érdekképviselői szervei, egyéb személyegyesítő társaságok)

---

<sup>53</sup> HERRNSON: im. 22-23.

<sup>54</sup> HERRNSON: im. 24.

<sup>55</sup> Federal Election Campaign Laws compiled by the Federal Election Commission. §30101 (4) – (6) bek.

<sup>56</sup> A pártszervezetekhez részletesen lásd: JANDA –BERRY – GOLDMAN: im. 213-215.

<sup>57</sup> ALMOND –POWELL (szerk.): im. 749.

számára, hogy direkt kampánytevékenységet fejtsenek, arra azonban megvan a lehetőségük, hogy létrehozzanak és szponzoráljanak elkülönített alapokat, amelyek adománygyűjtő tevékenységet folytatnak, majd az összegyűjtött összegeket valamely jelölt támogatására vagy negatív kampány folytatására használják fel. Mint az elkülönített alapok szponzorai, a korporációk maguk fedezik az alap létrehozásának és működtetésének költségeit, s ezek a kiadások kivételt képeznek a Kampánytörvény kampánycélú kiadásokra és adományokra vonatkozó korlátozásai alól. A SSF-ek tehát tulajdonképpen a korporációk kampánycélú proxy-szervei.<sup>58</sup> Az elkülönített alapok kampánytevékenységre használt pénzüsszegei nem származhattak a társaság üzleti tevékenységéhez kapcsolódó költségvetésből, hanem csupán attól elkülönítetten, kifejezetten ebből a célból gyűjtött adományokból – innen ered az elnevezésük is. Adományokat csupán a jogszabályban meghatározott személyi körtől fogadhatnak el, így elsősorban az alapító korporáció befektetőitől vagy részvényeseitől, esetlegesen tagjaitól, vezető tisztségviselőitől és adminisztratív személyzetétől, továbbá ezek családtagjaitól. Megszorításokat tartalmaz a szabályozás az adománygyűjtés módja vonatkozásában is. Ilyen például, hogy az adománygyűjtés során pontos tájékoztatást kell nyújtaniuk politikai céljaikról, valamint a megkeresett személy arra vonatkozó jogáról, hogy negatív következmény nélkül visszautasíthatja az adományozást. Tilos bármiféle fenyegetés vagy fizikai erőszak alkalmazása, nem alkalmazhatnak az adományozás visszautasításának megtorlásaként munkahelyi diszkriminációt vagy anyagi hátrányt. Arról is tájékoztatniuk kell a megkeresetteket, hogy jogukban áll többet vagy kevesebbet adományozni a kért összegnél. Ezek a szabályok akkor nyerik el igazi jelentőségüket, ha figyelembe vesszük, hogy az SSF alapítója és működtetője az adománygyűjtés céljából megkeresett személy munkáltatója, vagy a megkeresett közeli hozzátartozója az SSF mögött álló gazdálkodó szervezet munkavállalójának.<sup>59</sup>

Az elkülönített alapoktól meg kell különböztetni a *független PAC-okat (nonconnected political committee)*. Ezek mögött nem áll korporáció, vagy egyéb érdekképviselői szervezet, személyegyesítő társaság. Adminisztratív költségeik terhét az összegyűjtött adományokból maguk fedezik, és minden számukra nyújtott anyagi hozzájárulás a FECA vonatkozó rendelkezéseinek hatálya alá tartozik. Viszont, rájuk nem vonatkoznak az adománygyűjtés ismertetett szigorú szabályai.<sup>60</sup>

A FECA tehát elősegítette a politikai bizottságok szerepének radikális növekedését a politikai korteskedés folyamatában. Miután a Választási Bizottság 1975 novemberében a Sunoco Olajvállalatnak adott tanácsadó véleményben („*SunPAC Advisory*”) fejtette ki, hogy a korporációk a Kampánytörvény égisze alatt is támogathatják a szövetségi hivatalokért versengő jelöltek – amennyiben a támogatásként átadott pénzüsszeg a munkavállalók és a részvényesek vagy befektetők szabad akaratából származik – a politikai bizottságok gombamód szaporodni kezdtek. 1988-ra 4828 PAC-ot regisztráltak, ezzel számuk megnyolcsorozódott 1972-höz képest.<sup>61</sup> A politikai akcióbizottságok elterjedésének másik oka, hogy a FECA által

---

<sup>58</sup> Az elkülönített alapokra vonatkozó részletes szabályokról: Federal Election Campaign Laws compiled by the Federal Election Commission. §30118 (b)

<sup>59</sup> Separate Segregated Funds and Nonconnected PACs by Federal Election Commission. <https://transition.fec.gov/pages/brochures/ssfvnonconnected.pdf> (2020. 04. 26.)

<sup>60</sup> Bővebben lásd a FEC 2008-as kiadványát: Nonconnected Committees – Federal Election Commission Campaign Guide <https://www.fec.gov/resources/cms-content/documents/nongui.pdf> (2020. 04. 26.)

<sup>61</sup> HERRNSON: im. 29.

meghonosított és a Legfelső Bíróság által fenntartott, a kampányadományok korlátozásának átfogó rendszerére épülő szabályanyag meglehetősen enyhe rendelkezéseket tartalmazott a politikai akcióbizottságoktól érkező adományok vonatkozásában. Tehát a Kampánytörvény ahelyett, hogy hatékonyan visszaszorította volna a különböző érdekcsoportok befolyását a politikai kampányok folyamatára, csupán átalakította a befolyásolás módját. A számos kibúvónak köszönhetően – amelyeknek tekintélyes része a Legfelső Bíróság ellentmondásos döntéseinek következménye – a gazdálkodó szervezetektől származó pénzek végső soron, ugyan a kerülő úton, de továbbra is korlátlanul áramolhatnak a kampányokba.

### 3.4 Az elnökjelöltek kampányának állami finanszírozása

Az Egyesült Államok kampányfinanszírozásában lényegesen nagyobb szerep jut a magánszemélyektől érkező adományoknak, mint a költségvetésből érkező finanszírozásnak. Az elnökjelöltek (és elnökjelölt-aspiránsok) kampányának finanszírozása csak a Kampánytörvény elfogadása után vált bevetté. A közfinanszírozás lehetősége azonban jóval korábban, már Theodore Rooseveltnél idején is felmerült – a magánszférából érkező támogatások jelentős korlátozásával egyetemben. A Kongresszus első ízben 1966-ban fogadott el a közfinanszírozásra vonatkozó jogszabályt, azonban annak alkalmazását felfüggesztette. Végül 1971-ben a szövetségi adótörvényhez kapcsolódó módosítás tartalmazott olyan rendelkezéseket, amelyek a ma is alkalmazandó szabályozás alapjait jelentették. A jogszabály alapján a jelölt elfogadja a polgárok adóforintjaiból az adózói nyilatkozatok alapján kifejezetten erre fordítható összeget.

A közfinanszírozás célja a kiadások korlátozása, amelynek érdekében a jogszabály kiadási korlátokat állít fel azokkal az elnökjelöltekkel szemben, akik közfinanszírozásban részesülnek, továbbá erősen korlátozza az általuk elfogadható magánadomány összegét is. Ezzel párhuzamosan a Kampánytörvény előírja a teljes és nyilvános beszámolást az elnökjelöltek számára. A Watergate-botrányt követően 1974-ben elfogadott módosítások eredményeként a szabályok kiterjednek az előválasztásokra, illetve a pártok elnökjelölő konvencióira is. A Buckley v. Valeo döntésben a Legfelső Bíróság megállapította, hogy a közfinanszírozásban részesülő elnökjelöltek tekintetében a kiadási korlátozások összeegyeztethetőek az alkotmánnyal, figyelembe véve az önkéntes jelleget.

A közfinanszírozásnak való megfelelés érdekében tehát a jelölteknek egy együttműködési nyilatkozatban deklarálniuk kell, hogy a) a közfinanszírozásból eredő pénzüsségeket csak a kampánnyal összefüggő kiadásokra költik, (vagy 2014. előtt pártkonvenció esetében az azzal kapcsolatos kiadásokra); b) a kampánytörvényekben meghatározott mértékig csökkentik kampányköltségeiket; c) elszámolást vezetnek és kérés esetén igazolást mutatnak be kiadásairól; d) együttműködnek az ellenőrzésre jogosult szervekkel; e) szükség esetén visszafizetik az államtól kapott támogatást; f) és hajlandóak megfizetni a FEC által kiszabott büntetéseket.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Részletesen lásd: Public Funding of Presidential Elections. Published by the Federal Election Commission. <https://www.fec.gov/introduction-campaign-finance/understanding-ways-support-federal-candidates/presidential-elections/public-funding-presidential-elections/> (2020. 04. 27.)

A közfinanszírozás megszerzéséhez a jelölteknek (és jelölt-aspiránsoknak) önkéntesen bele kell egyezniük kampányköltségeik csökkentésébe. A megfelelést a Választási Bizottság igazolja, a kifizetés pedig az államkincstárból történik. Az elnökjelölt-aspiránsok esetében már az előválasztási kampányok támogatására is igényelhető állami hozzájárulás. A feltételek szerint a jelölt-aspiránsnak demonstrálnia kell széleskörű társadalmi támogatottságát azzal, hogy legalább 20 tagállamban összegyűjt tagállamonként 5000 \$ értékű adományt. Az adományok számításánál egy magánszemély adományozótól legfeljebb 250 dollár értékű adomány vehető figyelembe (akkor is, ha a valóságban ennél jóval többet adományoz). A közfinanszírozásra igényt tartó jelöltnek azt is el kell fogadnia, hogy személyes vagyonából kampánykiadásokra nem áldozhat 50 000 dollárnál többet.

Az állami kampánytámogatás összege a jelölt által gyűjtött magánadományok összegéhez igazodik, azaz a magánadományozást kiegészítő, annak arányában elosztott állami támogatásról van szó (*matching funds*).

Az előválasztásokat követően a két nagy párt két elnökjelöltje automatikusan jogosulttá válik 20 millió dollár értékű közfinanszírozási támogatásra, ennek érdekében azonban vállalniuk kell költségeik csökkentését, valamint további adományokat magánszemélyektől már nem fogadhatnak el. Érdemes megjegyezni, hogy egy elkülönített számlára, amelyből csak a kampánnyal összefüggő jogi és elszámolási kiadások fedezhetők (ügynökök és könyvelők) még továbbra is gyűjthetnek, ugyanis ez kívül esik a kiadási korlátozások körén. Ezen felül az elnökjelölt saját magánvagyonából további 50 ezer dollárt költhet kampánykiadásokra, amely a költségi limitek számítása során nem jön figyelembe.

Eltérő szabályok vonatkoznak a kis- (és új) pártok elnökjelöltjeire: a támogatás alapjául a megelőző elnökválasztáson a párt által összegyűjtött szavazatokat veszik figyelembe, az új pártok jelöltjei pedig akkor részesülhetnek állami finanszírozásban, ha a szavazatok 5%-át az elnökválasztáson megszerzik – esetükben ugyanis utófinanszírozásról van szó.

Ezeket túl létezett továbbá a pártkonvenciók közfinanszírozása is. Mindegyik nagy párt 4 millió dollár közfinanszírozásra volt jogosult az elnökjelölő konvenció kiadásainak fedezésére, a kisebb pártok pedig részfinanszírozásra. 2014. április 3-án azonban Barack Obama elnök ellenjegyezte azt a törvényt, amely megszüntette ezt a finanszírozási formát.

A Kampánytörvény közfinanszírozásra vonatkozó rendelkezéseinek segítségével részben sikerült megfékezni a kampányköltségek növekedését, sőt időlegesen még csökkent is az elnökjelöltek kampányára elköltött pénzeszegek nagysága. A közfinanszírozás bevezetése redukálta a pénz hatását az elnökválasztási folyamatra. Jól mutatja ezt, hogy az 1988-as George Bush és Michael Dukakis között zajló választási kampány volt az első, amely áttörte a 91,4 millió \$-os költségi rekordot, amelyet előzőleg még az 1972-es választás során Nixon és George McGovern állított fel.<sup>63</sup>

### 3.5 A Szövetségi Választási Bizottság

---

<sup>63</sup> Richard L. BERKE: Spending for 1988 Campaigns Set a Record. The New York Times, June 27, 1991 <https://www.nytimes.com/1991/06/27/us/spending-for-1988-campaigns-set-a-record.html?auth=login-facebook> (2020. 04. 27.)

A kampányfinanszírozási szabályozás hatékonysága alapvetően az ellenőrzésre feljogosított szerv működésén áll vagy bukik. A Buckley-döntést követően a Kongresszus módosította a Legfelső Bíróság által kifogásolt szabályokon, a módosítások szerint a Választási Bizottság hat szavazati joggal rendelkező tagját az Államok elnöke nevezi ki hat évre és kinevezésüket a Szenátus hagyja jóvá. A Bizottságnak legfeljebb három tagja tartozhat azonos politikai párthoz. A Bizottság saját elnökét és alelnökét maga választja tagjai közül egy éves időtartamra, annak érdekében, hogy pártérdekek ne befolyásolhassák a működést. Ezt a gyakorlatot számos kritika érte: a rövid ciklusidő megakadályozza azt, hogy a Bizottság elnöke valódi programmal rendelkezzen és megfelelően irányítsa a Bizottság adminisztratív személyzetének munkáját. Ennek eredményeként a személyzet a bizonytalanság kiküszöbölése érdekében elkerüli a valóban összetett és ellentmondásos ügyeket, tehát végső soron a rövid megbízatási idő a FEC működésének hatékonysága ellen hat.<sup>64</sup> A Bizottság működését érintő kritikák más része a pénzügyi függetlenséget vonja kétségbe: mivel a FEC költségvetését a Kongresszus állapítja meg, így feladatellátása során függetlensége nem biztosított.

A hat szavazati joggal bíró tagból négynek a szavazata szükséges ahhoz, hogy a FEC szabályozást vagy tanácsadó véleményt bocsáthasson ki, mint ahogy ahhoz is, hogy polgári eljárást vagy vizsgálatot kezdeményezzen. Egy olyan bizottságban, amely három-három fős arányban megosztott, a kétpárti jellegre tekintettel ez tulajdonképpen a vétójog megadását jelenti: a FEC érdemben csak a két párt egyetértése esetén léphet fel. A Bizottság tanácsadó véleményt csupán valamilyen valóban létező és különleges körülmény fennállása esetén bocsáthat ki, hipotetikus kérdés esetén nem. Vizsgálatot csak kellően alátámasztott kérelemre indíthat, illetve akkor, ha a rendes ügymenet során begyűjtött információk alapján oka van feltételezni, hogy jogsértés történt.

A FEC legfontosabb feladatai a Kampánytörvény betartásának felügyelete, az állami támogatás kifizetése az elnökjelölteknek, a költségi és adományozási limitek kikényszerítése, továbbá a politikai célra fordított számlák és kiadások közzététele.

A FEC legfontosabb missziója az önkéntes jogkövetés elősegítése. Ennek érdekében számos útmutatót, beszámolót, kézikönyvet adott ki, illetve díjmentes forródrótot hozott létre, valamint oktatási tevékenységet is ellát a jelöltek, politikai bizottságok és alkalmazottaik felé. Az önkéntes jogkövetés érdekében egyébként a FEC egyik legfőbb politikája, hogy közvetítői tevékenységet is ellát, mielőtt jogi kikényszerítési eljárást indítványozna. A FEC szerepe a jogszabályok interpretálásában, a tények értelmezésében valamint a jogsértéseket nyilvánosságra hozatalában puha jogkörei ellenére sem hagyható figyelmen kívül.<sup>65</sup>

#### 4. A kétpárti reformtörvény „tündöklése...”

A jogi szabályozás alakulásának következő fontos állomása a kétpárti reformtörvény (*Bipartisan Campaign Reform Act, BCRA*) vagy más elnevezéssel *McCain – Feingold Törvény* elfogadása volt. A kétpárti reformtörvényt a 107. Kongresszus fogadta el: első szövegváltozata 2001 januárjában került a törvényhozás megfelelő bizottságai elé és márciusban a Szenátus asztalára. A Szenátusban két-hetes vitát követően 59–41-es szavazataránnyal kapott támogatást,

---

<sup>64</sup> ALEXANDER: im. 43-44.

<sup>65</sup> ALEXANDER: im. 40-46.

amely azért volt fontos előrelépés, mert a korábbiakban épp a felsőház jelentette a kampányfinanszírozási reformtörvények korlátját. Emlékezetes a Shays–Meehan<sup>66</sup> A végül 2002 novemberében elfogadott jogszabály számos ponton módosította és kiegészítette a Kampánytörvényt. A BCRA a legpontosabban úgy írható le, mint a Kampánytörvény által kialakított rendszer feljavítására, toldozására – feldozására tett kísérlet, melynek fő célja annak megakadályozása, hogy a gazdasági erőfölény politikai erőfölnnyé váljon a választási eljárás során.

#### 4.1 A puha pénzek új szabályozása

A BCRA legfontosabb célja a puha pénzek képezte kibúvó megszüntetése volt, ezért a nemzeti, helyi és tagállami pártszervezetek számára korlátozta a puha pénzek elfogadását.<sup>67</sup> A jogszabály kötelezővé tette a tagállami pártbizottságok és egyéb tagállami pártszervezetek számára, hogy a szövetségi választási kampány tevékenységet szövetségi alapokból, tehát kemény pénzekből fedezzék, illetve bizonyos esetekben az úgy nevezett Levin alapokból (*Levin funds*).

A Levin alapokba befolyó összeg az állami és helyi pártszervezetek párttevékenységére költhető. Ide egy fő legfeljebb 10 000 \$ összegű adományt ajánlhat fel, vagy pedig legfeljebb akkora összeget, amelyet az adott tagállam jogszabályai lehetővé tesznek, amennyiben az utóbbi összeg az alacsonyabb. A Levin alaphoz tartozó összegek nem minősülnek kemény pénzeknek, és nem jönnek figyelembe az adományozási korlátok vagy a kemény pénzekre vonatkozó egyéb tilalmak alkalmazása során. Az elnevezés a törvényjavaslat betérjesztőjéről, Carl Levin szenátortól ered, aki szerint a kivételre annak érdekében volt szükség, hogy a pártszervezetek felhasználhassanak nem szövetségi szabályozás alá eső pénzeket az általános pártépítési tevékenységre anélkül, hogy ezzel a puha pénzekre vonatkozó tilalmakat megsértenék.<sup>68</sup> A BCRA korlátozta továbbá a pártbizottságok, más jelöltek és nonprofit szervezetek által a szövetségi és nem szövetségi hivatalokért versengő jelöltek javára történő adománygyűjtési tevékenységet is.

A BCRA másik nagy újítása a korteskommunikáció (*electoneering communication*) definiálása és szabályozása, ezzel pedig valójában a témaorientált hirdetésekre vonatkozó szabályozás átalakítása volt. A témaorientált hirdetések nem buzdítanak kifejezetten a jelölt megválasztására, vagy annak ellenében, vagyis nem valósítanak meg kifejezett támogatást. A BCRA ezeket is a választási kommunikáció fogalma alá sorolta, amelynek megrendelői nem lehetnek korporáció vagy munkavállalói szervezetek. Más megrendelőknek pedig be kell számolniuk az ilyen célra költött pénzek eredetéről.

A korteskommunikációt a BCRA pontosan definiálta: a) egyértelműen azonosítható, szövetségi hivatalért versengő jelöltre utal; b) szabadon fogható, kábeles vagy műholdas médiaszolgáltatáson keresztül sugárzott; c) a közzététel az előválasztásokat megelőzően 30, vagy az általános választásokat megelőzően 60 napon belül történik; d) az érintett

---

<sup>66</sup> A BCRA elfogadásának háttéréhez lásd még: Audra L. WASSOM: „Campaign Finance Legislation: McCain–Feingold/Shays–Meehan – The Political Equality Rationale and Beyond” *SMU Law Review* 55 (4) (2002) 1790.

<sup>67</sup> Brandí Cherie SABLATURA: „Reformation of 527 Organizations: Closing the Soft Money Loophole Created by the Bipartisan Campaign Reform Act of 2002” *Louisiana Law Review* 66 (3) (2006) 826.

<sup>68</sup> Political Party Committees – a Federal Election Commission Campaign Guide 2013. <https://www.fec.gov/resources/cms-content/documents/partygui.pdf> (2020. 05. 01.)

választópolgárok felé irányul, vagyis legalább 50 ezer vagy annál több személy számára elérhető abban az államban vagy kerületben, ahol a jelölt verseng a szövetségi hivatalért. Elnöki kampány során ez 50 ezer vagy annál több magánszemélyt jelent egy olyan államban, ahol 30 napon belül előválasztásokra, vagy elnökjelölt-állító konvencióra kerül sor.<sup>69</sup>

A kétpárti reformtörvény által bevezetett precízebb szabályozás fő célja annak megakadályozása volt, hogy a témaorientált hirdetésként álcázott korteskommunikáció a gazdasági szférából eredő pénzekből legyen fedezhető. Ezzel valójában az üzleti érdekeknek a választásokra kifejtett hatását kívánta csökkenteni.

A Legfelső Bíróság néhány évvel később a *Wisconsin Right to Life v. FEC döntésben*<sup>70</sup> szűkített a korteskommunikáció fogalmán, ezzel léket ütve az új szabályozás emelte falon. A korteskommunikációt fedező pénzeszegekre vonatkozó szigorúbb előírások a döntés értelmében nem vonatkozhatnak bizonyos kivételekre (WRTL kivételek), vagyis az olyan költségekre, amelyek a közlések alábbi formáit fedezik:

- hírműsorok, szerkesztőségi kommentárok, jelöltek közötti viták;
- azok a sugárzott hirdetésekre, amelyeket tagállami vagy helyi hivatalért versengő jelölt rendelt meg, még akkor sem, ha szövetségi jelöltre utalnak, amennyiben ezek nem valósítanak meg a szövetségi jelölt vonatkozásában kifejezett támogatást;
- a megszorítások nem alkalmazandók azokra a szervezetekre sem, amelyek kivételt képeznek a szövetségi adók alól az adótörvénykönyv 501 (c) (3) cikkelye<sup>71</sup> alapján. (Bár az adótörvény maga nem teszi lehetővé az ilyen szervezetek számára, hogy részt vegyenek vagy beavatkozzanak a politikai kampányokba bármely közhivatalért versengő jelölt oldalán.)

## 4.2 Koordinált és független kiadások

A BCRA kísérletet tett a koordinált (a jelölttel közös koordinációban elkölthető) és független (független kampánycélú pénzköltségek) kiadásokra vonatkozó szabályok átalakítására is. Az új szabályozás pontosan meghatározta a koordináció fogalmát. Amennyiben egy hirdetés ezt a meghatározást kimerítette, abban az esetben az arra fordított pénzköltést, mint a választások kimenetelére befolyással lévő, kellett figyelembe venni. Ilyenkor a hirdetés megrendelője is úgy minősült, mint aki természetbeni vagy koordinált támogatást nyújt a jelöltnek.

A kifizetésnek tehát (a) valaki mástól kell erednie, mint maga a jelölt; (b) a kommunikációnak pedig belátható módon kötődnie kell a választásokhoz. A kommunikáció akkor kötődik belátható módon a választásokhoz, amennyiben

- egyértelműen korteskommunikáció;

<sup>69</sup> Electioneering Communications - A Rule by the Federal Election Commission on 10/23/2002 <https://www.federalregister.gov/documents/2002/10/23/02-26482/electioneering-communications> (2020. 04. 27.)

<sup>70</sup> Federal Election Commission v. Wisconsin Right to Life, Inc., 551 U.S. 449 (2007)

<sup>71</sup> Az 501 (c) rendelkezés alá vallási, oktatási, jótékonyági, tudományos, irodalmi tevékenységet végző, továbbá a közbiztonsági előmozdításán, vagy nemzeti és nemzetközi amatőr sportversenyek megszervezésén tevékenykedő, valamint a gyermekek iránti kegyetlen bánásmód ellen, illetve az állatok védelme érdekében fellépő szervezetek tartoznak. Guidelines for the Streamlined Process of Applying for Recognition of Section 501(c)(3) Status - A Rule by the Internal Revenue Service on 06/30/2017 <https://www.federalregister.gov/documents/2017/06/30/2017-13866/guidelines-for-the-streamlined-process-of-applying-for-recognition-of-section-501c3-status> (2020. 04. 27.)



- nyilvános kommunikáció, amely újra publikálja a jelölt kampányanyagait;
- nyilvános kommunikáció, amely nyilvánvalóan egy jelölt érdekében vagy ellenében szól;
- nyilvános kommunikáció, amely 1) pártra vagy jelöltre utal; 2) a választásokat megelőző 120 napon belül kerül nyilvánosságra; 3) olyan földrajzi területen sugározzák a választópolgároknak, ahol a jelölt vagy a párt megjelenik a szavazólapon.

A négy fogalmi elem bármelyikének megvalósulása esetén a kommunikációs aktus egyértelműen a választásokhoz kötődőnek minősül.

Az új szabályok kísérletet tettek a koordinált együttműködés standardizálására is. Ilyen például egy jelölt kérésére vagy sugalmazására hirdetés elkészítése vagy ellenértékének megfizetése; továbbá amennyiben egy jelölt vagy képviselője ténylegesen részt vesz a kommunikációról való döntéshozatal folyamatában; vagy valós és ténylegesen párbeszéd zajlik a hirdetést megfizető személy és a jelölt vagy képviselője között a kampánykommunikációról; vagy olyan közös vásárlók vagy korábbi munkavállalók felhasználása, akik információt szolgáltatnak a jelölt terveiről annak, aki a kommunikációért fizet.<sup>72</sup>

A reformtörvény rendelkezései kitértek arra az esetkörüre is, amikor a koordinált pénzköltés mögött pártbizottság állt. A pártbizottságoknak választaniuk kellett a független és a koordinált kommunikációs formák között. Ezzel a pontosítással kétpárti reformtörvény tulajdonképpen a Buckley 52-es lábjegyzete által meghonosított, a „mágikus szavakra” épülő tesztet próbálta kiterjeszteni, annak érdekében, hogy az ilyen hirdetésekre fordított pénzköltések csak kemény pénzekből legyenek fedezhetők.<sup>73</sup>

#### 4.3 A kampányadományokra és költsékre vonatkozó további módosítások

A BCRA változtatásokat vezetett be az adományozási limitek és tilalmak vonatkozásában is. Megemelte az adományozási limiteket az inflációnak megfelelően, megtiltotta a kiskorúak számára a szövetségi jelöltek és pártok támogatását, valamint külföldi magánszemélyek számára az adományozást, támogatást, kampánycélú pénzköltést.

A reformtörvény az adományozási limitek módosítása mellett egy új, a tehetős jelöltek kampánycélú pénzköltéseire vonatkozó speciális rendelkezést vezetett be. Ez a szabályanyag a milliomosok kiegészítése (*Millionaires' Amendment*) elnevezés alatt vált ismertté. Lényege az volt, hogy az olyan jelöltekre, akik tehetős, a kampányköltségeiket saját vagyonukból fedezni képes jelöltek ellen versengtek a választók szavazataiért, enyhébb adományozási limitek, illetve a koordinált pártköltsékre vonatkozásában is enyhébb limitek voltak alkalmazhatóak.

A milliomosok kiegészítésének alapja az ellenfél személyes forrásainak összegére (*opposition personal funds amount, OPFA*) hivatkozó formula. Ennek lényege szerint önmagában az, hogy egy jelölt a kampánykiadásait saját személyes vagyonából fedezi, még nem vezethet automatikusan a vele szemben álló jelöltek vonatkozásában a megemelt, enyhébb limitek alkalmazásához. A rendelkezés számot vetetett a jelöltek adománygyűjtési

<sup>72</sup> A teszt pontos leírása megtalálható a FEC honlapján: <https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/other-filers/making-electioneering-communications/> (2020. 04. 27.)

<sup>73</sup> WASSOM: im. 1790-1793.

képességeivel is. Ezeknek az információknak a figyelembe vételével vált eldönthetővé, hogy alkalmazhatók-e a megemelt limitek. Így azoknak a jelölteknek az esetében, akinek az adományok gyűjtésére vonatkozó képessége lényegesen jelentősebb a kampányát a saját személyes vagyonából fedező másik jelőlnél, a kiegészítés vezethet indokolatlan előnyhöz.<sup>74</sup>

A BCRA szigorította a hirdetések megrendelőinek szerepvállalását feltáró nyilatkozatokra vonatkozó rendelkezéseket is. Ezek szerint a politikai bizottságok kommunikációinak abban az esetben is tartalmazniuk kell a megrendelő kilétére vonatkozó nyilatkozatot, ha nem kifejezett támogatást tartalmaznak. A jelöltek által megrendelt rádiós és televíziós hirdetéseknek is fel kell fedniük a megrendelő kilétét; valamint ilyen nyilatkozatot kell tartalmazniuk azoknak a hirdetéseknek is, amelyek nem valamely jelölt tudtával és beleegyezésével, hanem csupán valamely politikai bizottság megbízásából készültek. Végül, a jelöltek tudta nélkül készülő kommunikációnak is tartalmaznia kell a kontakt-személyre vonatkozó információt.

A BCRA záró rendelkezéseiben utalást tett arra, hogy a jövőben a Kongresszus megfontolja az Arizona és Maine államokban alkalmazott úgynevezett „tisztá választási törvények” (*clean election laws*) szövetségi szinten történő bevezetését, amelyeknek alapja a kampányok közfinanszírozása. Ennek alapján a jogalkotó az évezred első éveiben elképzelhetőnek tartotta egy átfogó közfinanszírozási szisztéma kiterjesztését a kongresszusi választási kampányra.<sup>75</sup>

#### 4.4 A McConnell – döntés

A reformok alkotmányosságát a McConnell – döntés<sup>76</sup> erősítette meg, amely a BCRA öt címét vizsgálta meg. A legnagyobb horderővel bíró I. és II. címmel foglalkozó szövegrészt *John Paul Stevens bíró* fogalmazta.

Stevens a puha pénzek kapcsán kifejtette, hogy a legtöbb adomány háttérében a valós motivációs tényező a jelölthöz való „hozzáférés” megvásárlása, nem pedig bizonyos nézetek támogatása.<sup>77</sup> Stevens úgy találta, hogy míg a témaorientált hirdetések és a kifejezett támogatás fogalmi elhatárolása, amelyet a testület a Buckley-ban dolgozott ki, elméletben jól működőnek tűnt, a gyakorlatban nem vált be. Utalt arra is, hogy reklámszakértők szerint a leghatékonyabb reklámnak az olyan hirdetések bizonyulnak, amelyek nem tartalmazzák a mágikus szavakat, s ezért puha pénzekből is finanszírozhatóak. A jelölt számára tehát a puha pénzekből fedezett hirdetések is értékesek.

A döntés utalt arra az 1998-as szenátusi bizottsági<sup>78</sup> jelentésre is, amely megállapította, hogy a puha pénzek nyújtotta kibúvó folytán a kampányfinanszírozási rendszer összeomlott, és a korporációktól, szakszervezetektől, tehetős magánszemélyektől érkező források uralták a

---

<sup>74</sup> A Millionosok kiegészítéséről lásd bővebben: Millionaires’ Amendment by Federal Election Commission. [https://transition.fec.gov/pages/brochures/millionaires\\_brochure.pdf](https://transition.fec.gov/pages/brochures/millionaires_brochure.pdf) (2020. 04. 27.)

<sup>75</sup> A maine-i kampányfinanszírozási rezsím alapján több ilyen javaslati is született: Michael SAXL – Maeghan MALONEY: „The Bipartisan Campaign Reform Act: Unintended Consequences and the Maine Solution” *Harvard Journal on Legislation* 41 (2) (2004) 465-482.

<sup>76</sup> *McConnell. v. Federal Election Commission* 540 U.S. 93 (2003)

<sup>77</sup> *McConnell. v. Federal Election Commission* I.

<sup>78</sup> Senate Committee on Governmental Affairs

teljes eljárást.<sup>79</sup> A BCRA-val a Kongresszus csupán törvényerőre emelte a szakértők által szükségesnek ítélt reformokat.

A bírák az adományozási korlátok kapcsán rámutattak: az új rendelkezések célja annak meggátolása, hogy az adományozói körök méltánytalan előnyhöz juthassanak a közösségi döntések végkimenetelének befolyásolásában.<sup>80</sup>

A többségi érvelés kiért rá, hogy a BCRA által bevezetett korteskommunikáció-fogalom kiterjesztette a korporációk kampánytevékenységére vonatkozó korlátokat, s megtiltotta számukra, hogy a saját nevükben, de egy jelölt vagy párt javára a kampányidőszakban kampánytevékenységet folytassanak (BCRA 203.§).<sup>81</sup> A bírák elismerték, hogy ez felülírja a Buckley-döntésben lefektetett elvek egy részét, azok azonban nem tekinthetők olyan alkotmányos határnak, amelyek mindörökre meghatározzák a kampánycélú szólásokra vonatkozó szabályozás lehetőségét.<sup>82</sup>

Végző soron a testület alkotmányosnak ítélte, (1) hogy a törvényhozó megtiltotta a szövetségi pártszervezetek számára a puha pénzek gyűjtését és költését, (2) továbbá azt, hogy az adományozók tagállami és helyi pártszervezeteket támogassanak szövetségi kampány befolyásolásának céljával. Alkotmányosnak találta, (3) hogy a pártszervezetek ne gyűjthessenek és ne adományozhassanak olyan adómentes szervezetek javára, amelyek a szövetségi választási kampányban részt vesznek, (4) hogy szövetségi jelöltek és hivatalviselők maguk ne gyűjthessenek puha pénzadományokat és korlátozott mértékben vehessenek részt a tagállami vagy helyi választási kampányokban. (5) Végül a testület szerint az Első Kiegészítéssel összeegyeztethető az arra vonatkozó tilalom, hogy helyi és tagállami jelöltek puha pénzekből ne finanszírozhassanak szövetségi jelöltet támadó vagy támogató hirdetést. A többségi vélemény fenntartotta a reformtörvény azon rendelkezéseit is, amelyek alapján a korporációk csupán elkülönült alapok segítségével vehetnek részt a kampányban.

A többségi érvelés záró gondolatai szerint a BCRA nem az utolsó kongresszusi lépés lesz a tárgykörben. „A pénz, akár csak a víz, mindig talál rést, amelyen átszivároghat. Az, hogy milyen problémák merülnek fel a jövőben, és a Kongresszus milyen választ talál majd azokra, egy másik nap gondjai lesznek. Javarészt hatályában fenntartottuk a BCRA alapvető rendelkezéseit: azokat, amelyek a puha pénzek szabályozásáról szólnak és a kortes kommunikációra vonatkozóakat.”<sup>83</sup>

## 5. „... és bukása”

Azt azonban lehetetlen megítélni, hogy a kétpárti reformtörvény alkalmas lett volna-e arra, hogy a gazdasági érdekek politikaformálásra kifejtett befolyását érdemben csökkentse. Ugyanis azok a rendelkezései, amelyek célul tűzték ki az eltérő anyagi erőforrással és támogatói körrel rendelkező jelöltek számára a pályák kiegyenlítését, a jogszabály elfogadását követő

---

<sup>79</sup> McConnell v. FEC I.

<sup>80</sup> McConnell v. FEC III./A.

<sup>81</sup> Richard L. HASEN: „Do Corporations Have a Constitutional Right to Run „Genuine Issue Ads” Before Elections Despite McCain-Feingold?” *Preview of United States Supreme Court Cases* 195 (4) (2005-2006) 196.

<sup>82</sup> McConnell v. FEC IV.

<sup>83</sup> McConnell v. FEC V.

évtizedben elvérezték a Legfelső Bíróság alkotmányossági vizsgálata során, így alig néhány választási kampányra lehetettek érdemi befolyással.

### 5.1 Davis v. FEC<sup>84</sup>

A McConnell után öt évvel, a *Davis kontra Federal Election Commission* ügyben született döntésben a testület az Alkotmánnyal összeegyeztethetetlennek találta a milliomosok kiegészítése becenevű szabályozást. Ennek lényege az volt, hogy amennyiben egy, a saját anyagi forrásaira támaszkodó jelölt 350 000 \$-nál többet költött választási kampányának finanszírozására, egy új, aszimmetrikus szabályrendszer lépett életbe. A saját forrásaira támaszkodó jelöltre továbbra is a szokásos kampányfinanszírozási korlátozások maradnak érvényesek, azonban a vele szemben versengő, a kampányát támogatásokból, donációkból fedező jelölt esetében az adományozási limitek a háromszorosukra nőttek, továbbá az ilyen jelöltek kampányához korlátozások nélküli koordinált támogatást nyújthattak a politikai pártok is.

A Legfelső Bíróság érvelése szerint az aszimmetrikus szabályozás azért ellentétes az Alkotmánnyal, mert az diszkriminatív a versengő jelöltek vonatkozásában és megengedhetetlen módon hátrányos helyzetbe hozza azt a jelöltet, aki robosztus módon él az Első Kiegészítésben biztosított véleménynyilvánítási szabadságával.

A testület, visszautalva a Buckley döntésben alkalmazott érvelésre, kifejtette, hogy ugyan a konkrét esetben nem a FECA 1974-es módosítása által bevezetett, ahhoz hasonlítható költségi korlátozásról van szó, azonban a vitatott rendelkezések hatásukban hasonlatosak ahhoz: arra kényszeríti ugyanis az érintett jelölteket, hogy válasszanak politikai szólásszabadságuk szabad gyakorlása és a diszkriminatív adománygyűjtési rezsimnek való kiszolgáltatottság között.<sup>85</sup>

### 5.2 Citizens United v. FEC<sup>86</sup>

A 2010 elején kihirdetett *Citizens United*-döntésben a Legfelső Bíróság a kétpárti reformtörvény újabb, alapvető fontosságú rendelkezését találta alkotmányellenesnek, nevezetesen azt, amely megtiltotta a korporációk és uniók számára a korteskommunikációt. A jogalkotó a testület egy korábbi – az Austin-ügyben<sup>87</sup> kifejtett – érvelése alapján úgy vélekedett, hogy a gazdálkodó szervezetek által felhasználható hatalmas pénzeknek a demokratikus diskurzusra gyakorolt korrodáló és torzító hatása tekinthető olyan kényszerítő körülménynek, amely kellő erővel támasztja alá a gazdálkodó szervezetek véleménynyilvánítási szabadságát korlátozó rendelkezések alkotmányosságát.

A bírák érvelésükben arra is rámutattak, a Bíróság ítélezési gyakorlatának a *First National Bank of Boston v. Bellotti* döntés<sup>88</sup> óta részét képezi az elv, amely szerint a jogi személyeket, így a nyereségérdekelt társaságokat is megilleti a szólásszabadság joga. Ez azt

---

<sup>84</sup> Davis v. Federal Election Commission, 554 U.S. 724 (2008).

<sup>85</sup> Davis v. FEC. pp. 10-18.

<sup>86</sup> Citizens United v. Federal Election Commission, No. 08-205, 558 U.S. 310 (2010).

<sup>87</sup> Austin v. Michigan Chamber of Commerce, 494 U.S. 652 (1990)

<sup>88</sup> First National Bank of Boston v. Bellotti, 435 U.S. 765 (1978)

jelenti, hogy a beszélő személyiségére alapozottan a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozó rendelkezések nem fogadhatóak el (kvalitatív korlátozások). A testület kitért arra az évrre is, amely szerint a gazdálkodó szervezetek pénzéből fedezett mondanivaló nem tükrözi széles társadalmi rétegek álláspontját. A Legfelső Bíróság szerint az Első Kiegészítés által a mondanivaló szabadsága számára garantált védelem nem függ attól, hogy az adott álláspont mekkora támogatottságot élvez a társadalomban.

A gazdálkodó szervezetek számára rendelkezésre álló tetemes anyagi erőforrások által előidézett korrodáló hatással összefüggésben a bírák úgy foglaltak állást, hogy minden média-megszólalás, így a magánszemélyek által eszközöltek is, pénzbe kerülnek, amely anyagi forrásokra a magánszemélyek is a gazdasági piacon tesznek szert.

Végül a bírák elutasították azt az érvelést is, amely szerint a korporációk kampánycélú pénzköltési magukban hordozzák a választási eljárás korrumpálódásának veszélyét. A testület szerint önmagában az a tény, hogy a politikai hirdetések megrendelőinek lehet hozzáférésük a megválasztott tisztségviselőkhöz, nem szükségszerűen jelenti azt, hogy ezek a tisztségviselők korruptak is. A hozzáférés látszata pedig nem vezet a társadalomban a demokráciából való általános kiábrándultsághoz.<sup>89</sup>

### 5.3 McCutcheon et al. kontra Federal Election Commission<sup>90</sup>

A 2014-es *McCutcheon-döntés* – a *Citizens United*-hoz hasonlóan – azt jelezte, hogy a Bíróság továbbra is aktív szerepet kíván játszani a kampányfinanszírozásra vonatkozó szabályok alakításában.

A *McCutcheon*-esetben az alkotmányossági vizsgálat középpontjába a Kampánytörvény az 1974. óta hatályban lévő rendelkezése került, amely a versengő feleknek vagy a PAC-oknak átadható pénzüsszegekre vonatkozóan kétféle adományozási limitet állított fel. Ez a norma egyrészt maximálta az egy adományozó által ugyanabban a választási periódusban ugyanazon jelölt vagy kampányszervezet számára adományozható pénzüsszeget (a továbbiakban: alaplimit), másrészt felső határt szabott az egy támogató által az összes jelölt vagy kampánycélú szerv számára egy választási periódusban összesen adományozható összegek tekintetében (a továbbiakban: aggregát limit). A *Buckley v. Valeo*–esetben a testület úgy foglalt állást, hogy az adományokra vonatkozó korlátozások nem érintik közvetlenül az Első Kiegészítés által védett véleménynyilvánítás szabadságát, hiszen az adományozás, mint szimbolikus aktus által kifejezni kívánt üzenet lényege a jelölt támogatása. Az adomány összegére vonatkozó korlátozás érintetlenül hagyja tehát a kifejezni kívánt üzenet lényegét, hiszen a támogatás intenzitása nem tükröződik vissza az átadott adomány nagyságában. Ezért az adományokra vonatkozó szabályozások alkotmányellenességét a testület nem állapította meg. Annyit azonban leszögezett, hogy ilyen esetekben is szükség van egy kielégítően fontos kényszerítő körülményre, amely alátámasztja a korlátozások szükségességét.

A konkrét esetben Shaun McCutcheon 16 különböző jelöltet támogatott az alaplimitek betartásával, de még további 12 jelöltnek szeretett volna adományozni, azonban ezt az aggregát limit átlépése nélkül nem tehette meg. Ehhez hasonlóan számos PAC-nek is juttatott adományt,

<sup>89</sup> *Citizens United v. FEC* pp. 20-51.

<sup>90</sup> *McCutcheon v. Federal Election Commission*, 572 U.S. 185 (2014)

azonban az aggregát limit nem tette lehetővé hogy az összes, általa támogatni kívánt intézményhez eljuttathassa pénzbeli támogatását. A hozzá csatlakozó *Republican National Committee* úgy nyilatkozott, hogy szándékában áll a McCutcheonhoz hasonlóan jól szituált magánszemélyektől adományokat elfogadni, azonban azt az aggregát limitekre vonatkozó szabályozás áthágása nélkül ezt nem teheti meg.

Az Egyesült Államok Legfelső Bírósága döntésében egy közel négy évtizedes ítélkezési gyakorlattal szakítva alkotmányellenesnek találta a Kampánytörvény aggregát limitekre vonatkozó rendelkezését. A szűk többséggel, 5-4 szavazatarányban meghozott döntést a testület elnöke, John G. Roberts Jr. bíró fogalmazta, aki úgy foglalt állást, hogy az aggregát limitek esetében a szabályozás szükségességét alátámasztani hivatott kényszerítő körülmény hiányzik. A vitatott rendelkezések célja ugyanis az, hogy megakadályozzák az alaplimitek megkerülését, azonban a többségi álláspont szerint a cél és az annak elérése érdekében alkalmazott intézkedések között feszülő ellentmondás következményeként a szabályozás nem állja ki az enyhébb alkotmányossági vizsgálat próbáját sem.

A testület az alkotmányellenesség alátámasztása érdekében három fő érvet fogalmazott meg: egyrészt, a vitatott rendelkezések alapvetően érintik a véleménynyilvánítás szabadságának érvényesülését, hiszen az adományok átadása a politikai szólás- és egyesülés szabadságának gyakorlását jelenti. A testület abból a feltevésből indult ki, hogy az aggregát limitek csak bizonyos számú jelölt támogatását teszik lehetővé egy magánszemély számára abban az esetben, ha minden jelöltnek a lehető legmagasabb pénzüsszeget óhajtja átadni, míg ha több jelöltnek kíván adományozni, arra kényszerül, hogy csökkentse a pénzbeli támogatás összegét. Roberts bíró érvelése szerint ez veszélyezteti a véleményszabadság erőteljes gyakorlását. Bármely olyan megszorítás, amely akadályozza a támogatót annak eldöntésében, hogy hány jelöltet kíván adományaival támogatni, a szólásszabadság közvetlen korlátját jelenti. Az érvelés szerint az elvárás, hogy egy magánszemély alacsonyabb pénzüsszegekkel támogasson több jelöltet, korlátozza az egyént az Első Kiegészítésben biztosított szabadságjogainak robusztus gyakorlásában.<sup>91</sup>

A testület másik fontos érve az volt, hogy valójában az aggregát limitek nem a legenyhébb korlátozó eszköz az alaplimitek megkerülésének megakadályozása érdekében, hiszen azok a gyakorlatok, amelyek segítségével az alaplimitek megkerülhetőek volnának, más rendelkezések szerint is jogellenesnek minősülnek.

A Legfelső Bíróság három döntéséből kiolvasható, hogy a testület továbbra sem fogadja el azokat kampánycélú pénzköltéseket korlátozó szabályokat, amelyeknek célja, hogy a politikai verseny folyamatában ellensúlyozni a gazdasági különbségekből eredő különbségeket. A Davis-ügyben elbírált „milliomosok kiegészítése” szabály egyértelműen arra törekedett, hogy az eltérő anyagi erőforrásokkal rendelkező jelöltek számára egyenlőbb esélyeket biztosítson. A Citizens United-döntésben a testület jelentősen támaszkodott a Buckley-ben kifejtett érvelésre, amely szerint azok a törekvések, „amelyek egyes társadalmi csoportok jogát a szabad szólásra annak érdekében kívánja korlátozni, hogy mások hangját felerősítse, merőben idegen az Első Kiegészítés szellemiségétől.” Az Első Kiegészítés nyújtotta védelem nem tehető attól függővé, hogy a beszélőnek milyen anyagi erőforrások állnak rendelkezésére annak érdekében, hogy

---

<sup>91</sup> McCutcheon v. FEC pp. 15-16.

hathatósan részt vegyen a társadalmi deliberációban.<sup>92</sup> Roberts főbíró a *McCutcheon*-ban még konkrétan fejtette ki, hogy semmilyen körülmények között nem elfogadható célja a vélemény szabadság korlátozásának az esélyek kiegyenlítése, vagy másképp fogalmazva, a jelöltek számára rendelkezésre álló anyagi erőforrások kiegyenlítése. Az Első Kiegészítés megtiltja a választási eljárás efféle finomhangolását, tekintet nélkül arra, hogy mennyire jó szándékú célok vezérlik a jogalkotót – írta Roberts.<sup>93</sup>

#### 5.4 A Super PAC-ek évtizede

A döntések praktikus hatást is gyakoroltak a választási kampányokra: nevezetesen elhozták a *Super PAC*-ek korát, ezzel tovább csökkentve a politikai pártok klasszikus értelemben vett jelentőségét.<sup>94</sup> A *Super PAC*-ek már a *Citizens United*-döntést megelőző években is megjelentek a politikai kampányokban, de jelentőségük különösen a 2012-es előválasztási kampányok során növekedett meg. A Legfelső Bíróság határozata alapján ugyanis számos tagállami bíróság olyan döntéseket hozott, amelyek értelmében ha a jelölttel közös koordináció nélkül, vagyis tőle függetlenül eszközölt kampánycélú kiadások nem tekinthetők korrumpáló hatásúnak – ahogyan azt a Legfelső Bíróság állította – s ezért nem korlátozhatók, akkor a jelölttől formálisan független politikai szervezeteknek nyújtott adományok sem okozhatnak korrupciót, így ezek az adományok sem korlátozhatók. Ezeknek a tagállami bírósági döntéseknek a sorát a *Citizens United*-ot mindössze néhány hónappal követő *SpeechNow.org v. FEC*<sup>95</sup> határozat nyitotta meg. A két határozat együttes hatásaként a politikai akcióbizottságok immár szabadon költhetnek kampánykiadásokra – mindaddig, amíg a jelölttel formálisan nem koordinálnak. Az adományozási limitek rendszerét pedig a *SpeechNow.org* és a hasonló tagállami bírói döntések, valamint a *McCutcheon* javarészt felszámolták. Így válhattak a *Super PAC*-ek a gazdasági társaságoktól eredő független kampánycélú pénzköltések aggregátoráivá. Népszerűségükhöz az is hozzájárul, hogy ezekre a szervezetekre meglehetősen töredékes transzparencia-kritériumok vonatkoznak, annak ellenére, hogy a Legfelső Bíróság az átláthatósági követelményeket az alkotmánnyal összeegyeztethetőnek találta.<sup>96</sup> Nem meglepő módon a valóságban a politikai akcióbizottságok természetesen egyeztetnek és koordinálnak a jelöltekkel, a szakirodalom ezért kvázi a jelöltek alteregóinak tekinti őket.<sup>97</sup>

A *Super PAC*-ek azonban nem csupán a gazdasági érdekeket csatornázzák be a politikaképzés folyamatába, hanem adott esetben külföldi érdekeket is. Politikatörténeti szempontból emlékeztet a jelenet, amikor Barack Obama 2010-es évértékelő beszédében megjegyezte, „a Legfelső Bíróság egy évszázadnyi jogalkotás eredményét felforgatva nyitott utat a különféle érdekcsoportok – köztük külföldi szervezetek – számára ahhoz, hogy akadálytalanul költsenek a mi választásainkon. Nem gondolom, hogy az amerikai

---

<sup>92</sup> *Citizens United v. FEC* p. 34.

<sup>93</sup> *McCutcheon v. FEC* p. 18.

<sup>94</sup> Richard L. HASEN: *Plutocrats United – Campaign Money, the Supreme Court and the Distortion of American Elections* (New Haven & London: Yale University Press 2016) Ch. 7 (Un)Intended Consequences.

<sup>95</sup> *SpeechNow.org v. FEC*, 599 F.3d 686 (D.C. Cir. 2010).

<sup>96</sup> Laurence TRIBE – Joshua MATZ: Campaign Finance: „Follow the Money” in: UÖK: *Uncertain Justice* (New York: Henry Holt and Company 2014) 106.

<sup>97</sup> Richard KANG: “The Year of the Super PAC.” *George Washington Law Review* 81 (6) (2013) 1919.

választásokat Amerika legerősebb gazdasági érdekcsoportjainak kellene pénzelniük, vagy ami még rosszabb, külföldi érdekcsoportoknak.”<sup>98</sup> A mindössze néhány lépéssel távolabb helyet foglaló legfelső Bíróság tagjai közül Alito főbíró jól láthatóan jelezte, hogy amit az elnök állít, az nem igaz. Richard L. Hasen választási szakértő véleménye szerint mégis igaznak bizonyult, a Citizens United 10 évére visszatekintő írásában ő is úgy foglal állást, hogy elsősorban a politikai akcióbizottságok tevékenysége teszi lehetővé a választásokba való külföldi beavatkozást.<sup>99</sup>

A kampányfinanszírozással foglalkozó jogi és politikatudományi irodalomban egymásra licitálnak azok az írások, amelyek célja olyan új szabályozási ötleteket feltalálni, amelyek valahogyan összeegyeztethetők lehetnek a Legfelső Bíróság jogértelmezésével is. Így vált egyre népszerűbbé a kampányok állami finanszírozására vonatkozó javaslat, büntetőbírságok bevezetése azokkal a jelöltekkel szemben, akiket a politikai akcióbizottságok támogatnak, vagy akár a gazdasági társaságok belső demokratikus működéséről szóló új rendelkezések elfogadása.<sup>100</sup> Sőt, egy új alkotmánykiegészítés gondolata is felmerült.<sup>101</sup>

Egyelőre azonban úgy tűnik, nincs remény arra, hogy a Legfelső Bíróság lerontaná az elmúlt évtized ítélkezési gyakorlatát, vagy a Kongresszus nagy léptékű és eredményes jogalkotásba fogna a területen. A jog fejlődésében a Citizens United-dal kezdetét vevő ítélkezési gyakorlat újabb fejezetei, a mindennapi politikai gyakorlatban pedig a Super PAC-ek meghatározó befolyása vetíthető előre.

## 6. Összegzés

A tanulmányban az Amerikai Egyesült Államok szövetségi kampányfinanszírozási joganyagát tekintettem át, kitérve a különböző jogalkotási hullámok indítékaira, valamint a szabályokat a Kongresszushoz hasonló befolyással alakító Legfelső Bíróság releváns ítélkezési gyakorlatára. A legfőbb bírói testület mérőföldkő-jelentőségű ítéleteiben rendre úgy foglal állást, hogy a kampányfinanszírozási szabályanyagban nem juttatható érvényre az egymással versengő jelöltek és támogatóik közötti gazdasági különbségeket kiegyensúlyozó egalitárius megfontolás, mert az „merőben idegen az Első Kiegészítés szellemiségétől”.

Ez a „libertárius”<sup>102</sup> attitűd a kampányfinanszírozási szabályozásnak egy, az európaiktól meglehetősen eltérő modelljét alakította ki, amelynek eredményeként az amerikai diskurzusban az esélyegyenlőség és a politikai szabadság egymással konkuráló értéknek tűnnek fel. Tehát míg fő kérdés itt is az, hogy milyen szabályalkotással biztosíthatja az állam az

<sup>98</sup> Idézet Barack Obama 2010-es State of the Union beszédéből. Idézi: TRIBE – MATZ: im. 95.

<sup>99</sup> Richard L. HASEN: „The Decade of Citizens United - It’s hard to overstate the impact of this one devastating case on the past 10 years of American politics” December 19, 2019. <https://slate.com/news-and-politics/2019/12/citizens-united-devastating-impact-american-politics.html> (2020. 04. 30.)

<sup>100</sup> A reformjavaslatok egyik legszínvonalasabb gyűjteménye: Eugene D. MAZO – Timothy K. KUHNER (szerk.): *Democracy by the People. Reforming Campaign Finance in America* (Cambridge: Cambridge University Press 2018)

<sup>101</sup> Bővebben kifejti: Albert W. ALSCHULER – Laurence H. TRIBE et al.: „Why Limits on Contributions to Super PACs Should Survive Citizens United” *Fordham Law Review* 86 (626) 2339.

<sup>102</sup> Óscar Sánchez MUNOZ: „Political Finance and Political Equality: Lessons from Europe” in: Eugene D. MAZO – Timothy K. KUHNER (szerk.): *Democracy by the People. Reforming Campaign Finance in America* (Cambridge: Cambridge University Press 2018) 449.



esélyegyenlőséget a politikai versengés folyamatában, az amerikai diskurzusban jóval kézzelfoghatóbb, hogy az alkotmányjogi vita valójában nem csupán a jelöltek és pártok, hanem valamennyi polgár egyenlő részvételi lehetőségéről zajlik.

**© Szilágyi Emese**

**MTA Law Working Papers**

**Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont**

**Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.**

**Felelős kiadó: Boda Zsolt főigazgató**

**Felelős szerkesztő: Körtvélyesi Zsolt**

**Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Kecskés Gábor, Szilágyi Emese**

**Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>**

**E-mail: [mta.law-wp@tk.mta.hu](mailto:mta.law-wp@tk.mta.hu)**

**ISSN 2064-4515**