

Szilágyi Emese

# AZ EGYESÜLT ÁLLAMOK LEGFELSŐ BÍRÓSÁGÁNAK DÖNTÉSE

MCCUTCHEON ET AL. KONTRA FEDERAL ELECTION COMMISSION<sup>1</sup>

*Az ügy körülményei.* Az alkotmányossági vizsgálat tárgya az 1974 óta hatályban lévő Szövetségi Választási és Kampánytörvénynek<sup>2</sup> az a rendelkezése, amely a versengő feleknek vagy az ő kampányaikat segítő szervezeteknek (a továbbiakban: PAC)<sup>3</sup> átadható pénzüsszegekre vonatkozóan kétféle adományozási limitet állított fel. Egyrészt maximálta az egy adományozó által ugyanabban a választási periódusban ugyanazon jelölt vagy kampányszervezet számára átadható pénzüsszeg nagyságát (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: aggregált limit).<sup>4</sup> Az adományozási limitek korábban alkotmányossági vizsgálat tárgyát képezték a Buckley v. Valeo esetben<sup>5</sup> is, amelyben 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 alkotmányossági vizsgálata során elegendő a szigorú tesztben (*strict scrutiny*) foglaltaknál enyhébb követelményeket (*intermediate scrutiny*) támasztani, amelynek a szóban forgó rendelkezések eleget tettek, ezért azok alkotmányellenességét a testület nem állapította meg. Ilyen esetekben is szükség van azonban egy kielégítően fontos kényszerítő körülmény felmutatására a kormányzat részéről, 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 aggregált limit átlépése nélkül nem tehetette meg. Ehhez hasonlóan számos PAC-nek is juttatott adományt, azonban az aggregált 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 hasonló helyzetben lévő magánszemélyektől adományokat elfogadni, azonban azt az aggregált limitekre vonatkozó szabályozás áthágása nélkül nem teheti meg.

*A döntés.* Az Egyesült Államok Legfelső Bírósága döntésében egy közel négy évtizedes ítélkezési gyakorlattal szakítva alkotmányellenesnek találta a Kampánytörvény aggregált 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 aggregált limitek esetében a szabályozás szükségességét alátámasztani hivatott kielégítően fontos 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 miatt a szabályozás nem állja ki az enyhébb vizsgálat próbáját sem. A korábbi Buckley-döntésre utalva a Bíróság kifejtette, hogy abban csupán néhány mondatban érintette a most terítéken lévő problémát, mindezekre tekintettel az aggregált limitek alkotmányellenességének megállapítása nem feltételezi az ott megfogalmazott *stare decisis* lerontását.

Az alkotmányellenesség alátámasztása érdekében három fő érvet fogalmazott meg az indokolás. 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 aggregált 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 gyakorlását. Bármely olyan megszorítás, amely akadályozza a támogatót annak eldöntésében, hogy hány jelöltet kíván adományaival támogatni, e jog közvetlen korlátját jelenti. Ehhez hasonlóan, az érvelés szerint

annak megkövetelése, hogy egy magánszemély alacsonyabb pénzüsszegekkel támogasson több jelöltet, korlátozza az egyént az Első Kiegészítésben biztosított szabadságjogainak kiterjedt gyakorlásában.

A Bíróság azt is felveti, hogy ha egyszer valaki eléri az aggregált limitben megszabott maximumot, attól a ponttól kezdve az adott két éves választási periódusban egyáltalán nem élhet a vélemény szabadság gyakorlásának e formájával.

A testület másik fontos érve az volt, hogy valójában az aggregált limitek nem alkalmasak az alplimitek megkerülésének megakadályozására, hiszen azok a megoldások, amelyek segítségével az alplimitek megkerülhetőek volnának, más rendelkezések szerint is jogellenesnek minősülnek. Továbbá a szabályok kijátszásának fennmaradó és adott esetben nem jogellenes lehetőségei túl spekulatívak, megvalósításuk nem tekinthető életszerűnek. Ezzel kapcsolatban az érvelés megjegyzi azt is, hogy a Buckley-döntés, azaz 1976 óta a jogalkotó számos olyan rendelkezést fogadott el, amelyek hasonló célt szolgálnak, és amelyek figyelembevételére akkor még nem nyílt a Bíróságnak lehetősége.

Végül a Bíróság hivatkozott arra is, hogy korábbi következetes gyakorlatában a politikai támogatások korlátozásának alátámasztására csupán egyetlen kényszerítő körülményt ismert el, ez pedig nem más, mint az ún. *quid-pro-quo* korrupció, illetve a korrupció látzatának kivédése. A *quid-pro-quo* a jelölt számára közvetlenül rendelkezésre bocsátott pénzért cserében az elnyert közhivatali pozícióból juttatott szíveség, előny. A többségi álláspont hangsúlyozta, pusztán annak érdekében, hogy a pénznek a politikai életben játszott szerepét csökkentse, a Kongresszus nem fogadhat el szabályozást, mint ahogyan attól a céltől vezetve sem, hogy egyesek hangját erősítse, míg másokét gyengítse a politikai döntéshozatali eljárás folyamatában.<sup>6</sup>

A döntéshez Clarence Thomas bíró párhuzamos indokolást fűzött, amelyben úgy foglalt állást, az 1976-os Buckley-döntésben a testület figyelmen kívül hagyott alapvető fontosságú, az Első Alkotmánykiegészítésben foglalt jogosultságokat, ezért azt, élve a jelen döntés nyújtotta lehetőséggel, felül kellett volna írnia a Bíróságnak. Érvelése szerint az a megközelítés, amely szerint a Buckley-döntésben a testület az adományozási korlátozásokat csupán a kevésbé rigorózus vizsgálat követelményeinek vetette alá, nem állja meg a helyét. Thomas álláspontja szerint a testület ez alkalommal kifejtett érve, miszerint bárkitől azt megkövetelni, hogy alacsonyabb összegeket adományozzon annak érdekében, hogy ily módon több jelöltet is támogathasson, nem más, mint a demokratikus eljárásban való részvétel korlátozó-

sa, nem egyeztethető össze a Buckley-ban tett kijelentéssel, amely szerint az átadott pénzüsszeg nagyságának korlátozása csak kismértékű beavatkozást jelent a politikai kommunikáció jogának szabad gyakorlásába.

A többségi érveléshez hasonló súlyú különvéleményt fogalmazott meg Stephen G. Breyer bíró, akihez Ruth Bader Ginsburg, Sonia M. Sotomayor és Elena Kagan bírók csatlakoztak. Breyer bíró szerint a többségi döntés több ponton téved. Egyrészt félreérti az adományozási korlátozások alkotmányosságát alátámasztó kényszerítő körülmény természetét, másrészt hibásan érvel, amikor azt állítja, hogy a hatalmas pénzüsszegek jelenléte a politikai kampányokban önmagában nem hordoz korrupciós kockázatot. Téved továbbá akkor is, amikor úgy vélekedik, hogy az alapvető limitek megkerülésének lehetősége a valószínűtől elrugaskodott spekuláció.

Breyer álláspontja szerint azzal, hogy a többségi vélemény a korrupció kockázatát a *quid-pro-quo* korrupció lehetőségére redukálta, nem volt tekintettel a Bíróság korábbi esetjogára. Sem arra a megállapításra, amelyet a Beaumont-döntés<sup>7</sup> folyamán tett, amely azonosította a korrupciót a közhivatali betöltők döntéseire kifejtett nemkívánatos befolyással, sem arra az álláspontra, amelyet a McConnell-döntésben<sup>8</sup> fejtett ki, mely szerint a közhivatali betöltőihez való privilegizált hozzáférés és befolyás korrupciós kockázatot jelent. Mindemellett a korrupciós hatalomgyakorlás látzatának kivédése is kulcsfontosságú a testület korábbi esetjoga szerint, hiszen az veszélyezteti a demokratikus kormányzatba vetett közbizalmat. A bírák tehát csupán egyetlen esetben értelmezték ennyire megszorítóan a korrupció jelentette veszélyt, mint a mostani döntésben, mégpedig a Citizens United-ügyben.<sup>9</sup>

Breyer érvelése azon a feltevésen alapszik, hogy az Első Kiegészítés valójában azt a kommunikációs visszacsatolási mechanizmust védelmezi, amely a nép és a megválasztott tisztségviselők között a szabad és nyitott társadalmi diskurzus eredményeként létrejön. A nép e mechanizmus segítségével képes befolyásolni a közhivatali betöltők döntéseit két választás között, azonban a korrupció veszélye e folyamatot szétfeszíti, hiszen a nagy összegű adományok oda vezetnek, hogy a közhivatalok betöltői a jövőben a politikai közösség érdekei helyett az adományozók kívánalmaira lesznek tekintettel közhatalmi döntéseik során. Breyer tehát úgy vélekedik, a valódi konfliktus az Első Kiegészítésen belül található, azon belül megjelenik egyrészt az az igény, hogy a különféle álláspontok és nézetek terjesztésére megfelelő anyagi erőforrás álljon rendelkezésre, másrészt az a nagy összegű adományok kiszűrésének kívánalma.

A különvélemény példákkal igyekszik demonstrálni, hogy az alaplimitek megkerülésére az aggregált limit hiányában – szemben a többség álláspontjával – bőven akad reális lehetőség, illetve úgy érvel, hogy azok a kiegészítő szabályok, amelyekkel a többségi álláspont szerint a Buckley-döntés meghozatalának időpontjában még nem számolhattak a bírák, nem képesek az adományok jelentette kockázatok kiszűrésére.

A többségi döntést Breyer úgy összegezte, hogy az összetéveszti a közvélemény felől érkező alkotmányosan védett befolyást a pénz befolyásával, elfordul a korábbi, kulcsfontosságú precedensektől, illetve olyan kibúvót hoz létre a kampányfinanszírozási szisztémában, amellyel aláássa, ha nem teljesen lerombolja mindazt, ami a kampányfinanszírozási reformból<sup>10</sup> még megmaradt.

*Kommentár.* A 2005 óta Roberts vezette Bíróságnak ez a harmadik jelentős döntése a kampányfinanszírozási szisztéma alkotmányosságának területén. Az ítéletek mindegyike erős, 5–4-es megosztottság mellett született, és a többségi döntés minden esetben alkotmányellenesnek találta azokat a rendelkezéseket, amelyek redukálni próbálták az anyagi javak szerepét a politikai döntéshozatali eljárás végkimenetelének befolyásolásában. A Davis v. FEC<sup>11</sup> esetben az ötfős többség alkotmányellenesnek találta a 2002-ben elfogadott Reformtörvény úgynevezett „Milliomosok Kiegészítése” elnevezésű rendelkezését, amelynek célja az volt, hogy a kiugróan bőséges anyagi erőforrásokkal rendelkező jelöltekkel szemben induló kevésbé tehetősek számára lehetővé tegye a hatékony politikai kampány folytatását. A döntést fogalmazó Samuel A. Alito Jr. bíró a Buckley-ügynek a jelöltek kampányköltségeit korlátozó rendelkezések alkotmányellenességét megállapító azon érvéből indult ki, amely szerint a jelölt saját forrásainak felhasználása csökkentheti a támogatók felé fennálló kiszolgáltatottságot, ezért a korrupció ellen hat, így korlátozása kontraproduktívnak bizonyulhat.

Thomas bírónak, különvéleményében, abban feltétlenül igaza van, hogy az jelen eset elbírálása során a testület az átadott pénzösszeg nagyságának nem csupán szimbolikus jelentőséget tulajdonított, hanem azt közvetlen összefüggésbe hozta a kifejezni kívánt üzenet tartalmával. Márpedig, ez a logika ellentmond a Buckley-döntésben az adományozási korlátok vonatkozásában lefektetett álláspontnak, amely ez idáig megalapozta az adományozási korlátok és a pénzköltési limitek eltérő alkotmányos megítélését.

A Citizens United-döntésben a testület az Első Kiegészítésbe ütközőnek találta azokat a rendelkezéseket, amelyek profitorientált gazdasági társaságok számára korlátozták kampányidőszakban a politikai

hirdetések megrendelését. Az Anthony M. Kennedy által fogalmazott érvelés szerint a gazdálkodó szervezetektől érkező szólások is hozzájárulnak a demokratikus diskurzushoz, mert növelik a megvitatható témák körét. Jelen döntés tehát nem tekinthető váratlannak, annyiban azonban új fejezet nyit a Bíróság releváns esetjogában, hogy a testület most először találta az Alkotmánnyal összeegyeztethetetlennek a direkt adományok mennyiségi korlátozását, ezzel pedig túlmutat a Buckley-döntésben megfogalmazott állásponton, amely pedig mind a mai napig a Kampánytörvényre épülő esetjog egyik sarokköve.

## JEGYZETEK

1. 572 U.S. (2014), az amerikai Legfelső Bíróság 2014. április 2-án kelt döntése.
2. Federal Election Campaign Act, röviden FECA.
3. Political Action Committee.
4. A korlátozás azonban nem vonatkozott azokra az úgynevezett „Super PAC”-ekre, amelyek kizárólag a saját nevükben rendelhetek meg politikai hirdetéseket, s nem támogattak közvetlen adományokkal jelölteket.
5. *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976), az amerikai Legfelső Bíróság 1976. január 30-án kelt döntése.
6. Ezzel az érvelés visszautal a Buckley-döntés sokat bírált „*wholly foreign...*” kezdetű fordulatára, amely szerint „...*az a kormányzati koncepció, amely egyes társadalmi csoportok szólásszabadságát annak érdekében kívánja korlátozni, hogy mások hangját felerősítse, merőben idegen az Első Kiegészítéstől, melynek célja az, hogy a lehető legszélesebb körben biztosítsa a különböző, ellentétes forrásból származó nézetek terjedését, valamint a politikai és társadalmi változások kiváltotta vélemények korlátlan cseréjét.*”
7. *Federal Election Commission v. Beaumont*, 539 U.S. 146 (2003), az amerikai Legfelső Bíróság 2003. június 16-án kelt döntése.
8. *McConnell v. Federal Election Commission*, 540 U.S. 93 (2003), az amerikai Legfelső Bíróság 2003. december 10-én kelt döntése.
9. *Citizens United v. Federal Election Commission*, 558 U.S. (2010), az amerikai Legfelső Bíróság 2010. január 21-én kelt döntése.
10. Breyer ezzel a 2002-ben elfogadott Bipartisan Campaign Reform Act-re, közismert nevén a McCain-Feingold törvényre utal, amelynek elsődleges célja a puha pénzek jelentette kerülőutak elzárása volt, és amelynek alkotmányosságát a testület a már hivatkozott McConnell-döntéssel hagyta jóvá, amelyet azután a Davis- és a Citizens United-ügyekben részben felülírt.
11. *Davis v. Federal Election Commission*, 554 U.S. 724 (2008), az amerikai Legfelső Bíróság 2008. június 26-án kelt döntése.