

A politikai korrupció természete

Samuel Issacharoff: On Political Corruption
124 Harv. L. Rev. (2010) 118–142.

A cikk *Samuel Issacharoff*¹ tanulmányának (Harvard Law Review 124. évfolyam, 1. szám, 2010. november, 119–142.)² legfontosabb téziseit foglalja össze, illetve helyenként túl is lép a pusztán összefoglalás keretein: egyrészt azért, hogy az eredeti szöveg utalásait, így különösen az Egyesült Államok Legfelső Bíróságának gyakorlatára vonatkozó megjegyzéseket a könnyebb érthetőség kedvéért további magyarázatokkal bővíti ki; másrészt pedig úgy, hogy zárásként kapcsolódási pontokat mutat be Issacharoff tételei és a hazai társadalomtudományi diskurzus fontosabb elemei között.

A korrupció az elmúlt évtizedekben a hazai közéleti diskurzus gyakran ismételt hívószavává vált. A társadalom tagjai a korrupciót hibáztatják a rendszerváltás kezdetén remélt nyugati jólét elmaradásáért, az egészségügy vagy épp a vasúti közlekedés állapotáért, végső soron saját élethelyzetük kilátástalanságáért. Politikafilozófusok a demokratikus intézményrendszer tökéletlen működésének egyik alapvető okaként,³ mostanság pedig a húszéves demokrácia válságának kiváltójaként tartják számon a politikafinanszírozás átláthatatlan, korrupt, kliensi viszonyokkal terhes rendszerét.⁴ Ezen olvasatok közös vonása, hogy logikájuk szerint a korrupció oda vezet, hogy a politikai döntések nem a közösség akarata szerint s nem is annak érdekében születnek. Ekképpen nem a közjót szolgálják. A korrupció így a jelenkori társadalomtudományi diskurzusban olyan „közrosszként” tűnik föl, amely ellehetetleníti a demokratikus intézményrendszer rendes, „jó” működését.⁵

* Dr. Szilágyi Emese doktorandusz, DE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék, Debrecen, drszilagyiemes@gmail.com.

¹ Samuel Issacharoff a New York-i School of Law „Bonnie and Richard Reiss Professora”. Fontosabb írásai az alkotmányjog, összehasonlító alkotmányjog, a demokrácia elméletei és a politikai döntéshozatali eljárás tárgykörében jelentek meg.

² A Harvard Law Review évfolyamai akadémiai évekhez kötődnek, egy évfolyam 8 számot foglal magában. Az első szám novemberben jelenik meg, az utolsó pedig júniusban.

³ SÓLYOM Péter: Demokrácia és gyülekezési szabadság, *Fundamentum*, 11. évf. (2007) 1. sz. 8–9.

⁴ Lásd erről a Népszabadság hasábjain 2010 októbere és decembere között lezajlott vitát, különösen: VÁSÁRHELYI Mária: A demokrácia védtelensége, *Népszabadság*, 2010. december 2.; HELLER Ágnes: Vitazárás helyett, *Népszabadság*, 2010. december 7. Legutóbb NÁDAS Péter: A dolgok állása, *Élet és Irodalom*, 2011. december 22.

⁵ „A politikai korrupciót tehát a hatalommal való erkölcsi visszaélésnek nevezhetjük, amely sérti a politikai berendezkedés alapértékének tekintett politikai egyenlőség és igazságosság elvét, vagy másként fogalmazva: semmibe veszi a hatalmi jogkörrel felruházottak és az azzal nem rendelkezők közötti hatalmi viszonyt

Bár a fogalomnak általánosan elfogadott definíciója nem létezik, intuitíve valamenynyien tisztában vagyunk azzal, hogy egy konkrét gyakorlat korrupt-e vagy sem. Ezen intuitív értékelésünk alapja az erkölcsös hatalomgyakorlás, politikai korrupció esetén a közhatalom morálisan helyes gyakorlásának minimumára vonatkozó legtermészetesebb igényünk, amelynek gyökerei megtalálhatóak a klasszikus antik filozófiában éppúgy, mint a középkori keresztény gondolkodásban vagy a felvilágosodás eszméáramlatában, s nemkülönben a kortárs társadalomtudományi teóriákban.⁶

Samuel Issacharoff tanulmányában úgy érvel, hogy a közhatalom visszaszolgáltatása nem csupán morálisan helytelen, hanem súlyos legitimációs defektusokat okoz a normatív közhatalmi aktusok megalkotásának folyamatában, végső soron a jogalkotás eredményeként megszülető jogszabályok tartalmában. A demokratikus jogállamnak azonban vannak az alkotmányosság normatív elveinek megfelelő eszközei a korrupció romboló hatásainak megfékezésére. Kiindulópontja az Egyesült Államok Legfelső Bírósága által 2010-ben meghozott *Citizens United döntés*,⁷ amely ismét az alkotmányjogi viták kereszttüzébe helyezte a kérdést.⁸ E határozat kapcsán először azt tárja fel, hogy a Legfelső Bíróság érvelésében mind ez idáig hogyan igyekezett megragadni a politikai korrupció mibenlétét. Majd egy alternatív megközelítést ajánl, amely szerint a demokratikus berendezkedésre leselkedő legsúlyosabb fenyegetés azokból a kliensi rendszert alkotó kapcsolatokból ered, amelyek a megválasztott tisztségviselők és olyan, jól körülhatárolható csoportok között állnak fenn, amelyek hasznot remélnék a közhatalomhoz fűződő viszonyukból. Végül alkotmányossági és gyakorlati szempontok szerint veszi sorra azokat a reformelképzeléseket, amelyek célja, hogy csökkentse a pénznek a politikai eljárásokra gyakorolt hatását.

1. A korrupció fogalma⁹

Írásának első, érdemi fejezetében tehát Issacharoff a Legfelső Bíróság politikai korrupcióval kapcsolatos gyakorlatát vizsgálja. Bár a döntésekben helyenként fellelhetők hangsúlyeltolódások, a szerző meglátása szerint többé-kevésbé jól kivethető a testület mindenkori többségének a tárgykörben vallott álláspontja. Az esetek túlnyomó részében olyan nézet tudott felülkerekedni, amely szerint csupán a korrupció egy meglehetősen szűken definiálható formája, az úgynevezett *quid pro quo*¹⁰ alapozhatja meg a közvélemény szabad alakításába való kormányzati beavatkozást.

megalapozó reciprocitáselvét.” GULYÁS Gyula: A politikai korrupció és a hatalom erkölcsi kiüresedése, *Politikatudományi Szemle*, 9. évf. (2002) 1–2. sz. 227.

⁶ GULYÁS: i. m., 214–225.

⁷ *Citizens United v. FEC*, 558 U.S. 08-205 (2010).

⁸ A döntés hazai elemzései: SZILÁGYI Emese: Visszalépés az Egyesült Államok kampányfinanszírozási gyakorlatában, *Jogtudományi Közlöny*, 65. évf. (2010) 12. sz. 664–671.; valamint UNGER Anna: Puha pénzek, kemény kampány és a szólásszabadság: az amerikai legfelső bíróság ítélete a kampányfinanszírozásról, *Fundamentum*, 14. évf. (2010) 3. sz. 63–71.

⁹ ISSACHAROFF: i. m., 121–126.

¹⁰ A latin „quid pro quo” kifejezés pontos magyar fordítása: valamit valamiért. Az angolszász jogi szaknyelvben a kifejezés az ellenérték, ellenszolgáltatás jelentéstartalommal vált elterjedtté, s nem csupán a korrupcióval összefüggésben, hanem a szexuális zaklatás leírása során is használatos.

E *quid pro quo* a Legfelső Bíróság értelmezése szerint azokra az esetekre terjed ki, amikor a politikai tisztségekért versengő jelöltek igyekeznek jómódú támogatóik kedvében járni. Tehát *a közvetlen anyagi támogatásért nyújtott előnyről van szó*. Létezik azonban a testület ítélkezési gyakorlatában egy *alternatív korrupciófelfogás* is: e szerint *a korrupció a vagyonnak a közösségi döntéshozatali eljárásra gyakorolt torzító befolyása*. E nézet szerint a hatalmas kampánycélú pénzköltségek monopolizálják a politikai ideák piacát, ellehetetlenítik, hogy a választópolgárok a választási eljárás végeredményeként megalapozott döntést hozzanak. Ez utóbbi álláspont a korrupciót a tágran felfogott társadalmi egyenlőtlenségekből eredezteti, s összeköti azt a *korporációknak*¹¹ a magánszemélyekétől jóval hathatósabb vagyonszerzési képességével.

A szerző okfejtéséhez hozzátehetjük: ezen elgondolás mögött az az elképzelés húzódik meg, amely szerint a kevésbé tehetősek számára is lehetőséget kell biztosítani a választási kampányokban nézeteik hatékony kifejtésére. Hiszen a választás folyamatából származik az állam intézményeinek autoritása. Ám az állam intézményeit, az állami szervek döntéseit csak akkor tudja a társadalom valamennyi tagja hozzávetőlegesen a sajátjának érezni, ha legalább minimális lehetősége volt arra, hogy beleszóljon alakulásukba. Ha viszont jómódú érdekcsoportok monopolizálják a vélemények piacát, a kevésbé tehetősek üzenetei elhalványulnak, s a rövid kampányperiódus alatt nem tudnak eljutni a társadalom széles rétegeihez. Így lehetetlenné válik, hogy a választópolgárok hozzájussanak a véleményük megalapozásához szükséges információkhoz. Ez az érvrendszer tehát egyidejűleg oltalmazni igyekszik mind a „beszélők”, mind a „befogadók” jogait. Mint látni fogjuk, a Legfelső Bíróság gyakorlatában ez az elképzelés összefonódik a gazdasági szervezetek kampánytevékenységének kérdésével. Ez a teória szintén a kampányidőszak eseményeire koncentrál.

Issacharoff rámutat: a többnyire következetes többségi álláspont szerint a korrupció kulcsa a politikai elszámoltathatóság megkerülése. Ehhez elengedhetetlen a korrumpálódó jelölt és a támogatói közötti közvetlen együttműködés. Innen ered a testület érveléseiben a közös megegyezésen alapuló és az ilyen együttműködést nélkülöző kampánycélú kiadások (*independent expenditures*) megkülönböztetése. A Legfelső Bíróság érvelése szerint ugyanis csupán azok a kampánycélú pénzköltségek hordozhatnak korrupciós veszélyt, amelyekre a jelölttel történő közvetlen egyeztetést követően kerül sor. Az ilyen közös megállapodást nélkülöző, egyes jelöltek támogatását szolgáló pénzköltségek épphogy csökkentik a korrupció veszélyét: a bírák által első ízben a *Buckley v. Valeo döntésben*¹² kifejtett érv szerint a jelölttől függetlenül elköltött pénzek kevésbé segítik a kampányt, s az ezt gátló szabályok kontraproduktívnak bizonyulhatnak. Ugyanis a jelölttel közös koordináció hiánya nem

¹¹ Az amerikai szakirodalom jellemzően a korporáció kategóriába sorolja mindazon szervezeteket, amelyek jogi személyiséggel bírnak, legyenek azok munkás-érdekképviselői társulások, vállalatok, egyetlen téma mentén szerveződő személyegyesülések. A továbbiakban kifejezetten a profitorientált gazdasági vállalkozások szinonimájaként használom a kifejezést.

¹² *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976).

csupán csökkenti a támogatás értékét, hanem enyhíti annak esélyét, hogy a szóban forgó összeg közvetlen korrupciós veszélyt jelentsen.

A testület rendre kisebbségben maradó tagjai azonban úgy vélekednek, hogy ha a pénznek a politikai eljárásokra gyakorolt hatása szabályozatlan marad, az csak tovább fokozza a jómódú rétegek által a társadalomban birtokolt előnyöket. Álláspontjuk szerint a korporációk gazdasági piacról eredő vagyona könnyedén méltánytalan előnyökre váltható a politikai piacon. Issacharoff meglátása szerint e nézet csupán egyetlen alkalommal tudott többségi állásponttá válni, mégpedig az *Austin v. Michigan State Chamber of Commerce döntésben*,¹³ amelynek érvelése elfogadta a korrupció egy új formáját: a mérhetetlen pénzösszegnek a gazdálkodó szervezet mint jogi forma segítségével kifejtett torzító és korrodáló hatását a politikai eljárásra, amely hatás csupán csekély mértékben vagy egyáltalán nem áll arányban a korporációk által képviselt nézetek társadalmi támogatottságával.¹⁴

Noha az abban foglaltak nem illeszthetők a Buckley-döntés által megalapozott ítélezési gyakorlathoz, a testület két évtizeden át fenntartotta az Austin-határozatot. A szerző szerint ennek a történetnek vetett véget a Citizens United döntés. Ugyanis abban a testület az Austin-határozat érveinek lerontása mellett foglalt állást. A Kennedy bíró által fogalmazott többségi okfejtésből pedig kiolvasható, hogy a továbbiakban a Bíróság az alkotmánnyal összeegyeztethetetlennek fog találni minden olyan szabályozást, amelynek célja a politikai célú pénzköltések korlátozása. A Kennedy-féle érvelés megkísérelt pontot tenni a korrupció kétféle felfogása körüli, a testületen belüli vita végére azáltal, hogy egyértelműen a *quid pro quo* mint alkotmányosan egyedül elfogadható megközelítés mellett tette le voksát.

2. A közpolitikai döntések korrumpálódása¹⁵

Az alkotmányértelmezési gyakorlat áttekintése után Issacharoff azt a kritikát fogalmazza meg a testületben zajló vitával kapcsolatban, hogy az mind ez idáig csupán a választási eljárás korrumpálódásának eshetőségével vetett számot. Ezek a kísérletek azonban célt tévesztenek, hiszen mindössze a hivatalviselők kiválasztási folyamatára – azaz az inputra – gyakorolt hatásra fókuszálnak. Azonban talán *még súlyosabb hatással bír a politikai korrupciónak a közpolitikák mindenkori alakulására – vagyis az outputra – gyakorolt hatása: azok a viselkedésminták, amelyeket a már megválasztott tisztségviselők követnek annak érdekében, hogy a jövőben is megőrizhessék hivatali pozícióikat*. Ebből a nézőpontból tekintve a szerző szerint nem az az elsődleges kérdés, hogy mi történik a politikai arénában, hanem az, hogy milyen hatásoknak vannak kitéve a közhivatalok betöltői. Ez a megközelítés tehát arra koncentrál, hogy a választási eljárás folyamata milyen hatással bír a politikai közösség felé viselt kötelezettségek teljesítésére, mi módon ösztönzi arra a politikai osztályt,

¹³ Austin v. Michigan Chamber of Commerce, 494 U.S. 652 (1990).

¹⁴ Austin v. Michigan Chamber of Commerce II./B. Ezt a megfontolást illeti később a Bíróság az „antidistortion rationale” elnevezéssel.

¹⁵ ISSACHAROFF: *í. m.*, 126–130.

hogy a közhatalmi cselekvések felhasználásából egyéni előnyöket ígérjen egy viszonylag jól körülírható csoport számára annak érdekében, hogy e csoport tagjai hajlandók legyenek a szolgálatkész tisztségviselőket hivatalaikban megtartani. A szerző szerint tehát a korrupció rugalmas definíciójának arra kellene összpontosítania, hogy maga a választási eljárási szisztéma milyen magatartásokra ösztönzi a megválasztottakat közhivatali pozícióik megtartása érdekében. A vizsgálódás központjába így az a kérdés kerülhet, hogy a közhivatali pozíció folytán a közpolitikák, vagyis a kormányzati döntések hogyan változtathatóak.

E nézőponttal Issacharoff a kormányzati működés szereptévesztését mutatja meg, mégpedig a kormányzatnak a közjóságok biztosítására vonatkozó kötelezettségének elvein keresztül. E közjóságok klasszikus példája a közbiztonság megőrzése, a gazdaság stabilitásának biztosítása, a nemzetközi kapcsolatok ápolása. Idesorolhatóak mindazok a feladatok, amelyek egyénileg nem láthatóak el, ezért megkövetelik a közhatalom koordináló szerepét. Ám az állami működés alkalmat kínál a motivált magánérdekek számára a közhatalom megragadására, s e hatalom által a közjóságok biztosítása helyett egyéni célok realizálására. *E folyamat a kliensi struktúra kiépítése és működése (clientelism)*, amelynek során a hangsúly arról a kérdésről, hogy mi történik kampányidőszakban, áttevődik arra, ami a kampányokat követően zajlik.

Legegyszerűbb formájában a kliensi szisztéma mindössze a kliens és patrónusa viszonyából áll, amelyben a politikai támogatás (szavazatok, pénz, miegyéb) a közjavakhoz való privilegizált hozzáférésre váltható át. Ez a fogalom tehát alapjaiban különbözik a Legfelső Bíróság által használt *quid pro quótól*, hiszen a fókuszpontban nem az egyéni haszonszerzés áll, hanem a közjóságok elosztásának és felhasználásának alapvető torzulása. Kisebb-nagyobb mértékben minden demokráciában megtalálhatóak a kliensi viszonyok csírái, kórossá akkor válik a folyamat, ha annak eredményeként a hivatalban tartott politikai osztály akár egész szektorokat enged át a kliensi csoportoknak – írja Issacharoff. A kliensi viszonyokon alapuló kormányzati rendszerekben a nagymértékű kormányzati beruházások teljességgel áttekinthetlenné válnak, s hemzsegnék azoktól az egyéni érdekektől és céloktól, amelyek makacsul ellenállnak a nyilvánosság ellenőrző erejének. Ezek a rendszerek legextrémebb formájukban már igazolást sem mutatnak föl a közvélemény számára létezésük miértjére: a mindennapi élet természetes velejáróivá válnak.

A kliensi szisztéma azzal erodálja a közintézményeket, hogy az állam szerepének illogikus növelésére buzdít, egyidejűleg a kormányzati döntéshozatal komplexitásának és átláthatatlanságának növekedésével. Végül a közszektor oly mértékben válik túlsúlyossá, hogy azzal már túlterjeszkedik azon a mértéken, amelyet a nemzetgazdaság még képes volna elviselni. *Ha a folyamat ellenőrizhetetlenné válik, a kliensi viszonyok a társadalom tagjai számára rendszerszintű korrupcióként válnak érzékelhetővé, amely megbénítja a közintézmények működését, s megrengeti a demokratikus politikai berendezkedésbe vetett közbizalmat.*

Issacharoff számára nem kétséges, hogy a pénz a probléma gyökerénél található, azt azonban vitatja, hogy maga a pénz a probléma. A valódi gond annak lehetősége, hogy az állam hatalma magáncélokra fordítható. Meglátása szerint a legfontosabb

kérdés nem a választási kampányok égbé szökő költsége, hanem azok az ösztönzők, amelyek a közhivatal viselőit arra bírják rá, hogy hivatali pozícióikat támogatóik igényeihez hajlítsák.

3. A pénz szükségszerűen rothaszt?¹⁶

A továbbiakban Issacharoff sorra veszi azon reformelképzeléseket, amelyek arra hivatottak, hogy csökkentsék a pénz hatását a politikai eljárásokra. Ezeket két szempont szerint vizsgálja: előbb azt veszi górcső alá, hogy ezek a felvetések miként viszonyulnak a Legfelső Bíróság ítélkezési gyakorlatához. Majd gyakorlati tapasztalatok alapján tekinti át azok valós hatását.

Elsőként a gazdasági érdekeltségű szervezetek kampánytevékenységének megítélését vizsgálja. A Citizens United döntésben a Legfelső Bíróság úgy foglalt állást, hogy a gazdálkodó szervezeteket éppúgy megilleti a közvélekedés szabad alakításának joga, mint a természetes személyeket. A választópolgárok számára lehetőséget kell biztosítani arra, hogy a legkülönbébb forrásokból jussanak információkhoz, s ezek alapján tudjanak dönteni szavazatukról. „A politikai szólás tehát nem veszítheti el Első Kiegészítésből fakadó védelmét pusztán amiatt, mert forrása valamely korporáció” – érvelt Kennedy bírő.¹⁷ Ez a tétel nem a forprofit szervezetek kifejezett kívánsága folytán került a határozatba: az általuk benyújtott *amicus curiae*-k egyikében sem szerepelt hasonló kíváncsolom. A szerző szerint e tény nem is tekinthető meglepőnek, ha áttekintjük a kampányok finanszírozását azokban a tagállamokban, ahol a gazdálkodó szervezetektől érkező támogatás a helyi választási eljárás során legális. Az adatok szerint a gazdasági szervezetek csupán sokadrangú szereplői a politikai arénának. Mégpedig *Issacharoff véleménye szerint* azért, mert *a gazdálkodó szervezeteknek egészen egyszerűen nem áll érdekükben a kampányokban való részvétel*. Számukra a választások csupán olyan zűrés események, amelyek meglehetősen szegényes fórumnak bizonyulnak a gazdasági érdekek tolmácsolására. A legismertebb kereskedelmi vállalatoknak nem áll érdekükben elköteleződni olyan forró politikai témákban, mint az abortusz vagy a legsúlyosabb büntetési nem kérdése, a hadsereg külföldi bevethetősége vagy az iskolai hittanórák. A gazdasági szervezetek számára a lobbizás jóval hatékonyabb és biztonságosabb módja céljaik elérésének, hiszen az érdekeiknek megfelelő intézkedések valójában a törvényhozásban, s nem a politikai színtéren valósíthatók meg.

Issacharoff okfejtése akkor különösen figyelemre méltó, ha áttekintjük a Legfelső Bíróság kampányfinanszírozást vizsgáló gyakorlatát. Először az 1982-es *NRWC v. FEC-ügyben*¹⁸ jelent meg az az érv, amely szerint az Első Kiegészítésben garantált jogok gyakorlása szempontjából a társulásokra vonatkozóan a magánszemélyekre irányadóaktól eltérő szabályok is alkotmányosak lehetnek, hiszen azok – jellegzetességeik miatt – különösen óvatos jogi szabályozást igényelnek. Majd az *MCFL*-

¹⁶ ISSACHAROFF: *i. m.*, 130–142.

¹⁷ Citizens United v. FEC III./A.

¹⁸ Federal Election Commission v. National Right to Work Committee, 459 U.S. 197 (1982).

*döntésben*¹⁹ foglaltak úgy állást a bírák, hogy a korporációk befolyása a politikai döntéshozatali eljárásra nem más, mint a gazdasági szférában felhalmozott pénzek felhasználása méltánytalan előnyszerzésre a politikai piacon. A korrupció azon alternatív felfogása, amelyet a testület az *Austin v. Michigan Chamber of Commerce* esetben alakított ki, szintén a mérhetetlen pénzösszegnek a gazdálkodó szervezet mint jogi forma segítségével együttesen kifejtett torzító és korrodáló hatásának hipotézisén nyugodott. Az antikorrupciós tézis tehát az elmúlt három évtized alatt a testület gyakorlatában nagymértékben a gazdasági vállalkozásoktól érkező támogatások nemkívánatos hatásának elkerülésére irányult.

A *Citizens United* döntés érveinek fényében a szerző eljátszik a gondolattal: az a tény, hogy a Legfelső Bíróság a természetes személyek számára garantált jogosítványokkal ruházta fel a korporációkat, talán egy olyan ítélkezési irány első lépésének tekinthető, amely utat nyithat a gazdálkodó szervezetek számára a jelöltek és pártjaik kampányának adományokkal történő közvetlen támogatására, hasonlóan a magánszemélyekhez. Az, hogy egy ilyen lépés az ismertetett adatok fényében valóban mélyreható változásokat okozna a döntéshozatali eljárás folyamatában, Issacharoff számára kérdéses.

3.1. Politikafinanszírozás²⁰

A szerző tanulmánya folytatásában a kampányfinanszírozás reformjait sürgetők között népszerű véleményt vizsgálja, amely szerint a politikai rendszer megfelelő működéséhez annak elősegítése szükséges, hogy a jelöltek úgy valósíthassák meg valóban kompetitív kampányaikat, hogy közben ne kerüljenek méltánytalan függésbe nagy támogatóiktól. Ugyanis az elmúlt évtizedekben a politikai verseny középpontjába a kampányokhoz szükséges pénzek összegyűjtése került. 2002-ben a Kongresszus lényegesen átalakította a kampányfinanszírozási szisztémát a „Kétpárti Reformtörvénnyel”.²¹ A reformtörvény egyik közismert rendelkezése a „Milliomosok Kiegészítése”²² volt, amely *olyan finanszírozási megoldásra törekedett, amely kiegyensúlyozná a vagyonos jelöltek és kevésbé tehetős versenytársaik közötti aszimmetrikus versenyhelyzetet*. A jogszabály értelmében, ha egy kampányát saját forrásaiból finanszírozó jelölt kampánycélú kiadásai meghaladnak egy meghatározott értékhatárt, akkor ellenfelei számára lehetőség nyílik arra, hogy az általánosan érvényes adományozási limiteknél akár háromszor magasabb összegű adományokat fogadjanak el egyéni támogatóiktól.

A Legfelső Bíróság *Davis v. FEC döntésében*²³ arra való hivatkozással találta alkotmányellenesnek a rendelkezéseket, hogy azok példátlanul súlyosan büntetik azon jelölteket, akik robusztus módon, vagyis tetemes pénzráfordítás segítségével kíván-

¹⁹ *FEC v. Massachusetts Citizens for Life*, 479 U. S. 238 (1986).

²⁰ ISSACHAROFF: *í. m.*, 134–138.

²¹ Bipartisan Campaign Reform Act, röviden: BCRA.

²² Millionaire's Amendment.

²³ *Davis v. Federal Election Commission*, 554 U.S. 724 (2008).

ják gyakorolni az Első Kiegészítésből fakadó jogait. A jogszabály a bírák többsége szerint arra kényszeríti a jelölteket, hogy válasszanak a politikai szolás jogának szabad gyakorlása s a diszkriminatív finanszírozás lehetősége között. A Davis-döntésben kifejtettek visszaköszönnek a testület egy későbbi érvelésében is. Ebben a bírók az alkotmánnyal összeegyeztethetetlennek találták azt az arizonai jogszabályt, amely az ellenfél költségeinek arányában állami forrásokból többletfinanszírozáshoz juttatott olyan helyi jelölteket, akiknek kihívói önmagukat finanszírozták.²⁴

Samuel Issacharoff szerint a testület alkotmányos aggályainak középpontjában nem az adományozási limitek vagy ezek a „tisztapénz-programok”²⁵ álltak, hanem azoknak az egyéni pénzköltségeknek a megfékezése, amelyek nem sorolhatóak be a korrupció egyik alkotmányos definíciójába sem. Számos hasonló gyakorlat működik, amelyekben a jelöltek közpénzt fogadnak el kampányaikhoz annak fejében, hogy korlátozzák kiadásait, nemritkán még az általánosan megállapított limitektől is nagyobb mértékben. E programok azon az elképzelésen nyugszanak, hogy a jelölteket dotálni kell annak fejében, hogy a társadalom egyre szélesebb részét vonják be a politikai döntéshozatalba. Mind ez idáig a hasonló konstrukciók túléltek az alkotmányos kihívásokat, a Davis-döntés azonban megkérdőjelezi ezen elképzelések alkotmányosságát.

Issacharoff szerint azonban az is kérdéses, hogy a „tisztapénz-programok” valóban beváltják-e a hozzájuk fűzött reményeket. Egyik céljuk ugyanis az, hogy a jelöltek olyan kis összegű adományokat fogadjanak el, amelyek még az adományozás olyan minimális mértékét sem érik el, s amelyekről senki nem véli, hogy elérésük valós korrupciós veszélyt hordozna. Ezekben az esetekben az elsődleges cél a kampányra fordított pénzösszeg csökkentése. Márpedig a *Reformtörvény tapasztalatai azt mutatják, hogy a pénz befolyása a politikára akkor csökken a leginkább, amikor a jelöltek számára minden lehetőség adott az adománygyűjtésre*. A 2008-as elnökválasztási kampány megmutatta, hogy a pénz nem feltétlenül független a részvételtől, s a kevesebb pénz önmagában még nem jelent jobb megoldást. Épp ellenkezőleg, ha a jelöltek hathatós lehetőséget kapnak arra, hogy a társadalom minél szélesebb rétegeitől gyűjtsenek adományokat, az csökkentheti a kliensi viszonyok hatását a politikai döntések végkimenetelére. A 2008-as kampányok idejére ugyanis a széles körű adománygyűjtés s a politikailag aktív polgárokkal való egyszerű internetes kapcsolatfelvétel lehetősége összeért, s e kettő együttes hatásaként Obama kampánya milliókat szolgált meg közel azonos időben. Barack Obama akkor 745 millió dollárt gyűjtött össze, s mindösszesen 730 millió dollárt költött. Az adományok közel négy millió polgártól érkeztek, s rekord született a 200 dollár alatti felajánlások tekintetében is: az általa összegyűjtött kampánypénzek közel negyede ilyenekből származott. Tény persze az is, hogy rengeteg hozzájárulás érkezett a jelentősebb adományozók köréből. Mégis, e kampány tanulságai azt mutatják, hogy a problémát valójában az

²⁴ Arizona Free Enterprise Club's Freedom Club PAC Et. Al. v. Bennett, 564. U.S. (2011).

²⁵ „Clean money programmes”: Az úgynevezett „tisztapénz-programokba” olyan kampányfinanszírozási technikák sorolhatóak be, amelyek célja a jelöltek függetlenítése az üzleti szférából eredő támogatásoktól. Azok helyett tagállamonként eltérő jogszabályi megoldásokkal a magánszemélyektől eredő, kis összegű felajánlásokat, s ezzel egyetemben a jelölt és a választópolgár közötti diskurzust ösztönzik; vagy állami finanszírozással igyekeznek csökkenteni a jelöltek függőségét támogatóiktól.

jelenti, ha csupán néhány hatalmas adományozó jelenik meg a politikai arénában, s nem az, ha sok donor van jelen, akik ugyan önmagukban is jelentősek, de egyikük sem kulcsfontosságú.

Mindebből a szerző számára az a következtetés adódik, hogy a reformoknak azt kellene ösztönözniük, hogy a jelöltek minél több forrásból gyűjtsék össze a kampányaikhoz szükséges összegeket. Egy ilyen megoldás jóval hathatósabb ellenszere volna a pénz közpolitikák alakulására kifejtett torzító hatásának, mint önmagában a pénz mennyiségének csökkentése a választási eljárás rendszerében.

3.2. A kliensi rendszer kiküszöbölhetősége²⁶

A Legfelső Bíróság újabb gyakorlata, illetve a célt tévesztő reformtörekvések áttekintése után még mindig nyitott kérdés, mi módon küszöbölhető ki a kliensi rendszerek közpolitikát torzító hatása. A szerző úgy véli, nem a kampányfinanszírozás tárgyköre az egyetlen eset, amikor bizonyos érdekcsoportok torzító befolyásának kérdése felmerülhet.

Issacharoff felidézi az 1940-ben hatályba lépett *Hatch Act*-et, amely a szövetségi kormányzattal szerződéses viszonyban álló magánfelek számára tiltotta a politikai pártoknak, szervezeteiknek vagy jelölteknek való adományozást. Ez a tilalom pedig nem azon alapult, hogy a szabály alanyai jogi személyek, hanem azon a megfontoláson, hogy a szerződéses felek akár kettős hatással is bírhatnak a megválasztott tisztségviselők közhatalmi döntéseire: egyrészt mint választók a politikai arénában, másrészt mint olyan személyek, akik speciális, kontradiktórius viszonyban állnak a kormányzati tisztségviselőkkel a választási eljáráson kívül is. A Hatch Act ezen rendelkezései tekintetében a Legfelső Bíróság kétszer is visszautasított alkotmányossági kifogásokat. A szabályozás tekintélyes része beépült az 1971-es Szövetségi Kampánytörvénybe.²⁷

A Citizens United döntés ismét felveti a kérdést: az Alkotmány milyen esetekben teszi lehetővé a kormányzat számára, hogy megtiltsa azoknak a feleknek, akik szerződéses viszonyban állnak az állammal, hogy közvetlen adományokkal támogassanak jelölteket vagy pártokat, illetőleg azt, hogy harmadik szereplőként a jelölttől független hirdetésekkel segítsék a kampányt. A Hatch Act kapcsán megszületett döntések biztos kiindulási alapot jelenthetnek, ám a kampánycélú pénzköltsékre vonatkozó, és az adományozási korlátok közötti megkülönböztetés összemosása alkotmányos szempontból kockázatos – írja Issacharoff.

A szerző e megállapításának alapja, hogy az adományok (*contributions*) és kampánycélú pénzköltségek (*expenditures*) közötti különbségtétel különösen jelentős a kampányfinanszírozási szabályok alkotmányosságának megítélése szempontjából. Ezt az elválasztást első ízben az 1971-ben megalkotott, majd 1974-ben lényeges módosításon átesett Szövetségi Kampánytörvény átfogó vizsgálata során alkalmazta a testület Buckley v. Valeo döntésében. Az ott kifejtettek szerint a jelöltnek vagy

²⁶ ISSACHAROFF: *í. m.*, 138–142.

²⁷ Federal Election Campaign Act (FECA).

pártoknak nyújtott *közvetlen adományok*, kampánycélú felajánlások véleményt fejeznek ki: ezek üzenete egy politikai erő elkötelezett támogatása. Ezekben *az esetekben az adományozó magatartása szólásértékű, ám a kommunikáció mértéke nem függ össze az adomány nagyságával, a kommunikációs aktus lényege az adomány szimbólum szerepe*. Ezért ha a jogalkotó olyan szabályokat fogad el, amelyek korlátozzák az átadható pénzösszeg nagyságát, az üzenet lényege nem sérül, így kiállhatják az alkotmányosság próbáját. Más mérce alá esik a *kampánycélú pénzköltségek* korlátozása. A testület nézete szerint ugyanis a politikai hirdetéseket fedező pénzköltség a tömegtársadalmakban a véleménynyilvánítás elengedhetetlen eszköze. *Így a kampánykiadásokra vonatkozó limitek szükségszerűen csökkentik a kommunikáció megnyitását, ezáltal a megvitatható témák körét, feltárásuk mélységét, s az elérhető közönség nagyságát*. Végső soron a közvélekedés szabad alakulásának folyamata szenved csorbát, amely már a véleményszabadság alkotmányosan védett jogának legmélyebb lényege. Ezért a kiadási korlátok jellemzően nem állják ki az alkotmányossági vizsgálat próbáját.

Mindazonáltal a szerző úgy találja, ha a támogatási korlátozás a közszféra és a támogató közötti magánjogi szerződéses viszonyon alapulna, s nem a támogató jogi személy mivoltán, a Legfelső Bíróság minden bizonnyal kevesebb kivetnivalót találna a szabályozásban. Egy megfelelően precíz jogszabály talán túlélne azt a szigorú alkotmányossági tesztet is, amelyet a testület Citizens United döntésében alkalmazott, s ezért az első lépést jelenthetné egy hatékony kampányfinanszírozási reform megalkotása felé vezető úton.

Issacharoff tanulmánya három lényeges elemében is hozzájárulhat a kampányfinanszírozás és politikai korrupció körüli hazai – napjainkban különösen aktív – diskurzus szempontrendszeréhez. Egyrészt *emlékeztet arra, hogy a kampányok finanszírozása nem csupán korrupciós kérdés: a kampányokban való korteskedés csakúgy, mint a kampányüzenetek befogadása, a politikai szólásszabadság jogának gyakorlását jelenti*.²⁸ Ezért minden olyan esetben, amikor a jogalkotó a kampányok tisztaságára vonatkozó szabályokat kíván alkotni, nem csupán azt szükséges megvizsgálnia, hogy az elfogadni tervezett rendelkezés elősegíti-e a közélet tisztaságát, vagy sem. Egyrészt tekintetbe kell venni, hogy a szabályozás nem vezet-e oda, hogy kampányidőszakban bizonyos társadalmi csoportok számára méltánytalan módon elnehezedik a közvélekedés alakításában való aktív részvétel lehetősége. Másrészt figyelemmel kell lenni arra is, hogy a választópolgároknak joguk van a lehető legszélesebb körből való tájékozódáshoz csakúgy, mint ahhoz, hogy az összes releváns információ birtokában hozhassanak megalapozott döntést. Az elmúlt években elkészült reformelképzelések között találhatunk olyat, amely ebben a tekintetben legalábbis aggályosnak tűnhet: megtiltható-e jelöltek és jelölő szervezetek számára sajtóban és szabadtéri reklámhordozón politikai hirdetések közzététele?²⁹

²⁸ A kampányfinanszírozás kérdéseit a politikai szólásszabadság viszonyrendszerében tárgyalja MIKLÓSI Zoltán *Demokrácia, szólásszabadság, kampány* c. írásában. In: A személyiség burkai. Írások, tanulmányok a 60 éves Majtényi László tiszteletére, Budapest, Eötvös Károly Intézet, 2010.

²⁹ T/4394. Javaslát 4. § és indokolása (2006–2010-es ciklus).

Ez az első szempont a magyarországi vitákban sajátosan összefonódik a másoddikkal: nevezetesen azzal, hogy *a pénz befolyása a politikaformálásra azzal nem csökkenthető, ha a jogszabályok szintjén eltűnik a pénz a politikából*. Hazánkban a politikai szólásszabadság csorbítására irányuló törekvések jellemzően az olcsóbb demokrácia vezényszavára támaszkodnak. Némely tervezet fő célként tekint a választási kampányok költségeinek csökkentésére.³⁰ Pedig az ilyen jogszabályok kontraproduktívak lehetnek. Jól példázza ezt az a tény, hogy Magyarországon hivatalosan a kampányköltségek egyetlen párt esetében sem lépik át a 386 millió forintos határt. Mindeközben köztudomású, hogy ekkora összegből napjainkban lehetetlen kompetitív kampányt folytatni. A kampánykiadások racionalizálására irányuló elképzelések többnyire azon sajnálatosan leegyszerűsítő álláspont miatt buktak el, amely szerint valós céljuk a „hosszú, csillogó-villogó kampányok” elősegítése. Ám az ilyen kijelentések legalábbis kettős veszélyt hordoznak magukban: olyan jogszabályokat indukálhatnak, amelyek súlyosan sértenék a közvélemény alakításában való aktív részvétel jogát. Továbbá, mivel a politika pénzbe kerül, és a pénz, akárcsak a víz, minden körülmények között megtalálja azokat a hajszálrepedéseket, amelyeken át szivároghat, féltő, hogy a politikai hatalom megszerzésére esélyes pártok és motivált „barátaik” ismét egymásra találjanak. Ezzel tovább növekedne a hatalom megszerzésére egyébként is esélyes pártok versenyelőnye. Végül soron a kevésbé populáris nézeteket valló társadalmi csoportok számára megszűnne a közhatalomból való részesülés lehetősége.

Végül, egy harmadik szempont: *a motivált magánérdekek természetéhez tartozik, hogy nem nyíltan foglalnak állást a politikai vitákban*. A szabályok átgondolatlan szigorítása tovább növelheti a kapcsolati hálók áttekinthetetlenségét. Ez pedig oda vezet, hogy a leg súlyosabb közpolitikai döntések a politikai közösség érdekeinek figyelmen kívül hagyásával születnek meg. A végeredmény a társadalom túlnyomó többségének a politikai elitből való kiábrándultsága, s ezzel párhuzamosan a demokratikus berendezkedés elutasítása. Egy ilyen instabil helyzet éppolyan könnyen vezethet apátiához, mint a szélsőséges, antidemokratikus hangok megerősödéséhez. A folyamat leghatósabb ellenszere a nyilvánosság ellenőrző erejének megerősítése lehet.

³⁰ T/4394. Javaslát Általános indokolása, illetve T/11091 Javaslát Általános indokolása (2006–2010-es ciklus).