

Jan Misiuna

ZARYS HISTORII REGULACJI FINANSOWANIA KAMPANII WYBORCZYCH W USA

Omawiając rolę pieniędzy w życiu politycznym, zwolennicy tezy, że polityka jest wojną, lubią powoływać się na marszałka Francji, Giana Giacomo Trivulzia. Miał on powiedzieć, że do prowadzenia wojny potrzeba pieniędzy, pieniędzy i jeszcze raz pieniędzy. Można, choć czasem jest to trudne, polemizować z tezą, że polityka to wojna, ale prowadzona innymi sposobami¹. Podważenie znaczenia pieniędzy w prowadzeniu działalności politycznej w ogóle, a szczególnie dzisiaj w USA, jest jednak w zasadzie niemożliwe. Wystarczy zaznaczyć, że koszt kampanii w wyborach do Kongresu w 2010 r. wstępnie oceniany jest na 4 mld dolarów². Sama natura prowadzenia działań politycznych i wyborczych powoduje jednak, że całkowita wysokość nakładów poniesionych na elekcję 2010 r. musi pozostać wartością szacunkową.

Istnieją dwa podstawowe sposoby rozumienia terminu „pieniądz polityczny”. W wąskim znaczeniu są to „środki gotówkowe, jak i bezgotówkowe, które używane są do finansowania:

- kampanii wyborczych (ogólnokrajowych i lokalnych),
- organizacji partii politycznych”³.

W szerokim znaczeniu termin ten obejmuje również pieniądze przeznaczone na rywalizację wewnątrzpartyjną, na lobbing polityczny, dla członków organów obieralnych (pensje, diety itp.) oraz „środki wykorzystywane przez członków rządu na działalność, która jest efektywną namiastką propagandy wyborczej”⁴. Definicja ta jest na tyle ogólna, że – z pewnymi zastrzeżeniami – daje się stosować do

¹ Chociaż brzmi to jak parafraza słynnego bon motu Carla von Clausewitza, w oryginale zdanie to ma trochę inną formę, niż powszechnie się przyjmuje. Zob. C. von Clausewitz, *On War*, Everyman's Library, David Campbell Publishers Ltd., London 1993, s. 99.

² Dane za: Center for Responsive Politics, <http://www.opensecrets.org>, 03.01.2011.

³ M. Pinto-Duschinsky, *Pieniądze a polityka w reżimie demokratycznym*, w: *Kulisy finansowania polityki*, red. M. Walicki, Wyd. Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 2002, s. 91.

⁴ Ibidem.

wszystkich państw demokratycznych. Jednak różnice w systemach wyborczych między Stanami Zjednoczonymi a Europą są znaczące. Amerykańska kultura polityczna jest „zorientowana bardziej na kampanię niż na organizację oraz na kandydata niż na partię”⁵. Innymi słowy pieniądz polityczny służy tam przede wszystkim osiągnięciu sukcesu wyborczego, a nie utrzymaniu rozbudowanego aparatu partyjnego.

W literaturze wyróżnia się trzy modele finansowania działalności politycznej: samofinansowanie, finansowanie ze środków niepublicznych oraz finansowanie przez państwo⁶. „Samofinansowanie jest najprostszą i pierwotną formą zdobywania funduszy na działalność partii politycznej”⁷. W jednej wersji tego modelu, typowej dla partii masowych, wszyscy członkowie organizacji płacą niewielkie składki na jej potrzeby. Im liczniejsza partia, tym większymi kwotami dysponuje. Jednak tradycyjnie samofinansowanie dotyczyło organizacji „niewielu ludzi majątnych, którzy są w stanie sfinansować swoją działalność polityczną i swoich klientów”⁸. Po pewnych przekształceniach ten model finansowania polityki stał się podstawą amerykańskiego systemu łupów.

Finansowanie ze środków niepublicznych stanowi uzupełnienie pierwszego modelu, ponieważ w przypadku większości partii środki pochodzące z samofinansowania z reguły nie wystarczają na pokrycie kosztów działalności. Braki uzupełniane są z datków członków, sympatyków i organizacji, które „oferują środki finansowe z własnej inicjatywy, bezinteresownie lub w zamian za określone świadczenia ze strony potencjalnie zwycięskiej w wyborach partii”⁹. Ten model finansowania sprzyja sytuacjom korupcyjnym, ponieważ „polityka jest traktowana jak każdy inny interes, w który się inwestuje, jeżeli można na tym zarobić”¹⁰. W celu zmniejszenia częstotliwości występowania takich sytuacji w niektórych krajach wprowadzono częściowe lub całkowite finansowanie partii z budżetu państwa. Rozwiązanie to „wiąże się z następującymi możliwymi konsekwencjami: zapobieżeniem przekształcenia się partii w pogoni za zyskiem w dochodowe przedsiębiorstwa; uwolnieniem partii spod nacisku zorganizowanych grup interesów partykularnych (...); wyrównaniem szans partii w systemie partyjnym (...); stworzeniem partii finansowych gwarancji dla jej stałej działalności polityczno-organizacyjnej; stabilizacji systemu partyjnego”¹¹. Państwo może wspierać cele wyborcze i organizacyjne partii

⁵ K.H. Nassmacher, *Analiza porównawcza finansowania partii politycznych w ustabilizowanych demokracjach*, w: *Kulisy...*, op.cit., s. 15.

⁶ A. Ławniczak, *Finansowanie partii politycznych*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2001, s. 43–62.

⁷ Ibidem, s. 43.

⁸ Ibidem, s. 44.

⁹ Ibidem, s. 52.

¹⁰ Ibidem, s. 53.

¹¹ M. Chmaj, *Finansowanie partii politycznych*, w: *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim*, red. M. Chmaj, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 164.

przez „bezpośrednie dotacje z budżetu państwa; dofinansowanie określonych usług (np. ulgi transportowe, nadawanie audycji wyborczych) oraz tzw. pośrednie sposoby finansowania partii”¹² (np. ulgi podatkowe).

Przepisy regulujące finansowanie kampanii wyborczych można podzielić na dwie grupy. Regulacje zaliczające się do pierwszej z nich koncentrują się na „kontrolu sposobu wydawania pieniędzy przez partie (przeznaczenie środków finansowych)”, a do drugiej na „kontrolu wszelkich wpływów finansowych partii (reglamentacja form przychodu)”¹³. W jednym i drugim przypadku partie i kandydaci zmuszeni są do przedstawienia szczegółowych raportów finansowych. I chociaż sprawozdania są coraz dłuższe i dokładniejsze, to „politologom zajmującym się finansami politycznymi brak już słów opisujących nieskuteczność tych regulacji”¹⁴. Nie mniej warto znaleźć trochę słów, by opisać poszukiwania idealnego modelu regulacji finansowania kampanii wyborczych, jakie od przeszło wieku podejmuje amerykański prawodawca.

1. Pierwsze próby regulacji finansowania kampanii wyborczych

Pierwszy kompleksowy system finansowania kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych był pomysłem prezydenta Andrew Jacksona. Efektem wprowadzenia go w życie było stworzenie w latach 30. XIX w. systemu patronackiego, funkcjonującego w ramach szerszego *spoils system* (systemu łupów). „Polegał on na wynagradzaniu stanowiskami rządowymi osób popierających kandydata, wskazanych przez stanowe komitety partyjne, które po ich otrzymaniu były zobowiązane do zapłaty na rzecz partii swoistego podatku lub kontrybucji, zwanego *assessment*”¹⁵. Reakcja na niego, a zarazem początek historii regulacji finansowania kampanii wyborczych w USA, przyszła w 1867 r. Uchwalono wtedy prawo (*Naval Appropriations Bill*) zabraniające urzędnikom rządowym zmuszania pracowników stoczni marynarki wojennej do przekazywania datków na potrzeby kampanii wyborczych¹⁶. W 1877 r. prezydent

¹² R. Wiszniowski, *Marketing wyborczy. Studium kampanii wyborczych w systemach prezydenckich i semi-prezydenckich (Finlandia, Francja, Polska, Stany Zjednoczone)*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa–Wrocław 2000, s. 94.

¹³ Ibidem, s. 92.

¹⁴ M. Pinto-Duschinsky, *Rola pieniędzy politycznych*, w: *Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne*, red. M. Walecki, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2000, s. 19.

¹⁵ B. Mucha, *Finansowanie kampanii wyborczych do legislatur stanowych w systemie federalnym Stanów Zjednoczonych*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 47.

¹⁶ G. Ward, *Transparency in Money in Politics: A Comparison of United States and Canada*, w: *The Delicate Balance Between Political Equity and Freedom of Expression. Political Party and Campaign Financing*

Rutherford Hayes, zdeklarowany przeciwnik systemu łupów, specjalnym dekretem rozszerzył ten zakaz na wszystkich pracowników rządowych¹⁷. System patronacki został zlikwidowany wraz z uchwaleniem przez Kongres w 1883 r. *Pendleton Civil Service Reform Act*¹⁸. Ustawa ta utworzyła podstawy prawne służby cywilnej, której pracowników rekrutowano i awansowano na podstawie kwalifikacji merytorycznych, a nie za sprawą koneksji politycznych. Tym samym pozbawiono partie polityczne dotychczasowego sposobu zdobywania pieniędzy na swoje potrzeby. W poszukiwaniu środków na pokrycie kosztów swoich działań politycy zwrócili się do korporacji. Od tej pory to ich datki stały się głównym źródłem pieniędzy na prowadzenie kampanii wyborczych¹⁹. Wkrótce i ta sytuacja zaczęła budzić niepokój opinii publicznej.

2. Początek współczesnej regulacji finansowania kampanii wyborczych

Pierwsze kompleksowe regulacje finansowania kampanii wyborczych pojawiły się jednak dopiero u szczytu epoki progresywizmu. Wtedy to, na fali dążenia do wyeliminowania najbardziej rażących praktyk w życiu społecznym, politycznym i gospodarczym, Kongres USA, przy pełnym poparciu prezydenta Theodore'a Roosevelta, podjął walkę z wszechpotężnymi korporacjami, takimi jak Standard Oil Johna Rockefellera. Wygłaszając „Orędzie o stanie Unii” w 1905 r., prezydent Roosevelt wskazywał na to, że zasoby zgromadzone przez ówczesne korporacje były tak duże, a co za tym idzie, ich władza tak wielka, że pojawiła się konieczność wprowadzenia jakiejś formy nadzoru, aby zapobiec nadużyciom. Theodore Roosevelt, sam oskarżany o finansowanie swojej kampanii wyborczej z pieniędzy otrzymanych od wielkiego biznesu, w obawie przed negatywnym wpływem, jaki mogłyby wyrzucić korporacje na proces wyborczy za sprawą datków wymienianych na obietnice „przysług”, domagał się, aby „zakazać wszystkich datków przez korporacje na rzecz wszelkich organizacji politycznych oraz wszelkich spraw politycznych; należy zakazać dyrektorom używania pieniędzy akcjonariuszy do tych celów”²⁰. Miał to być skuteczny sposób przeciwdziałania praktykom korupcyjnym. Efektem tego apelu, ponowionego przez prezydenta

in Canada and the United States, red. S. Griner, D. Zovatto, Organization of American States, International IDEA, Washington 2005, s. 26.

¹⁷ B. Mucha, op.cit., s. 47.

¹⁸ The Pendleton Civil Service Reform Act (ch. 27, 22 Stat. 403).

¹⁹ B. Mucha, op.cit., s. 48.

²⁰ T. Roosevelt, *Fifth Annual Message, December 5, 1905*, za: American Presidency Project, University of California at Santa Barbara, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29546>, 03.01.2011.

w „Orędziu o stanie Unii” rok później²¹, było uchwalenie przez Kongres w początkach 1907 r. tzw. *Tillman Act*. Ustawa ta zabraniała korporacjom finansowania kandydatów w wyborach na wszelkie urzędy federalne i stanowe. W wypadku złamania zakazu korporacji groziła kara pieniężna w wysokości do 5 tys. dol., a osobie, która podjęła decyzję o przekazaniu pieniędzy, groziła grzywna nie mniejsza niż 250 dol. i nie większa niż 1 tys. dolarów, a także kara do roku pozbawienia wolności. Ograniczenia te nie dotyczyły jednak prawyborów. Ponadto ustawodawca nie wprowadził mechanizmu egzekwowania tego prawa²².

Dla zwolenników regulacji finansowania kampanii wyborczych uchwalenie *Tillman Act* było pierwszym niezbędnym krokiem, ale nie ostatecznym rozwiązaniem problemu. Republikańska większość w Kongresie uchwaliła w związku z tym w 1910 r. *Federal Corrupt Practices Act*, szerzej znany jako *Publicity Act*²³. Prawo to nakazywało krajowym komitetom partyjnym oraz komitetom działającym w dwóch lub więcej stanach ujawnienie w ciągu 30 dni od daty wyborów listy wszystkich darczyńców oraz wszystkich wydatków, jakie miały miejsce w czasie kampanii wyborczej. Obowiązek ten dotyczył wyłącznie wyborów do Izby Reprezentantów. Za złamanie nowego prawa groziła grzywna do tysiąca dolarów i kara do roku więzienia²⁴. Po wyborach roku 1910 nowa, tym razem demokratyczna większość w Kongresie postanowiła zaostrzyć przepisy. Uchwalone w 1911 r. poprawki do *Publicity Act* nakładały obowiązek ujawniania wydatków i datków również na komitety prowadzące kampanię wyborczą do Senatu, a także rozszerzały go na prawyborcy. Komitety wyborcze musiały przedstawiać raporty nie tylko po wyborach, ale także przed nimi. Wprowadzono również limit wydatków na kampanię wyborczą. W przypadku wyborów do Izby Reprezentantów wynosił on 5 tys. dol., a do Senatu 10 tys. dol., chyba że prawo stanowe wprowadzało jeszcze bardziej restrykcyjne ograniczenia²⁵. Prawie 100 lat temu 10 tys. dolarów miało zupełnie inną wartość niż obecnie, jednak nawet wtedy pozostawało tylko kwestią czasu, aż ktoś złamie nowe przepisy. Tym bardziej, że w niektórych stanach ograniczenia były jeszcze surowsze.

Prawo to zostało po raz pierwszy złamane w trakcie republikańskich prawyborów do Senatu w 1918 r., gdy Truman Handy Newberry, były sekretarz marynarki wojennej, wydał w walce o nominację ponad 100 tys. dolarów. Skazany wyrokiem

²¹ T. Roosevelt, *Sixth Annual Message, December 3, 1906*, za: American Presidency Project, University of California at Santa Barbara, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29547>, 03.01.2011.

²² *Tillman Act of 1907*, w: *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*, red. A. Corrado, D. Ortiz, F. Sorauf, T. Mann and T. Potter, Brookings Institution Press, Washington 1997, s. 36.

²³ A. Corrado, *Money and Politics: A History of Federal Campaign Finance Law*, w: A. Corrado et al., op.cit., s. 28.

²⁴ *Federal Corrupt Practices Act of 1910*, w: A. Corrado et al., op.cit., s. 37–38.

²⁵ 1911 Amendments to the Publicity Act, 37 Stat. 25 (August 19, 1911), w: ibidem, s. 39–41.

sądów niższych instancji za przekroczenie limitów, zaskarżył wyrok do Sądu Najwyższego. Efektem była decyzja w sprawie *Newberry v. United States* z 1921 roku²⁶. Sąd Najwyższy uznał, że amerykańska konstytucja nie zezwalała Kongresowi na ingerowanie w procedurę prawyborów oraz w proces nominacji przez partię polityczną. W opinii Sądu również twórcy konstytucji nie dopuszczali takiej możliwości. Tym samym sędziowie uznali ograniczenia wydatków za sprzeczne z konstytucją. Przez następne 20 lat Kongres nie mógł decydować o przebiegu prawyborów. Jednak w 1941 r. kolejna decyzja Sądu Najwyższego zmieniła ten stan rzeczy. Rozpatrując sprawę *United States v. Classic*²⁷, Sąd Najwyższy zdecydował, że – w celu ochrony konstytucyjnego prawa wyboru – konieczna jest regulacja prawyborów oraz procedur nominacyjnych w partiach politycznych przez Kongres. Oznaczało to, że wcześniejsza decyzja w sprawie *Newberry v. United States* została w dużej części unieważniona.

Kolejne zmiany w przepisach nakazujących ujawnianie źródeł finansowania partii politycznych i polityków zostały wprowadzone przez Kongres w 1925 r. wraz z uchwaleniem poprawek do *Federal Corrupt Practices Act*. Bezpośrednim impulsem do modyfikacji zasad finansowania kampanii politycznych była wielka afera korupcyjna w administracji prezydenta Warrena Hardinga – tzw. *Teapot Dome Scandal*²⁸. Jej istotą było przekazanie bez publicznego przetargu przez Sekretarza ds. Wewnętrznych, Anthony'ego Falla, firmie Sinclair Oil złóż ropy naftowej zarezerwowanych dla Marynarki Wojennej USA. W zamian za to Fall otrzymał pokaźne, nieoprocentowane pożyczki oraz nieruchomości²⁹. Opinia publiczna była tak zszokowana wynikami śledztwa specjalnej komisji senackiej, że zmiany w prawie o finansowaniu kampanii wyborczych były nieuniknione. Wszystkie międzystanowe komitety polityczne, zarówno w kampanii do Izby Reprezentantów, jak i do Senatu, zostały zobowiązane do przedstawiania raz na kwartał listy wszystkich datków przekraczających 100 dolarów. Wprowadzono również nowe limity wysokości wydatków na kampanie wyborcze³⁰. Nowe prawo nie posiadało jednak żadnych mechanizmów zmuszających komitety

²⁶ *Newberry vs. United States*, 256 U.S. 232 (1921), <http://ftp.resource.org/courts.gov/c/US/256/256.US.232.559.html>, 03.01.2011.

²⁷ *United States vs. Classic*, 313 U.S. 299 (1941), <http://supreme.justia.com/us/313/299/case.html>, 03.01.2011.

²⁸ A. Corrado, op.cit., s. 29.

²⁹ Sprawa *Teapot Dome* była wielokrotnie opisywana, również w formie kompleksowych monografii książkowych, np. B. Noggle, *Teapot Dome: Oil and politics in the 1920s*, W.W. Norton & Company, 1965; B. Davis, *Teapot Dome Scandal: Corruption Rocks 1920s America*, Compass Point Books, 2007; L. McCartney, *The Teapot Dome Scandal: How Big Oil Bought the Harding White House and Tried to Steal the Country*, Random House, 2009. Na potrzeby tego tekstu korzystałem z: L. Bennett, *One Lesson From History: Appointment of Special Counsel and the Investigation of the Teapot Dome Scandal*, The Brookings Institution, 1999, <http://www.brookings.edu/gs/ic/teapotdome/teapotdome.htm>, 03.01.2011.

³⁰ *Federal Corrupt Practices Act*, 1925, 43 Stat. 1070 (February 28, 1925), w: A. Corrado et al., op.cit., s. 42–46.

wyborcze do ujawniania darczyńców. Ponadto nie określono formy raportów, nie publikowano ich, a dostęp do danych złożonych w kancelariach Izby Reprezentantów i Senatu był bardzo ograniczony. Co więcej, po dwóch latach raporty były niszczone. W efekcie, przepisy nagminnie obchodzono, naginano czy po prostu ignorowano. Mimo to, do uchwalenia w 1971 r. *Federal Election Campaign Act*, ustawa ta pozostawała podstawą regulacji finansowania amerykańskich kampanii wyborczych³¹.

3. Okres przejściowy: między aferami Teapot Dome a Watergate

Nie oznacza to, że między 1925 a 1971 rokiem amerykański Kongres nie podejmował wysiłków regulowania sposobów finansowania kampanii wyborczych. W 1939 r. uchwalono *Hatch Act*, który m.in. zabraniał urzędnikom służby cywilnej wymuszania datków na fundusze wyborcze, a zarazem chronił ich przed staniem się ofiarą takich wymuszeń³². Poprawki do tej ustawy z 1940 r. zmieniały limity wysokości datków na kampanie wyborcze, ograniczając je do 5 tys. dolarów rocznie dla kandydatów i krajowych komitetów partyjnych. Wprowadzały też ograniczenie w wysokości 3 mln dolarów na sumę, jaką komitet partyjny, działający w dwóch lub więcej stanach, mógł w ciągu roku zebrać i wydać³³. W ramach prób zmniejszenia wpływów związków zawodowych na proces wyborczy, republikanom, wspieranym przez konserwatywnych południowych demokratów (*Southern Democrats*), udało się uchwalić w 1943 r., wbrew prezydenckiemu vetu, ustawę zakazującą związkom wspierania finansowego kandydatów na urzędy federalne. Prawo to, znane potocznie jako *Smith-Connally Act*, przestało obowiązywać, jak wszystkie ustawy uchwalone w trybie wojennym, 6 miesięcy po zakończeniu II wojny światowej. Jednak wkrótce potem, w 1947 r., nowej republikańskiej większości udało się wprowadzić te ograniczenia ponownie i właściwie permanentnie w ramach *Taft-Hartley Act*³⁴.

Innym trwałym dziedzictwem tych dwóch ustaw jest pojawienie się w amerykańskiej polityce zjawiska zwanego *Political Action Committees* (PAC – Komitety Akcji Politycznej). Prawodawca amerykański zdefiniował PAC jako „każdy komitet, klub, stowarzyszenie lub grupę ludzi”, którzy otrzymali lub wydali w danym roku

³¹ A. Corrado, op.cit., s. 29–30.

³² Hatch Political Activity Act: An Act to prevent pernicious political activities, 1939, 53 Stat. 1147 (August 2, 1939), <http://www.historycentral.com/documents/hatchact.html>, 03.01.2011.

³³ 1940 Amendments to the Hatch Act, 54 Stat. 767 (July 19, 1940), w: A. Corrado et al., op.cit., s. 47–48.

³⁴ A. Corrado, op.cit., s. 30.

kalendaryzowym określoną sumę pieniędzy z zamiarem wpłynięcia na przebieg wyborów³⁵. Pierwsze PAC zostały utworzone przez związki zawodowe w 1943 r. po tym, gdy *Smith-Connally Act* odebrał im prawo do angażowania się w kampanie federalne i dokonywania wpłat na fundusze wyborcze. Z biegiem lat ten model finansowania działań wyborczych bardzo się upowszechnił się. „Zwiększenie się ich liczby postępowało równoległe do wzrostu kosztów federalnych kampanii wyborczych”³⁶. W efekcie, prawie 70 lat od powstania pierwszego PAC, nie sposób wyobrazić sobie funkcjonowania dzisiejszej sceny politycznej w Stanach Zjednoczonych bez Komitetów Akcji Politycznej.

4. Pokłosie Watergate: FECA i utworzenie kompleksowego systemu kontroli finansowania wyborów

Okres po II wojnie światowej to w Stanach Zjednoczonych czas wyjątkowej prosperity i gwałtownie rosnącej zamożności społeczeństwa. Jednocześnie postęp techniczny, a także rozpoczynająca się epoka prawie całkowitej dominacji telewizji jako nośnika informacji i reklamy znacznie podrożyły koszt prowadzenia kampanii wyborczych. Politycy potrzebowali więcej pieniędzy, a społeczeństwo mogło im więcej tych pieniędzy dawać. Był to mechanizm samonapędzający się. W drugiej połowie lat 60. konieczność reformy sposobu finansowania kampanii wyborczych stała się oczywista dla wszystkich. Reforma została uchwalona w 1971 r. i przyjęła formę *Federal Election Campaign Act (FECA)*³⁷. Najkrótsze podsumowanie tego, co stanowi istotę tego prawa, brzmi: „FECA narzuca ograniczenia na to, ile można zebrać i ile można dać”³⁸. Ograniczono wielkość kwot, jakie kandydat mógł przekazać na rzecz własnego funduszu wyborczego, a także sum, jakie można było przeznaczyć na kampanię wyborczą w mediach, zarówno w czasie prawyborów, jak i podczas wyborów. Dodatkowym ograniczeniem były zaostrzone rygory ujawniania darczyńców przez kandydatów na urzędy federalne i komitety polityczne³⁹.

FECA weszła w życie w roku 1972. Za sprawą afery Watergate okazał się to być rok przełomowy dla amerykańskiego życia politycznego. W efekcie śledztw

³⁵ United States Code, Title 2, Art. 431 (4), za: Federal Election Campaign Laws, Federal Election Commission, Washington 2008.

³⁶ B. Mucha, op.cit., s. 51.

³⁷ A. Corrado, op.cit., s. 31–32.

³⁸ S. Ansolabehere, J. de Figueiredo, J. Snyder Jr, *Why is there so little money in US politics*, s. 6, http://web.mit.edu/polisci/research/representation/CF_JEP_Final.pdf, 03.01.2011.

³⁹ A. Corrado, op.cit., s. 32.

prowadzonych przeciwko współpracownikom prezydenta Richarda Nixona ujawniono liczne nieprawidłowości związane m.in. z finansowaniem walki Nixona o reelekcję. Fala oburzenia, jaka przetoczyła się wtedy przez Stany Zjednoczone, nie tylko wyniosła do władzy Jimmy'ego Cartera, ale również doprowadziła do kolejnej, bardziej radykalnej, reformy systemu nadzoru nad finansowaniem kampanii wyborczych. Reforma ta przybrała postać nowelizacji do FECA (*1974 Amendments to FECA*)⁴⁰. Zmieniona ustawa wprowadzała ograniczenia: kwoty jaką można zasilić czyjąś kampanię wyborczą, kwoty jaką można wydać w imieniu kandydata w wyborach federalnych oraz kwoty jaką kandydat może wydać ze swoich prywatnych środków na własną kampanię wyborczą⁴¹. Jednocześnie powołano do istnienia Federalną Komisję Wyborczą (*Federal Election Commission* – FEC), której zadaniem jest pilnowanie przestrzegania praw związanych z finansowaniem kampanii wyborczych. Stworzono również system warunkowego finansowania prezydenckich kampanii wyborczych z budżetu federalnego⁴².

Stany Zjednoczone nie byłyby Stanami Zjednoczonymi, gdyby nowe prawo nie wzbudziło czyjś sprzeciwu, który musiał zaowocować procesem sądowym. James L. Buckley, senator z Nowego Jorku, złożył pozew, w którym domagał się uznania nowelizacji FECA za sprzeczną z I i V Poprawką do Konstytucji USA. Decyzja Sądu Najwyższego w tej sprawie, znanej jako *Buckley v. Valeo*, potwierdziła, że FECA jako taka jest zgodna z konstytucją. Uznała natomiast za niekonstytucyjne ograniczenia wydatków na kampanię wyborczą, niezależnych wydatków na kampanię wyborczą przez pojedyncze osoby i grupy, a także ograniczenia wielkości kwoty przeznaczonej na wybory pochodzącej z prywatnego majątku kandydata. Za niekonstytucyjny został również uznany sposób powoływania członków Federalnej Komisji Wyborczej⁴³. Tej decyzji Sądu Najwyższego przypisuje się olbrzymie znaczenie, ponieważ „nakreśla ona podstawową strukturę konstytucyjną kierującą prawem o finansowaniu kampanii wyborczych. Dzieli ona wszystkie wydatki na cele polityczne na dwie kategorie: datki, które konstytucyjnie mogą być ograniczane oraz wydatki, których

⁴⁰ Ibidem. Była to zaledwie pierwsza z długiej serii nowelizacji FECA, która w jakimś stopniu jest zmieniana praktycznie co roku. Aktualną listę obowiązujących przepisów dotyczących finansowania kampanii wyborczych można znaleźć na stronie Federalnej Komisji Wyborczej (*Federal Election Commission*): <http://www.fec.gov/law/law.shtml>.

⁴¹ D. Butrymowicz, *Loophole.com: how the FEC's failure to fully regulate the Internet undermines campaign finance law*, „Columbia Law Review” Vol. 109, Nr 7, November 2009, s. 1712.

⁴² Federal Election Campaign Act Amendments of 1974: A Summary, w: A. Corrado et al., op.cit., s. 53–55.

⁴³ *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976), <http://supreme.justia.com/us/424/1/case.html>, 03.01.2011. Tryb wyboru członków Federalnej Komisji Wyborczej został odpowiednio zmieniony poprawkami do FECA uchwalonymi w 1976 r.

ograniczać nie można⁴⁴. Jest ona „punktem wyjścia do zrozumienia współczesnych regulacji i jurysprudencji finansowania kampanii wyborczych”⁴⁵.

Lata 80. i 90. XX w. to epoka, gdy znaczenia nabiera zjawisko znane jako *soft money*. FEC definiuje *soft money* jako „fundusze zbierane i/lub wydawane poza ograniczeniami i zakazami *Federal Campaign Reform Act*. Na *soft money*, czasem nazywane funduszami niefederalnymi, często składają się pieniądze pochodzące z zasobów korporacji i/lub związków zawodowych, a także datki pojedynczych obywateli przekraczające ograniczenia federalne, których nie można zgodnie z prawem wydać na wybory federalne, ale można je wykorzystać w innym celu”⁴⁶. Na początku obecnego wieku *soft money* stanowiły 42% wszystkich wydatków partii politycznych. Ponadto pieniądze te z reguły były wielkimi datkami nielicznej grupy darczyńców. Inną rozpowszechnioną metodą obchodzenia regulacji federalnych było opłacanie emisji reklam, które „popierały lub sprzeciwiały się jakiemuś kandydatowi, ale nie nawoływały bezpośrednio do głosowania za nim lub przeciw niemu”. Jednak z punktu widzenia obowiązujących przepisów takie zjawiska nie istniały⁴⁷.

Z dużą dozą prawdopodobieństwa można stwierdzić, że do rozwoju zjawiska *soft money* przyczyniły się dwie decyzje Sądu Najwyższego USA. Jedną z nich była omówiona wcześniej *Buckely v. Valeo*, drugą zaś decyzja w sprawie *First National Bank of Boston v. Bellotti*⁴⁸. Grupa firm oraz banków zaskarżyła do sądu lokalne prawo stanu Massachusetts zakazujące korporacjom donacji i opłacania wydatków „mających na celu wpłynięcia na lub dotyczących każdej innej sprawy poddanej pod głosowanie, niż materialnie dotycząca jakiegokolwiek własności, przedsiębiorstwa lub zasobów należących do korporacji”⁴⁹. Sędzia Lewis Powell, autor opinii większości, uznał, że pytanie: „Czy i w jakim stopniu korporacje mają prawa wynikające z Pierwszej Poprawki?”, postawione przez sąd niższej instancji, jest błędne. Jego zdaniem nie ma większych wątpliwości, że korporacje posiadają takie prawa. W związku z czym, prawidłowo postawione pytanie powinno dotyczyć tylko tego, czy postanowienia prawa stanu Massachusetts są zgodne z konstytucją. Sąd Najwyższy zdecydował, że przepisy te są sprzeczne z konstytucją ponieważ ograniczają wolność wypowiedzi „w sposób nieuzasadniony ważnym interesem stanowym”⁵⁰. Innymi słowy korporacje zyskały

⁴⁴ D. Butrymowicz, op.cit., s. 1714.

⁴⁵ W.J. Rinner, *Maximizing participation through campaign finance regulation: a cap and trade mechanism for political money*, „The Yale Law Journal” Vol. 119, Iss. 5, March 2010, s. 1064.

⁴⁶ D. Gill, *Soft Money and Hard Choices: Why Political Parties Might Legislate Against Soft Money Donations*, „Public Choice” Vol. 123, Nr 3–4, 2005, s. 411–438, <http://ssrn.com/abstract=1422616>, 03.01.2011.

⁴⁷ D. Butrymowicz, op.cit., s. 1715.

⁴⁸ *First National Bank of Boston v. Bellotti*, 435 U.S. 765 (1978), <http://supreme.justia.com/us/435/765/case.html>, 03.01.2011.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Ibidem.

prawo do wydawania „nieograniczonych” kwot ze swoich zasobów w celu „wspierania lub sprzeciwiania się kwestiom poddanym pod głosowanie”⁵¹. Jednak nadal nie mogły opłacać reklam popierających konkretnego kandydata.

Próba doprowadzenia do zmiany prawa, w celu umożliwienia korporacjom finansowania z funduszy ogólnych reklam popierających konkretnego kandydata, była sprawa o konstytucyjność takiego zakazu zawartego w przepisach stanu Michigan wytoczona przez *Michigan Chamber of Commerce* (Izbę Handlową stanu Michigan). Według przepisów stanowych korporacje mogły opłacać reklamy wyborcze, ale tylko ze specjalnych funduszy zarezerwowanych na działania związane z polityką. W 1989 r. sprawą znaną jako *Austin v. Michigan Chamber of Commerce* zajął się Sąd Najwyższy, a na początku roku 1990 podjął decyzję⁵². Uznał w niej, że prawo stanu Michigan jest zgodne z konstytucją, ponieważ „zezwała korporacjom na wyrażanie swoich poglądów politycznych”, a zarazem jest na tyle precyzyjne, by „eliminować zniekształcenia spowodowane przez wydatki korporacyjne” na kampanie wyborcze. Ponadto działania ustawodawcy są uzasadnione „niepodważalnym interesem stanowym: przeciwdziałania korupcji lub wrażeniu korupcji”, jakie mogłyby mieć miejsce, gdyby „olbrzymie zasoby korporacji” zostały bezpośrednio zaangażowane w walkę wyborczą. Co więcej, brak takich ograniczeń nałożonych na korporacje mógłby spowodować, że będą one „w nieuczciwy sposób wpływać na wyniki wyborów”⁵³.

5. Obecny stan regulacji: BCRA i zmiana sposobu myślenia Sądu Najwyższego

Wejście w życie kolejnej reformy finansowania kampanii wyborczej, mimo że była postulowana od dłuższego czasu, było możliwe dopiero za sprawą kolejnego już skandalu finansowego. Tym razem chodziło o upadek gigantycznej korporacji działającej głównie w branży energetycznej – Enron. Jej szefowie byli dobrze widziani zarówno w Białym Domu, jak i w Kongresie, również w roli oficjalnych i nieoficjalnych doradców w zakresie polityki energetycznej⁵⁴. Firma, którą kierowali, słynęła zaś

⁵¹ J. Levitt, *Confronting the impact of Citizens United*, Loyola-Los Angeles Legal Studies Paper Nr 2010–39, s. 4; opublikowany również w „Yale Law & Policy Review” Vol. 29, Nr 1, Fall 2010.

⁵² *Austin v. Michigan Chamber of Commerce*, 494 U.S. 652 (1990), <http://supreme.justia.com/us/494/652/case.html>, 03.01.2011.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Powiązania polityczne kierownictwa Enronu oraz cały skandal najlepiej i najpełniej zostały opisane przez K. Eichenwalda w książce *Conspiracy of fools: a true story*, Broadway Books, New York 2006.

z tego, że „hojnie wspierała obie partie”⁵⁵. To połączenie dobrych kontaktów wśród polityków i pieniędzy przekazywanych na różne sposoby na działalność polityczną skontrastowane z dziejami firmy, a zwłaszcza losem jej szeregowych pracowników po jej upadku, wywołało duże oburzenie opinii publicznej. Dzięki niemu senatorowie John McCain i Russ Feingold zyskali możliwość doprowadzenia do uchwalenia prawa znanego jako *McCain-Feingold Act*. Ustawa ta była próbą ujęcia w ramy prawne zjawiska *soft money*. Przyjęła ona formę kolejnej serii zmian do FECA. Przyjęto ją w 2002 r. pod nazwą *Bipartisan Campaign Reform Act* (BCRA)⁵⁶. Ustawa ta zakazywała partiom zbierania i wydawania pieniędzy nieobjętych regulacją, w tym *soft money*⁵⁷.

Przygotowując BCRA, Kongres postanowił jednocześnie rozwiązać narastający problem reklam wyborczych opłacanych przez korporacje i inne organizacje, w tym tzw. *issue ads*, czyli reklam wyborczych koncentrujących się na jakimś problemie, ale nienawołujących w bezpośredni sposób do głosowania za konkretnym kandydatem lub przeciw niemu⁵⁸. „BCRA wprowadziła też nowy standard dotyczący treści przekazów politycznych powiązanych z wyborami oraz *czasu*, kiedy grupy interesu mogą emitować materiały wyborcze koncentrujące się na jakimś zagadnieniu”⁵⁹. Aby uprościć całe zagadnienie i opracować prawo, które będzie efektywne, także gdy pojawią się nowe formy reklamy, BCRA określa wszelkie tego typu reklamy mianem *electioneering communication*. Termin ten został przez ustawodawcę zdefiniowany jako „każdy rodzaj emisji, także za pomocą środków kablowych, jak i satelitarnych, która odnosi się do kandydata na urząd federalny”. Zakazane zostało emitowanie tego rodzaju przekazów w okresie 60 dni przed wyborami oraz 30 dni przed prawyborami⁶⁰. Powszechnie rzucającym się w oczy efektem BCRA było dodanie do każdej reklamy, na skutek przepisu zwanego *stand-by your ad*, obowiązkowego stwierdzenia wygłoszonego przez kandydata, w którym zatwierdza on daną reklamę⁶¹. W przypadku reklam telewizyjnych zatwierdzenie to najczęściej przybierało formę przedstawienia się przez kandydata i dodania jakiejś formy zwrotu *and I approve this message*.

⁵⁵ B. Mucha, op.cit., s. 54.

⁵⁶ Bipartisan Campaign Reform Act, 116 Stat. 81 (March 27, 2002), dokument dostępny na stronie US Government Printing Office: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ155/pdf/PLAW-107publ155.pdf>, 03.01.2011.

⁵⁷ D. Butrymowicz, op.cit., s. 1715.

⁵⁸ A. Harmon, *Hillary: The Movie. Corporate Free Speech or Campaign Finance Corruption?*, „Duke Journal of Constitutional Law and Public Policy Sidebar” Vol. 5, 25.03.2009, s. 337–338.

⁵⁹ A. Cigler, B. Loomis, *American Politics: Classic and Contemporary Readings*, Houghton Mifflin Company, Boston–New York 2008, s. 245 (podkreślenia jak w oryginale).

⁶⁰ BCRA, sec. 201 (a). Takie ogólne potraktowanie zagadnienia daje wiele możliwości interpretacji i sporu. Dlatego ustawodawca w tym samym akcie prawnym zawarł jeszcze jedną definicję *electioneering communication* – znacznie bardziej precyzyjną. Została ona poprzedzona zastrzeżeniem, że podana jest na wypadek, gdyby sąd uznał wcześniejszą definicję za „konstytucyjnie niewystarczającą” na podstawę do tego typu regulacji.

⁶¹ BCRA, sec. 311.

Wejście BCRA w życie nie oznaczało, że przeciwnicy nowego prawa złożyli broń. Praktycznie natychmiast liczne organizacje i osoby prywatne, w tym obecny szef republikańskiej mniejszości w Senacie, Mitch McConnell, zaskarżyły ją do sądu. McConnell zarzucał BCRA, że zakaz nałożony na emisję *electioneering communication* oraz ograniczenia nałożone na *soft money* są pogwałceniem prawa do wolności wypowiedzi⁶². Spór zakończył się 10 grudnia 2003 r. decyzją Sądu Najwyższego w sprawie *McConnell v. Federal Election Commission*⁶³. Większość sędziów uznała, że zaskarżone regulacje są zgodne z konstytucją. W opinii większości nałożenie ograniczeń na *soft money* jest uzasadnione „faktyczną korupcją jaką grożą duże datki oraz podważaniem zaufania opinii publicznej do procesu wyborczego, które powoduje wrażenie korupcji”⁶⁴. Sędziowie zdecydowali również, że przepisy regulujące *electioneering communication* są zgodne z konstytucją. Sąd uznał, że nawet jeżeli dochodzi do jakiegoś ograniczenia wolności słowa korporacji, to jest to podyktowane ważnymi racjami społecznymi. Ponadto sędzia John Stevens, autor opinii większości, wskazał, cytując decyzję w sprawie *Austin v. Michigan Chamber of Commerce*, że Sąd wielokrotnie uznawał za zgodne z konstytucją akty prawne, których celem było zmniejszenie „korodujących i zniekształcających efektów olbrzymiej koncentracji bogactwa zgromadzonego za pomocą struktury korporacyjnej, które ma małą korelację lub nie ma jej wcale z poparciem opinii publicznej dla poglądów politycznych korporacji”⁶⁵. W podsumowaniu opinii sędzia J. Stevens zauważył, że Kongres jeszcze wielokrotnie będzie zajmował się sprawą finansowania kampanii wyborczych, ponieważ „pieniądze, jak woda, zawsze znajdą ujście”⁶⁶. Autor uzasadnienia decyzji, zapewne w ramach charakterystycznego raczej dla Anglików niż Amerykanów niedopowiedzenia, nie napisał, że również Sąd Najwyższy będzie jeszcze wielokrotnie wracał do tego zagadnienia.

Okazja do przyjrzenia się BCRA raz jeszcze nadarzyła się Sądowi Najwyższemu bardzo szybko. W sierpniu 2004 r. antyaborcyjna organizacja (czy szerzej tzw. *pro-life*⁶⁷) *Wisconsin Right to Life* (WRTL) chciała kontynuować rozpoczętą w lipcu emisję reklam opłaconych ze środków ogólnych. Reklamy te nawoływały wyborców do kontaktowania się z senatorami reprezentującymi stan w Kongresie i domagania się od nich głosowania przeciwko mającemu wtedy miejsce w Senacie

⁶² A. Harmon, op.cit., s. 338.

⁶³ *McConnell v. Federal Election Commission*, 540 U.S. 93 (2003), <http://www.law.cornell.edu/supct/html/02-1674.ZS.html>, 03.01.2011.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ *McConnell v. Federal Election Commission*, 540 U.S. 93 (2003), opinia sędziego Stevensa na stronie: <http://www.law.cornell.edu/supct/html/02-1674.ZO.html>, 03.01.2011.

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ *Wisconsin Right to Life*, <http://www.wrtl.org/>, 03.01.2011.

filibusterowi. W tym samym czasie w Wisconsin miały miejsce prawyborzy, co oznaczało, że emisja tych reklam została uznana za *electioneering communication* i równała się złamaniu przepisów BCRA. W pozwie przeciwko FEC złożonym przez WRTL organizacja ta stwierdziła, że planowane reklamy nie miały nic wspólnego z samymi prawyborami, nie były *electioneering communication*, zatem nie powinny być objęte zakazem emisji. Sam zakaz zaś był pogwałceniem praw wynikających z Pierwszej Poprawki do Konstytucji. Sprawa ostatecznie została rozstrzygnięta przez Sąd Najwyższy w 2007 roku⁶⁸. Sąd, w opinii autorstwa przewodniczącego składu, sędziego Johna Robertsa, uznał, że ogłoszenia planowane przez WRTL były autentycznymi *issue ads*, ich treść nie odnosiła się w żaden sposób do samych wyborów, czyli że powinny być wyłączone spod ograniczeń narzuconych przez BCRA. *Issue ads* mogą zostać uznane za *electioneering communication* wtedy, gdy „sąd uzna, że ogłoszenie pełni funkcję jawnego poparcia”, co oznacza, że danego ogłoszenia „nie da się w rozsądny sposób zinterpretować inaczej niż jako nawoływanie do głosowania za konkretnym kandydatem lub przeciwko niemu”⁶⁹. Postanowienia BCRA, limitujące emisję *issue ads* w okresie prawyborów i na 60 dni przed wyborami, zostały uznane za sprzeczne z Konstytucją. Efektem tej decyzji jest to, że „korporacje mają konstytucyjne prawo wydawać nieograniczone sumy na mówienie wyborcom, że *kandydat Smith nienawidzi szczeniactwów*”, ale wówczas jeszcze nie mogły, w opinii Sądu Najwyższego, otwarcie postulować, by głosować przeciwko niemu⁷⁰. Ten stan rzeczy zmienił się po sprawie *Citizens United v. Federal Election Commission*.

Początki tej sprawy sięgają roku 2007, gdy organizacja non-profit (tzw. Organizacja 501 (c) 4⁷¹, czyli taka, która nie jest nastawiona na zysk, a na promowanie wspólnego dobrobytu)⁷² Citizens United szykowała się do dystrybucji (jako tzw. VoD⁷³) wyprodukowanego przez siebie filmu biograficznego poświęconego Hillary Clinton, która wówczas ubiegała się o nominację Partii Demokratycznej w wyborach prezydenckich. Okazało się wtedy, że wybrana forma emisji filmu byłaby złamaniem przepisów BCRA ograniczających emisję reklam w okresie 30 dni przed prawyborami. Ponadto reklamy filmu należałoby uzupełnić o informację, że nie powstał on

⁶⁸ Federal Election Commission v. Wisconsin Right to Life, Inc., 551 U.S. 449 (2007), <http://supreme.justia.com/us/551/06-969/>, 03.01.2011.

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ J. Levitt, op.cit., s. 4.

⁷¹ M. Boos, *Declaration of Michael Boos, on behalf of Citizens United and Citizens United Political Victory Found* (Oświadczenie przed Sądem Okręgowym dla Dystryktu Kolumbii w sprawie *Ron Paul v. FEC*), s. 1, <http://www.lawandfreedom.com/site/election/Witness/Boos.pdf>, 03.01.2011.

⁷² J. Reilly, C. Hull, B. Braig Allen, *IRC 501 (c) 4 Organizations*, s. I-2, dostępne na stronie Internal Revenue Service: <http://www.irs.gov/pub/irs-tege/eotopici03.pdf>, 03.01.2011.

⁷³ *Video on Demand* (wideo na życzenie), czyli usługa umożliwiająca oglądanie danego programu w dowolnie wybranym przez widza momencie, często dodatkowo płatna.

na zamówienie żadnego z kandydatów, a sama organizacja *Citizens United* musiałaby dostarczyć FEC listę wszystkich osób, które wyłożyły ponad 1 tys. dolarów na produkcję filmu.

W pozwie organizacja stwierdziła, że przepisy te naruszają jej prawa wynikające z Pierwszej Poprawki do Konstytucji⁷⁴. Po długich rozważaniach Sąd Najwyższy zdecydował w 2010 r., że zakaz finansowania reklam agitujących za kandydatem lub przeciwko niemu przez korporacje, organizacje non-profit i zrzeszenia jest sprzeczny z konstytucją. Za zgodne z konstytucją większość sędziów uznała przepisy nakazujące informowanie o tym, kto opłacił reklamy⁷⁵. Tym samym unieważnił swoją decyzję w sprawie *Austin v. Michigan Chamber of Commerce* sprzed 20 lat, a także część postanowień *McConnell v. Federal Election Commission*⁷⁶. Decyzja ta, jak mało która, spotkała się z mieszanym przyjęciem i skrajnymi reakcjami. „Komentatorzy uznają ją albo za triumf Pierwszej Poprawki, albo za klęskę demokracji (i Sądu Najwyższego)”⁷⁷. Większość analiz skupiała się na nowych możliwościach, jakie sędziowie otworzyli przed korporacjami, i ich wpływie na proces wyborczy, a co za tym idzie, na kierunek prowadzonej przez Stany Zjednoczone polityki⁷⁸. Jednak konsekwencje uznania przez Sąd Najwyższy, że Pierwsza Poprawka daje wolność wypowiedzi wszystkim, bez różnicowania mówców, mogą iść jeszcze dalej. „Zasadniczo nie można traktować tego założenia poważnie i nadal utrzymywać zakaz wydatków nałożony na związki zawodowe czy, bardziej kontrowersyjnie, podmioty zagraniczne. W najbliższej przyszłości należy spodziewać się *Noncitizens United*”⁷⁹.

Pobieżnie analizując ewolucję regulacji finansowania kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych, można by dojść do wniosku, że historia zatoczyła koło, a słowa prezydenta Theodore’a Roosevelta, wzywającego do ograniczenia wpływów korporacji na proces wyborczy, znów są na miejscu. Jednak ostatnie decyzje Sądu

⁷⁴ A. Harmon, op.cit., s. 332.

⁷⁵ *Citizens United v. Federal Election Commission*, 130 S. Ct. 876 (2010), <http://supreme.justia.com/us/558/08-205/index.html>, 03.01.2011.

⁷⁶ M. Walker Wilson, *Too Much of a Good Thing: Money after Citizens United*, Saint Louis University Legal Studies Research Paper Series Nr 2010-26; opublikowany również w: „Cardozo Law Review” Vol. 31, Nr 6, June 2010, s. 2365.

⁷⁷ T. Spulak, *Citizens United ruling can enhance a corporations lobbying efforts*, „The Hill” 16.02.2010, <http://thehill.com/business-a-lobbying/k-street-insiders/k-street-insiders/81367-citizens-united-ruling-can-enhance-a-corporations-lobbying-efforts>, 03.01.2011.

⁷⁸ Zob. np. L. Rutkow, J. Vernick, S. Teret, *The Potential Health Effects of Citizens United*, „The New England Journal of Medicine” Vol. 362, Nr 15, 15.04.2010, s. 1356.

⁷⁹ J. Levitt, op.cit., s. 5-6.

Najwyższego, wbrew niektórym opiniom, nie cofnęły prawa o 100 lat. To prawda, że wielki biznes może odważniej angażować się w kampanie wyborcze, ale przepisy regulujące większość datków pozostają w mocy. Nadal istnieje FEC, która stara się to prawo egzekwować. Jest to znacząca różnica w porównaniu z epoką, gdy uchwalono *Tillman Act*. Sytuacja więc nie jest aż tak dramatyczna, jak głoszą skrajni pesymiści, co nie znaczy, że nie wymaga głębszej refleksji. Sąd Najwyższy nie podważył również swego rodzaju kompromisu, wypracowanego w sporach z Kongresem, a dotyczącego zakazu nakładania ograniczeń na wielkość wydatków i zgody na regulację datków na kampanie wyborcze. Jednak amerykańska opinia publiczna, słowami senatora Mitcha McConnella, od lat jest przekonywana przez media (i jest przekonana o tym), że „uzasadnienie dla każdej naszej [polityków – przyp. autora] decyzji można znaleźć w pieniądzach przekazywanych na potrzeby partii politycznej”⁸⁰. Decyzja w sprawie *Citizens United v. Federal Election Commission* pogłębiła to wrażenie. Może to zaowocować jeszcze jedną falą nacisków, jak to miało miejsce wielokrotnie wcześniej przy okazji powtarzających się skandali, na Kongres, by oczyścić amerykańską politykę. Sprawa *Citizens United v. Federal Election Commission*, jak wcześniej *Newberry v. United States* czy *Buckley v. Valeo*, po raz kolejny pokazała, że często wola reform wyrażana przez amerykański parlament musi ustąpić miejsca decyzjom Sądu Najwyższego, który nie zawsze podziela reformatorskie nastawienie kongresmenów.

Dotychczasowa praktyka regulowania finansowania kampanii wyborczych przypomina trochę mecz siatkówki. W secie otwierającym mecz progresywistyczny Kongres wprowadza pierwsze regulacje (*Tillman Act* i *Publicity Act*), jednak konserwatywny Sąd Najwyższy skutecznie blokuje niektóre nowe rozwiązania (*Newberry v. United States*). Wkrótce potem ujawnienie skandalu *Teapot Dome* po raz pierwszy pomaga zwolennikom zaostrzenia regulacji. Wraz z nadejściem epoki New Dealu postawa większości sędziów Sądu Najwyższego ewoluuje w stronę bardziej liberalną, co prowadzi do prawie całkowitej zmiany (za sprawą *United States v. Classic*) wcześniejszej decyzji. Uchwalenie przez Kongres *Smith-Connally Act* (1943) oraz przedłużenie obowiązywania jego postanowień za sprawą *Taft-Hartley Act* (1947) jest punktem zdobytym przez konserwatystów tuż przed przerwą, która trwała aż do początku lat 70. Cały ten set zaś można chyba uznać za zwycięski dla zwolenników regulacji.

Drugi etap na dobre rozpoczął się od afery Watergate i spowodowanego przez nią rozbudowania mechanizmów kontroli i nadzoru nad finansowaniem kampanii wyborczych (poprawki do FECA). I znowu, w sposób podobny jak 50 lat wcześniej, interweniuje Sąd Najwyższy (decyzja *Buckley v. Valeo*). Ten set kończy się remisem.

⁸⁰ D. Gill, op.cit., s. 411–438.

Zarazem zaczyna się kolejna w historii USA w XX wieku wielka zmiana klimatu politycznego. Jej początkiem jest wygranie w 1980 r. wyborów prezydenckich przez Ronalda Reagana, który kandydował pod hasłami ograniczenia regulacji i zmniejszenia rządu federalnego. Polityka deregulacji kontynuowana była przez wszystkie następane administracje prezydenckie, zarówno demokratyczne, jak i republikańskie.

W tym kontekście należy rozpatrywać trzeci set. Rozpoczął się on zgodnie z najgorszą amerykańską tradycją, tj. od skandalu z udziałem wielkiej korporacji świetnie prosperującej m.in. dzięki dobrym kontaktom w świecie waszyngtońskiej polityki. W efekcie, Kongres znowu znalazł się pod presją opinii publicznej oburzonej skandalem. Z tej okazji, sprzecznej z duchem niechętniej regulacji epoki, skorzystali zwolennicy zreformowania systemu finansowania kampanii wyborczych, którzy doprowadzili do uchwalenia przez Kongres prawa znanego jako *Bipartisan Campaign Reform Act* (2002). Nie wywołało ono rewolucji w finansowaniu i prowadzeniu kampanii wyborczych, ale starało się ograniczyć nakręcającą się spiralę zwiększania wydatków związanych z prowadzeniem działań wyborczych. Nowe przepisy, chociaż nie pociągały za sobą radykalnych zmian, natychmiast zostały zaatakowane przez przeciwników regulacji. Samo ich przyjęcie zostało bowiem uznane przez nich za klęskę, nawet jeżeli amerykańscy liberałowie nie uznawali uchwalenia tego prawa za swoje wielkie zwycięstwo. Ataki na BCRA przyjęły klasyczną formę procesów, których celem było podważenie konstytucyjności tego prawa. Pierwsze decyzje (takie jak np. *McConnell v. Federal Election Commission* z 2003 r.) wynikające z tych procesów nie były po myśli skarżących. Większość składu Sądu Najwyższego nie była skłonna do radykalnych kroków. O zmianie nastawienia sędziów⁸¹ do zagadnienia świat dowiedział się ostatecznie na początku roku 2010, gdy ogłoszono, sprzeczną z dotychczasowymi precedensami i tradycją, decyzję w sprawie *Citizens United v. Federal Election Commission*. Tym razem przeciwnicy regulacji mogli ogłosić pełne zwycięstwo. Oznacza to, że kolejny set, mimo początkowych sukcesów zwolenników regulacji, po ciężkiej walce przyniósł im ostatecznie klęskę.

⁸¹ Na zmianę podejścia sędziów Sądu Najwyższego w latach 2003–2010 mogła mieć wpływ zmiana składu sędziowskiego, a także pewna radykalizacja nastrojów w społeczeństwie amerykańskim. Jednak ze względu na przysłowiowe wręcz dążenie do utrzymania w tajemnicy sposobów, w jakie podejmowane są decyzje sądu, a także czynników na nie wpływających, wyjaśnienie, co dokładnie było przyczyną zmiany nastawienia, nie może wyjść poza spekulację. W tym kontekście warto wspomnieć o toczącej się debacie na temat znaczenia wpływu asystentów prawnych (*law clerks*) na kształt opinii Sądu Najwyższego oraz o dominacji kryterium wyznawanej ideologii przy zatrudnianiu na stanowisku asystenta prawnego. Zob. np. C. Shapiro, *The Law Clerk Proxy Wars: Secrecy, Accountability, and Ideology in the Supreme Court*, „Florida State University Law Review” Vol. 37, Nr 1, 2009, s. 101–136; W. Nelson, H. Rishikof, I. Messinger, M. Jo, *The Liberal Tradition of the Supreme Court Clerkship: Its Rise, Fall, and Reincarnation?*, „Vanderbilt Law Review” Vol. 62, 30.11.2009, s. 1749–1814; opinię o tym, że znaczenie wpływu asystentów prawnych jest przeceniane, można znaleźć w np. B. Snyder, *The Judicial Genealogy (and Mythology) of John Roberts: Clerkships from Gray to Brandeis to Friendly to Roberts*, „Ohio State Law Journal” Vol. 71, Nr 5, 2010, s. 1149–1243.

Sposób, w jaki Kongres i Sąd Najwyższy reagowały na kolejne skandale finansowe, można, choć jest to pewne uproszczenie, określić również mianem postawy niecałkowicie nawróconego grzesznika. Najpierw mamy skandal. Po nim następuje ustawa, która ma wyeliminować naganne zachowania. Innymi słowy jest grzech, a po nim skrucha i zadana pokuta. Jednak po jakimś czasie ktoś skarży się do Sądu Najwyższego na wielkość wymiaru pokuty. Sędziowie rozważają sprawę i dochodzą do wniosku, że owszem grzech był, ale bez przesady, nie był aż tak poważny, więc pokutę można zmniejszyć, i uznają, że część przepisów danej ustawy jest niekonstytucyjna.

Historia, jak wiadomo, nigdy się nie kończy, co oznacza, że obecny stan regulacji nie jest rozwiązaniem ostatecznym. Dla zewnętrznych obserwatorów potrzeba zmian w amerykańskim systemie finansowania kampanii wyborczych może nie ulegać dyskusji. Wydaje się jednak, że obecna konserwatywna większość w Sądzie Najwyższym (a od niedawna także w Izbie Reprezentantów) może dążyć do utrzymania rozwiązań, w których, słowami Josepha Stiglitz, partie polityczne „traktują kampanijnych darczyńców jako klientów. Korporacje inwestują w kampanie wyborcze – świadomie używam słowa: inwestują – i oczekują, że inwestycja się zwróci”⁸². W tych warunkach nie traci aktualności, szczególnie jako źródło inspiracji dla prawnodawców oraz organizacji strażniczych (tzw. *watchdog*), opinia autorstwa legendarnego sędziego Sądu Najwyższego, Louisa Brandeisa, cytowana w uzasadnieniu decyzji *Buckley v. Valeo*: „Słusznie chwalone jest nadawanie rozgłosu jako środek przeciwko chorobom toczącym społeczeństwo i przemysł. Mówi się, że światło słoneczne jest najlepszym środkiem dezynfekującym, światło elektryczne zaś najsukuczniejszym policjantem”⁸³. Ostatnie zmiany w prawie regulującym zbieranie i wydawanie pieniędzy na potrzeby wyborów, będące efektem decyzji Sądu Najwyższego, oraz w mediach i sposobach prowadzenia kampanii wyborczych, spowodowane rozwojem internetu i wzrostem znaczenia całodobowych telewizyjnych stacji informacyjnych, gwarantują, że w najbliższej przyszłości w kwestii finansowania kampanii wyborczych wiele będzie się działo.

⁸² J. Stiglitz, *Demokracja specjalnych interesów*, w: A. Domosławski, *Ameryka zbuntowana. Siedemnaście dialogów o ciemnych stronach imperium wolności*, Wyd. Świat Książki, Warszawa 2007, s. 119.

⁸³ *Buckley v. Valeo*, op.cit. Przytoczone zdania sędziego L. Brandeisa rozpoczynają rozdział V jego książki *Other People's Money and How the Bankers Use It*, Stokes, New York 1914. Całość została udostępniona jest w internecie przez archiwum L. Brandeisa działające w ramach Louis D. Brandeis School of Law na Uniwersytecie Louisville: <http://www.law.louisville.edu/library/collections/brandeis/node/191>, 03.01.2011. Podobnej metafory użyła wiele lat później prof. Ewa Łętowska, mówiąc, że „Korupcja jest przykładem zjawiska, które rozkwita w ciemności. Więcej może czynić jasne światło wokół niej niż najsurowsze sankcje karne”, za: S. Wilkas, *Finansowanie partii politycznych przez duże korporacje*, w: *Finansowanie polityki...*, op.cit., s. 85.

A short history of the US campaign finance law

The article presents the history of the US campaign finance law. It describes acts passed by the Congress, starting from the *Tillman Act* of 1907, followed among others by *Federal Election Campaign Act* of 1971 and finished with *McCain-Feingold Act* of 2002. There are also described the most important decisions of the US Supreme Court related to the campaign finance including *Newberry vs. United States* (256 U.S. 232 (1921)), *Buckley v. Valeo* (424 U.S. 1 (1976)), *McConnell v. Federal Election Commission* (540 U.S. 93 (2003)) *Citizens United v. Federal Election Commission* (130 S. Ct. 876 (2010)) of 2010. The paper also how has changed the attitude of the Supreme Court towards campaign finance regulation. The article also recalls the historical events, such as Teapot Dome Scandal and Watergate, that were important stimuli for passing new law by the Congress. The background of the Supreme Court decisions is also provided.

Une brève histoire de la loi américaine sur le financement des campagnes électorales

L'article dans sa forme courte raconte l'histoire de la législation américaine concernant le financement des campagnes électorales. Il décrit les lois adoptées par le Congrès, à partir de *Tillman Act de 1907*, suivi entre autres par *Federal Election Campaign Act de 1971* et se terminant par *McCain-Feingold Act de 2002*. Les décisions les plus importantes de la Cour suprême des États-Unis liées au financement des campagnes sont également présentées, y compris *Newberry v. United States* (256 U.S. 232 (1921)), *Buckley v. Valeo* (424 U.S. 1 (1976)), *McConnell v. Federal Election Commission* (540 U.S. 93 (2003)) jusqu'à la plus récente décision *Citizens United v. Federal Election Commission* (130 S. Ct. 876 (2010)). Le texte montre aussi les changements dans l'attitude de la Cour suprême vers une réglementation du financement des campagnes. L'article rappelle les événements historiques, tels que le scandale de Teapot Dome et le Watergate, qui ont été les stimuli importants pour faire passer une nouvelle loi par le Congrès.