

Citizens United – Nem európainak való vidék

A társaságok független részvétele a politikai kampányokban

UDVARY SÁNDOR*

1. Bevezetés

A választási kampányok, a választási szólás szabadsága különösen érzékeny területe a demokratikus rendszerek szólásszabadságra vonatkozó szabályozásának. A politikai vélemény kifejezése a szólásszabadság lehető legmagasabb szintű védelemre érdemes megnyilvánulása,¹ ugyanakkor a jog más érdekek – így a választás tisztasága, a korrupció elleni harc, a szavazás egyenlősége² – védelmében bizony korlátokat is kényszerít a politikai kampányok lefolytatására. A korlátozás jellemzően lehet időbeli, tárgyi, személyi alapú, s meglehetősen széles körben elterjedt a politikai mondanivaló terjesztéséhez rendelt pénzügyi források korlátozása is mint szabályozási módszer.³ Annyi azonban bizonyos, hogy a demokratikus politikai rendszer két fontos oszlopát érintő kérdésről van szó, nevezetesen a politikai célú szólás szabadságáról és az alkotmányos garanciáknak megfelelő választási jogról. Bizonyos esetekben a két alapjog ütközhet, mert előfordulhat, hogy a választások tisztaságához fűződő alapvető jogállami érdeket a szólás korlátlan szabadsága esetleg sértené. Erre példaként a választási kampányokhoz fűződő „puha pénzeket” szokták felhozni,⁴ amelyek akár magánszemélyektől, akár társasági forrásból érkeznek, alkalmassak arra, hogy a választás eredményét befolyásolják, torzítva ezzel a valódi választói akaratot.

Az alapvető jogok ütközése egy, a szólásszabadságra mégoly nagy hangsúlyt fektető államban is, mint az Amerikai Egyesült Államok, komoly jogi és társadalmi vitát generál. A vitában minden elnöki, kongresszusi, szenátusi választás új fejezetet nyit, s a választási költség hatalmas méreteket ölt: 2012. augusztus 21-én a Szövetségi Választási Bizottság (Federal Election Commission – FEC) adatai szerint 600 millió dollárt költöttek az elnöki kampány résztvevői,⁵

* Tanszékvezető egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. E-mail: udvary@mkab.hu.

¹ KOLTAY András: A véleménynyilvánítás szabadsága, a sajtószabadság és a közérdekű adatok nyilvánossága. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. 2225.

² Így pl. a kampánycsend, ami a szólást a választást megelőző rövid időszakban zéróra redukálja, a választási akarat zavartalan kifejezését szolgáló eszköz, l. DOMAHIDI Ákos: Választójog. In JAKAB i. m. (1. lj.) 2489. Ugyanezt az Alkotmánybíróság is elismerte a 39/2002. (IX. 25.) AB határozatában, amelyet e sorok szerzője kritikával illetett, és a kampánycsend csökkentése, átgondolása mellett szállt síkra. L. UDVARY Sándor: *Alkotmányos médiajog*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara, 2008. 123–136.

³ UDVARY Sándor: Hozzáférés a médiához. In KOLTAY András – NYAKAS Levente (szerk.) *Magyar és európai médiajog*. Budapest, CompLex, 2012. 570–578.

⁴ UNGER Anna: Puha pénzek, kemény kampány és a szólásszabadság. *Fundamentum*, 2010/3. 53. skk.

⁵ <http://www.fec.gov/disclosure/pnational.do>

de más csatornákat is figyelembe véve várható, hogy az elnöki kampány teljes összege több milliárd dollárra fog rúgni.⁶ Túl az összegek fantáziára gyakorolt hatásán – pl. hogy vajon mennyit lehetne ezekből akár az egészségügyi rendszerre költeni – egyre többször merül fel a kérdés, hogy torzítja-e a választói akaratot a költés ilyen mértéke, vagy éppen ezáltal érhető-e el, hogy a választópolgárok jólinformáltságon alapuló döntésre juthassanak az ügyeiket érintő kérdésekben.⁷ Ebben a kérdésben a politikai akarat a felszínen jellemzően arra irányul, hogy a választások tisztaságát megőrizve, korlátozhatók legyenek a szólásszabadság vadhajtásai, természetesen nem a politikai üzenet tartalmának nyesegetésével, hanem pl. a megafon méretének meghatározásával, annak használata időbeli korlátozásával, esetleg a társasági forrásokból érkező pénzek korlátozásával stb. Más kérdés, hogy a felszín alatt lehetnek olyan politikai (politikusi), reklámpari érdekek, amelyek örömmel látnák a friss pénzt a választási rendszerben.

Jól látható, hogy a kérdés számtalan politikai, ipari, választópolgári érdeket érint, befolyásol. Ezért vállalkoztunk arra, hogy áttekintjük a választási szólásszabadság finanszírozási oldalával kapcsolatos amerikai eseteket és azok kritikáit. A cikk első része a fordulópontként kezelt, a tanulmány címében is említett 2010-es döntést megelőző szabályokat, döntéseket ismerteti célirányosan (2.). Ezt követően a *Citizens United v. FEC*⁸ döntést mutatjuk be annak háttérével együtt (3.). A döntést rengeteg kritika érte, amelyek között domináltak a döntést elmarasztaló kommentárok és kisebbségben voltak a döntést védelmező vélemények, ezek között teszünk némi rendet a következő részben (4.). Végül pedig arra a kérdésre keresünk választ, hogy várható-e ezen döntés esetében is olyan hatás, amelyet már egyes amerikai döntések világszerte elértek:⁹ lesz-e ebből a 21. század Sullivan-döntése? Erről a döntésnek az európai és magyar, választási szólásszabadságra vonatkozó doktrínával való rövid ütköztetését követően foglalunk állást (5.).

2. Az amerikai kampányfinanszírozás és a választójogi szólásszabadság

Az amerikai választási szólásszabadság szabályozásának egyik sorsfordító eseménye a Watergatebotrány volt, bár Theodore Roosevelt már 1906-ban tett intézkedéseket a gazdag földtulajdonosok választási praktikáinak letörésére, a választási egalitás biztosítására.¹⁰ A Tillman Act megtiltotta a szövetségi jelöltek közvetlen pénzügyi támogatását üzleti forrásokból. Az 1970-es években azonban Nixon elnök újraválasztási kampánya olyan aggályos volt, hogy új jogalkotást,

⁶ <http://www.ibtimes.com/articles/374045/20120815/presidentail-campaign-ad-spending-super-pac-local.htm>.

⁷ Alexander MEIKLEJOHN: The First Amendment is an Absolute. *Supreme Court Review* (1961) 245., 252–257.

⁸ *Citizens United v. Federal Election Comm'n* (No. 08-205) (2010) (forrás: <http://www.law.cornell.edu/supct/html/08-205.ZS.html>).

⁹ KOLTAY András: Around the World With Sullivan. *Iustum Aequum Salutare*, 2006/3–4. 101–115.

¹⁰ John B. JUDIS: Putting Liberty First – A Case against Democracy. 82 *Foreign Affairs* (2003) 128–134, 133.

az addigiaknál komolyabb korlátozásokat indukált.¹¹ A szabályozás főbb vonalaiban kettős módszert alkalmazott: az egyéni választópolgári hozzájárulások tekintetében bevezetett egy maximális dotációs összeget, amelyet akár közvetlenül a jelöltnak, akár politikai célú kommunikációs közösségeknek, ún. PAC-eknek (Political Action Community) nyújthattak.¹² Az ilyen korlátozások mértéke jelenleg közvetlenül a jelöltnak nyújtva 2000 dollár, PAC részére pedig 25 000 dollár.¹³ Az eredeti törvényalkotói szándék kiterjedt a jelöltek által maximálisan elkölthető összeg meghatározására is,¹⁴ valamint nyilvánossági, információs előírásokat tartalmazott bizonyos összeget meghaladó támogatások esetére. Fontos lépés volt még a független FEC létrehozása, amely a rendelkezések megtartását ellenőrzi.

2.1. A Buckley-ügy elvi tételei

A szabályozás nagyon rövid időn belül bíróság elé került: egy konzervatív New York-i szenátor, James Buckley indított keresetet annak megállapíttatására, hogy a kiadási maximumok és a további rendelkezések mind-mind az első alkotmánykiegészítésben foglalt szólásszabadsági jogait sértik.¹⁵ A Szövetségi Legfelső Bíróság a Buckley v. Valeo ügyben vizsgálta tehát elsőként a kampányfinanszírozás ilyen új megközelítését, s a fenti szabályokat túlnyomórészt indokoltnak találta, egy fontos pontot viszont – a jelöltek által elkölthető összeg maximalását – alkotmányellenesnek találta.¹⁶ A döntés jelentősége máig ható, ezért röviden összefoglaljuk főbb vívmányait.

Elsőként kiemelendő, hogy a Legfelső Bíróság bizonyos körben egyenlőséget tett a pénz és a beszéd között, pontosabban elismerte, hogy a kommunikáció költségekkel jár, ezért a költségek szabályozása visszahat a kommunikáció szabadságára is.¹⁷ Megjegyezzük, hogy ez az elvi tétel elfogadásra lelt a strasbourgi joggyakorlatban is,¹⁸ és a magyar irodalom is egyetértően nyi-

¹¹ Victoria S. SHABO: "Money, Like Water...": Revisiting Equality in Campaign Finance Regulation After the 2004 "Summer of 527s." 84 *North Carolina Law Review* (2005) 221–281. A Nixon-újraválasztási kampányban több bizonytalan forrásból származó, illetve kiugróan magas összegű támogatás keltett aggályt, l. 23. skk, különösen 49. lj.

¹² Uo., 230.

¹³ 2 USC § 441a (a) (1) (A)–(B). Eredetileg a személyes adomány 1000 dollár, a párt részére nyújtott adomány 20 000 dollár lehetett.

¹⁴ Eredetileg legfeljebb 70 000 dollárban maximalta volna a képviselőházi jelölt által elkölthető összeget, a szenátusi választásnál pedig választónként 12 cent lett volna ez az összeg. Továbbá az ún. független kiadásokat is maximalták.

¹⁵ Valeo a szenátus főtítkára volt, formális okokból ellene kellett a pert megindítani.

¹⁶ *Buckley v. Valeo* 424 US 1 (1976).

¹⁷ *Buckley v. Valeo* 424 US 1, 19 (1976) „Azon pénzüsszeg korlátozása, amelyet egy személy vagy csoport a kampány során a politikai kommunikációra költeni tud, szükségszerűen mérsékli a kommunikáció mértékét a megvitatott kérdések mennyiségének, a vita mélységének és az elérhető közönség nagyságának csökkentésével. Ennek oka, hogy a jelenkori tömegtársadalomban lényegében minden kommunikációs eszköz használata pénzkidást tesz szükségessé.”

¹⁸ *Bowman v. UK*, Judgment of February 19, 1998, App. No. 24839/94. A döntésről lásd még Joanna R. JOPLIN: Pushing the Limits of Democracy: U.K. Campaign Expenditure Restrictions Held to Violate the Right to Free Expression under Article 10 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in *Bowman v. United Kingdom*. 7 *Tulane Journal of International and Comparative Law* (1999).

latkozik róla.¹⁹ Az amerikai gyakorlat azóta is széles körben elfogadja ezt az alapfeltevést, sőt egyes vélemények arra mutatnak rá, hogy a lentebb bemutatandó Citizens United döntés nem más, mint ennek az álláspontnak a szükségszerű kiterjesztése.²⁰

Következő fontos elvi tétele volt a Buckley-döntésnek, hogy szembeállította az adományt és a kiadási korlátozásokat, bármennyire is mindkettő pénzt – vagyis ‘beszédet’ – érintett. Az adományok korlátozását az adott körülmények között elfogadhatónak találta, mivel az nem szüntette meg, csak a korrupció elleni harc jegyében korlátozta az egyedi polgárok szólásszabadságát és egyesülési jogát.²¹ További érvként arra is rámutatott a Legfelső Bíróság, hogy az egyéni támogatás csak közvetve érinti a politikai szólás szabadságát, mivel a pénz csak a jelöltek által végzett kommunikáción keresztül gyakorol hatást; minthogy tehát nem maga az adományozó beszél, hanem a jelölt, a kommunikáció korlátozására sem a legszigorúbb mérce vonatkozik.²² A jelölt kiadásainak korlátozását viszont csak a szigorú mérce szerint tudta vizsgálni, és nem talált olyan érdeket, ami alapján az fenntartható lett volna. A legfontosabb indoka a megsemmisítésnek talán az volt, hogy az ilyen összeghatár érdemben korlátozza a politikai beszéd mennyiségét és diverzitását.²³

Kiemelkedő még a Buckley-döntés elvi alapjai közül, hogy a korrupció elleni harcot, annak megelőzését olyan kormányzati érdekek tekintette a Legfelső Bíróság, amely igazolhatja az egyéni adományok limitálását.²⁴ Legalább ilyen fontos azonban az is, hogy mely érvek alapján nem látta korlátozhatónak a kiadási maximumot – vagyis amely érvek véleménye szerint nem elégségesek a szólásszabadság ilyen korlátozásához. Elutasította a Legfelső Bíróság azt az érvet, amely a jelöltek egyenlő pénzügyi esélyeit tette volna a mérleg serpenyőjébe,²⁵ valamint a kampányok irdatlan költségeit sem találta elégségesnek a kiadási maximum meghúzásához.²⁶

Végezetül – s ennek is máig érvényesülő hatásai vannak –, a Legfelső Bíróság alkotmányos értelemben különbséget tett (a jelöltekkel kapcsolatban álló, direkt módon az érdekükben tevékenykedő stb.) támogatók, csoportok és az ún. független kommunikátorok között.²⁷ Amíg a támogatás korlátozható, a független kiadások nem korlátozhatók, mivel nem tehető egyenlőségjel a jelölt által felhasznált pénz és a tőle független személyek által megfogalmazott általános politikai üzenet közé²⁸ – amely utóbbi a szólásszabadság legbelsőbb tartalma. Ez az érvelés elindított

¹⁹ KOLTAY i. m. (1. lj.) 2228.

²⁰ Mark C. ALEXANDER: Citizens United and Equality Forgotten. 35 *New York University Review of Law & Social Change* (2011) 499–526., 512.

²¹ *Buckley v. Valeo* 424 US 1, 29 (1976) „meghagyva a személyek szabadságát arra, hogy független politikai véleményüket kifejezzék, hogy aktívan szövetkezzenek szolgálataik felajánlása útján, és hogy korlátozott, mégis érdemi segítségüket adják egy jelölt vagy egy bizottság pénzügyi támogatásával.”

²² „Bár a hozzájárulások végső eredménye lehet politikai véleménynyilvánítás, amennyiben a jelölt vagy egy szervezet arra költi azokat, hogy nézeteket közöljön a szavazókkal, a hozzájárulások politikai vitává való átalakulása másvalaki, és nem a hozzájárulást adó kommunikációját feltételezi.”

²³ *Buckley v. Valeo* 424 US 1, 19 (1976) „A törvényben foglalt kiadási korlátozás inkább érdemi, mintsem elméleti korlátozása a politikai beszéd mennyiségének és sokszínűségének.”

²⁴ Uo. 26–27.

²⁵ Uo. 54.

²⁶ Uo. 57–58.

²⁷ Uo. 47–48.

²⁸ SHABO i. m. (11. lj.) 232–233.

ta diadalútjukon az ún. *issue-ad*seket, amelyek a „válaszd”, „szavazz”, „támogasd” kifejezéseket kerülve mégis politikai üzeneteket közvetítettek, de nem estek az adományozás fogalma, *ergo* korlátozása alá.²⁹ Ilyen üzeneteket a politikustól, párttól elméletileg független személyek és szervezetek is feladhatnak, csak tájékoztatási kötelezettségük van, vagyis közzé kell tenniük a kommunikáló személy lényeges adatait, hogy a polgárok informálódhassanak a vélemény forrásáról. Egyes vélemények szerint az ilyen választási praktikák aláásták a választás tisztaságát célzó intézkedéseket.³⁰ A Legfelső Bíróság a Buckley-döntésben azonban arra is utalt, hogy ezek az üzenetek könnyen kontraproduktívak is lehetnek, így az érvek nem elegendők a szólásszabadság korlátozásához.³¹

2.2. A Buckley-ügy hatása és a későbbi döntések

A Buckley-döntést folyamatosan kritizálták,³² mégis a Legfelső Bíróság számos későbbi határozatát alapozta az ott elfogadott érvelésre. A Buckley-érvelés hatályát kiterjesztették a politikai pártok jelölttől független korlátlan költésének lehetőségére,³³ a jelölthöz kapcsolódó párt-költés korlátozhatóságára.³⁴ A *First National Bank of Boston v. Bellotti* ügyben a Legfelső Bíróság rálépett a Citizens United döntéshez vezető útra, amikor is megsemmisített egy állami törvényt, amely bármilyen társasági hozzájárulást, támogatást tiltott, ami befolyásolhatta volna a szavazások eredményét.³⁵ A megsemmisítés indoka az volt, hogy a törvény irreleváns: természetes személyt vagy korporációt hallgattat el a tilalom, ezáltal a szólás szabadsága sérül mindkét alanyánál.³⁶ Mindazonáltal tett egy különösen érdekes megjegyzést a bíróság, nyitva hagyván egy kiskaput, amin keresztül meg lehetett kerülni a meglehetősen végletesnek tűnő álláspontot. A jogszabályt védő államügyész, Bellotti érvelése szerint a társaságok anyagi túlereje elmoshatja a kisemberek véleményét, ezért szükséges a totális tilalom. Mivel azonban az érvelés hipotetikus volt, nem támasztotta alá semmilyen adat, hogy a társaságok veszélyeztették volna a demokratikus folyamatokat szólásukkal – amely esetben a *Red Lion* ügyben elfoglalt álláspont alapján lehetőség lett volna alkotmányos korrekcióra³⁷ – a Legfelső Bíróság nem vette ezt az érvet figyelembe.³⁸ A bíróság később végigment ezen az úton: került elé ugyanis olyan ügy, amelyben arról

²⁹ Uo., 74. lj.

³⁰ Scott HOLLEMANN: Regulating The Mother’s Milk of Politics: Why Washington’s Campaign Finance Law Constitutionally Prohibits State Parties From Spending Soft Money On Issue Ads. 80 *Washington Law Review* (2005) 191–218., 191., 200–202.

³¹ *Buckley v. Valeo* 424 US 1, 47 (1976).

³² Pl. Edwin C. BAKER: Campaign Expenditures and Free Speech. 33 *Harvard Civil Rights – Civil Liberties Law Review* (1998) 1., 2.; Richard BRIFFAULT: Issue Advocacy: Redrawing the Elections/Politics Line. 77 *Texas Law Review* (1999) 1751.

³³ *Colorado Republican Federal Campaign Committee v. FEC*, 518 US 604 (1996) (Colorado–I.)

³⁴ *Colorado Republican Federal Campaign Committee v. FEC*, 533 US 431 (2001) (Colorado–II.)

³⁵ *First National Bank of Boston v. Bellotti* 435 US 765 (1978).

³⁶ Vö. a „*money = speech*” doktrínával.

³⁷ *Red Lion Broadcasting Co. v. FCC*, 395 US 367 (1969). Az ügyről bővebben lásd: UDVARY i. m. (2. lj.) 69–84.

³⁸ *First National Bank of Boston v. Bellotti*, 435 US 765 (1978).

a szabályról kellett döntenie, amely csak közvetve korlátozta a korporációs szólásszabadságot. Az *Austin v. Michigan Chamber of Commerce* ügyben – bizonyos tekintetben felülbíráva korábbi precedensét – azért nem semmisítette meg a társaságok választási költségi szabályait a Legfelső Bíróság, mert az csak azt tiltotta, hogy a társaság közvetlenül saját költségvetéséből fordítson politikai szólásra, azt viszont nem, hogy független szervezetten, közvetítőn keresztül fejezze ki politikai véleményét.³⁹ Az *Austin*-precedens fontos eleme volt, hogy a szólás korlátozását indokolhatta a korrupció tényleges és vélt veszélye, a választási kampányra gyakorolt torzító hatás, valamint a részvényesek érdekeinek védelme.

A döntések minden esetben megerősítették a Buckley-döntés indoklásának fő érvét: a „pénz = beszéd” paradigmát; a korrupciót mint a korlátozás megfelelő indokát, de egyes kritikusok szerint elmulasztották értékelni pl. a választási egyenlőség követelményét.⁴⁰ Issacharoff és Karlan a folyóvízhez hasonlította a Buckley-döntés által szabadjára engedett *soft-money*⁴¹ útját és rámutatott, hogy az mindenkor megtalálja az utat céljához, különösen mivel a politikusok és a pénz fölött rendelkező üzletemberek is osztják azt az általános nézetet, hogy a pénz(en vett médiafelület) biztosan befolyásolja a választási eredményt.⁴² A választásokra fordított összeg pedig egyre csak nő,⁴³ egyes várakozások szerint a 2012-es évben a választási kampányokra fordított összegek elérhetik a 10 milliárd (!) dolláros összeget.⁴⁴ A már korábban is jelentkezett visszasságok miatt a 2000-es évek elején közös gondolkodásba fogtak az amerikai pártok, hogy milyen módon tudnák korlátozni a választási költséket és annak vélt vagy bizonyított negatív hatásait. 2002-ben mindkét párt támogatásával fogadták el a McCain–Feingold törvényt, más néven a kétpárti kampányreform törvényt (Bipartisan Campaign Reform Act, BCRA), amely a Legfelső Bíróság Buckley-döntésén és az azokból kinövő döntéseken alapult, különösen kiemelendő itt az *Austin*-döntés, amely alkotmányosnak tartott bizonyos támogatási korlátozásokat. A Clinton-adminisztráció (és a republikánus képviselők) meglehetősen bizonyossággal vágtak neki a reformnak, mivel az *Austin*-döntés alapján maradt lehetőség bizonyos korlátozásokra.⁴⁵

³⁹ *Austin v. Michigan Chamber of Commerce*, 494 US 652 (1990).

⁴⁰ ALEXANDER i. m. (20. lj.) 511.

⁴¹ *Soft-money*: az olyan választási célú adományok, amelyek nem esnek a szigorú pénzügyi limit-szabályok és közzétételi kötelezettség alá; vele szemben a *hard-money*: az olyan adományok, amelyek a pénzügyi limit- és közzétételi szabályok hatálya alá tartoznak.

⁴² Samuel ISSACHAROFF – Pamela S. KARLAN: The Hydraulics of Campaign Finance Reform. 77 *Texas Law Review* (1999) 1705–1738, 1708.

⁴³ A 2008-as lezárt elnöki kampányban a FEC adatai szerint 1681 millió dollár adomány érkezett az összes elnökjelölt számára, amiből a demokraták kb. egymilliárd dollárt, a republikánusok a fennmaradó kb. 600 millió dollárt kapták. A 2012-es elnökválasztási kampány augusztus 28-ai állása szerint közel 700 millió dollár adományt kaptak a jelöltek, amelynek felét Obama, másik felét a republikánus jelöltek egymás közt elosztva kapták. Forrás: <http://www.fec.gov/disclosure/pnational.do>.

⁴⁴ Super PACs Could Drive Total 2012 Election Spending to \$9.8B; <http://adage.com/article/campaign-trail/total-2012-election-spending-hit-9-8b/233155/>.

⁴⁵ „Egyszerre lehet szólásszabadságunk és olyan kormányunk, amire a polgárok büszkék. A bíróság kijelölte az ide vezető utat és a Kongresszus követte a jelet.” Seth WAXMAN: *New York Times op-ed*. July 10, 2002, forrás: http://www.campaignlegalcenter.org/index.php?option=com_content&view=article&id=279%3Apr163&catid=36&Itemid=60.

A reformnak számos eleme volt, így pl. megtiltotta a politikai pártok számára juttatott egyes *soft-money* adományokat (amelyek nem kifejezett jelölti támogatást szolgáltak, hanem pártépítést); 5000 dollárban maximalta a PAC-eknek adományozható összeget; megemelte a jelölti támogatások összegét; megtiltotta a 17 éven aluliak és a külföldiek által nyújtott támogatásokat; megvonta a jelöltektől az alacsony reklámozási díjra való jogosultságot, kivéve, ha vállalták, hogy nem utalnak kifejezetten más jelöltre a kampányukban (ezzel a negatív, lejárató kampányok ellen kívántak fellépni). Mindezeket az elemeket a jelen cikkben bemutatandó Citizens United döntés nem érintette, bár egyáltalán nem biztos, hogy azokat a jövőben nem vonják további alkotmányossági vizsgálatok alá.

A törvények egy részét viszont már vizsgálta a Legfelső Bíróság. Így a *McConnell v. FEC* ügyben számos *soft-money*-ra vonatkozó rendelkezést talált alkotmányosnak arra az elsőprő kormányzati érdekre alapozva, hogy korrupció ellen, szűkre szabott korlátozások útján, de lehetőséget kell adni az államnak a védekezésre. Emellett a demokratikus folyamatba vetett állampolgári bizalom, amelyet a korrupció látszata is erodálhat, szintén kellő érdek volt a szólás szabadságának csekély mértékű korlátozásával szemben.⁴⁶

Egyesek rámutattak, hogy e döntésében a bíróság még a korábbinál is nagyobb empátiával viszonyult a fenti kormányzati érdekekhez, mint a szólásszabadság totális védelméhez, sőt eltolódott egy új érvelés felé: a demokratikus részvétel hangsúlyozása felé.⁴⁷ Ahogy ugyanis Breyer és Hansen is rámutat,⁴⁸ nehezen magyarázható a korrupció elleni közvetlen és közvetett (tehát a látszata elleni) védekezéssel, hogy olyan csekély mértékű hozzájárulási limitet is alkotmányosnak talált a bíróság, mint 1000 dollár. Hiszen hogyan is lehetne egy jelöltet 1075 dollárral megvesztegetni, vagy ennek látszatát kelteni, tesz fel a jogos kérdést. A *McConnell*-üggyel és a 2000 utáni ítélkezésével a bíróság egészen odáig jutott, hogy a kampányfinanszírozási limitek fenntartásához nem kívánt konkrét bizonyítékot a korrupció meglétére; a korrupció jelentését rendkívül szélesre, akár valamely távoli fenyegetésre is ráhúzta; a szűkre szabott korlátozást nem értelmezte szorosan, és a korrupció látszatát mint végső érvet használta mindenkor, amikor a korábbi érveket maga sem tartotta meggyőzőnek.⁴⁹

Persze a *McConnell*-döntés nem volt ellenvélemény nélküli a bíróságon belül sem; Thomas bíró pl. a közzétételi követelmények alkotmányosságát vitatva utalt az anonim szólás lehetőségére korlátozásának alkotmányos aggályaira,⁵⁰ sőt felvetette az Austin-precedens helytelenségét is.⁵¹ Kennedy bíró pedig nála is keményebben fogalmazva úgy vélte, hogy az Austin-precedens fenntartása, a kormányzati érdekek iránt tanúsított elnéző bánásmód miatt „fennmaradó törvények elnyomják a spontán és tervezett beszédet, és kevesebb szabadságot hagynak nekünk, mint

⁴⁶ *McConnell v. FEC*, 540 US 93, 124 S. Ct. 619 (2003).

⁴⁷ Richard L. HASEN: Buckley Is Dead, Long Live Buckley: The New Campaign Finance Incoherence of *McConnell v. Federal Election Commission*. *Legal Studies Paper* No. 2004-1, 153. University of Pennsylvania (2004) 31–72., 34, 46–57.

⁴⁸ Stephen BREYER: Our Democratic Constitution. 77 *New York University Law Review* (2002) 245., 252. HASEN i. m. (47. lj.) 57–60.

⁴⁹ HASEN i. m. (47. lj.) 62.

⁵⁰ *McConnell v. FEC*, 540 US 93, 124 S. Ct. 619 (2003) Thomas bíró különvéleménye, C) pont.

⁵¹ Uo., B) pont.

ami korábban volt. (...) A mai döntés megtöri a robosztus és háborítatlan vitába vetett tradicionális hitünket.”⁵²

Ezt a bírósági gyakorlatot folytatva született 2006-ban a *Randall v. Sorrell* döntés, amelyben megsemmisített egy Vermont állambeli adományozási limitet a Legfelső Bíróság, de tette ezt úgy, hogy a korábbi érveléseket teljes mértékben fenntartotta, s a túlságosan alacsony (200–400 dolláros) limit volt inkább a megsemmisítés indoka.⁵³ Bár a *McConnell*-ügyben azonosított érvek, a korrupció és látszata elleni harc közvetlenül érintik a választási eljárás tisztaságát, ez még nem jelenti feltétlenül azt, hogy minél alacsonyabb a limit, annál jobb a szabályozás. Ennek oka, ahogy a bíróság is felfigyelt erre, hogy az alacsony kampányköltségek leginkább a hivatalt betöltő személy érdekét szolgálják,⁵⁴ tekintve, hogy kihívójának a választási gravitációval is meg kell küzdenie: egy hivatalban lévő jelöltet legyőzni általában nagyobb erőfeszítést igényel, mivel a hivatalban lévő jelölt a rendes hírcsatornákat is ki tudja használni – teljesen törvényesen. A döntést egyesek a korábbiaknál is élesebben kritizálták, mivel spekulatívnak ítélték a már megsemmisítendő és a még alkotmányos támogatás értékhatárának meghatározását, valamint – és ez a későbbi kritikák szempontjából is fontos, állandóan hangoztatott érv – a bíróság egyáltalán nem vette figyelembe a választási kampányok szabályozásának a választási egyenlőségre gyakorolt hatását.⁵⁵

A tematikus kampányok kérdésköre is folyamatosan forrásponton volt. A 2007-es *FEC v. Wisconsin Right to Life*⁵⁶ döntés alapja egy olyan hirdetés volt, amit a *Wisconsin Right to Life, Inc. (WRTL)*, egy politikai célokra alapított, de egyszerű társaság terjesztett volna televíziós sugárzás útján. A hirdetés szerint egy néhány szenátorból álló csoport késleltetni próbálta egyes szövetségi bírók kinevezését, ezért arra hívta fel a nézőket, hogy lépjenek kapcsolatba Feingold és Kohl szenátorokkal annak érdekében, hogy azok lépjenek fel az obstrukció ellen.⁵⁷ A választási kampányba lógó terjesztési időszak alatt elhallgattatták a hirdetést, így a *WRTL* a szólás-szabadság megsértése miatt indított pert. Az ügyben végső fokon eljáró Legfelső Bíróság úgy találta, hogy alkotmányellenes volt e hirdetés elhallgattatása, mivel ez nem funkcionális megfelelője a választási kampány-hirdetésnek. Roberts főbíró egyenesen úgy fogalmazott: „Ügyek megvitatása nem nyomható el pusztán azért, mert az ügyek választási témaként is szerepelhet-

⁵² *McConnell v. FEC*, 540 US 93, 124 S. Ct. 619 (2003) Kennedy bíró különvéleménye.

⁵³ *Randall v. Sorrell*, 548 US 230 (2006).

⁵⁴ Uo.

⁵⁵ Richard L. HASEN: *The Newer Incoherence: Competition, Social Science, and Balancing in Campaign Finance Law After Randall v. Sorrell*. 68 *Ohio State Law Journal* (2007) 849–890., 878–890.

⁵⁶ *Federal Election Commission v. Wisconsin Right to Life, Inc.*, 551 US 449 (2007).

⁵⁷ A hirdetés figyelemfelhívó szcénája egy esküvő volt, ahol a pap kérdezte az ara apját: „Ki adja ki a menyasszonyt a vőlegénynek?” Erre az apa így válaszolt: „Én mint az ara apja, kiadnám, de inkább most megosztanék néhány tippet arra nézve, hogy miként építsünk fel egy falat. A fal felépítéséhez...” A jelenetet követően egy hang szólal meg: „Néha nem tisztességes egy döntést késleltetni. Pedig Washingtonban ma is ez történik. Szenátorok egy csoportja halogató taktikát alkalmazva gátolja egyes szövetségi bírók kinevezését, pedig csak egy egyszerű »igen«-re, vagy »nem«-re volna szükség. Alkalmas jelöltek nem kapnak így lehetőséget a közszolgálatra. Ilyen a politika működése, holtpontra juttatják az ügyeket, ezzel lehetetlenítik el bíróságaink működését. Lépjenek kapcsolatba Feingold és Kohl szenátorokkal, hogy ellenezzék az obstrukciót! Látogassák meg a BeFair.org oldalt!” Végül a következő szöveg jelent meg: „A hirdetést a *WRTL* fizette, s tartalmaért csak ő felelős, egyetlen jelölt vagy jelölti bizottság sem engedélyezte vagy kapcsolódik hozzá.” *L. Federal Election Commission v. Wisconsin Right to Life, Inc.*, 551 US 449 (2007).

nek. A szólás szabadságát érintő ügyekben kétség esetén a közlőt, és nem a cenzort kell előnyben részesíteni.⁵⁸ A kritikusok észlelték, hogy a korábbi irányvonal jelentős változása közeleg, sőt már ez a döntés is megtisztította a pályát a társaságok választási kampányrésztvétele előtt, amikor is a Legfelső Bíróság nagyon szűkre húzta a valóban korlátozott választási kommunikáció értelmezési határát: csak olyan beszéd minősül ilyennek, amely semmilyen körülmények között nem fogható fel másnak, mint egy jelöltre való szavazásra szóló felszólításnak.⁵⁹ Hochstadt véleménye szerint a döntés teljesen ellehetetlenítette a későbbi választási kampányreformokat is.⁶⁰ A döntés kevés védelmezője közül Modell azt emelte ki, hogy ha a Legfelső Bíróság kilenc bírása abban sem tud megegyezni, hogy a szóban forgó szöveg direkt kampányszöveg, vagy egyszerű, kampányon kívüli figyelemfelhívás, akkor talán igaza van a többségi véleményt jegyző Roberts főbíróknak, hogy helyesebb „elengedni” az ilyen kommunikációt, mivel a szólás szabadságát hibás módon korlátozni súlyos következményekkel járhat.⁶¹ Milyen ékes kifejezése ez az amerikaiak régóta vallott, szólásszabadság melletti elkötelezettségének! Persze azt se felejtjük el, hogy az ő alkotmányuk meglehetősen határozott szavakkal tiltja a szólásszabadság korlátozását, szemben pl. a Római Egyezmény 10. cikkével, amely több alapját is adja a jog megengedhető korlátozásának. Nem csoda hát, hogy európai szemmel végletesnek tűnő megoldások is születhetnek ebből a helyzetből.

3. A Citizens United döntés

Ezek voltak a lényegesebb előzmények, amelyek szorosabban vett témánkhoz, a Citizens United döntéshez vezettek. A rendkívül tudatos amerikai polgárok és az általuk alapított társaságok folyamatosan tesztelték a kampányfinanszírozás kongresszus által rájuk „erőltetett” szabályozás határait, s maga a Legfelső Bíróság is folyamatosan alakította álláspontját a kérdéskörben. 2008-ra így megérett a helyzet a rendszer nagy próbájára.

A 2008-as elnökválasztási kampányévben a Citizens United, egy nonprofit társaság készített egy filmet „Hillary: The Movie” címmel. Tették ezt abból a feltételezésből kiindulva, hogy a demokráta előválasztások során ő mint a legesélyesebb jelölt jön ki győztesen, és hívja ki a republikánus ellenfelét (John McCain-t). Ma már tudjuk, hogy ez a feltevés helytelen volt: visszatekintve mindig könnyebb... A dokumentum jellegű filmet kábelen, video-on-demand (VOD) rendszerben kívánták terjeszteni. A film ma is megvásárolható, *trailerei* elérhetők az interneten.⁶² Tartalma szerint interjúkból, megszólalásokból, dokumentumokból összevágott anyag, kerülül a „szavazz”, „ne szavazz” kifejezéseket, tehát kifejezett választási kommunikációnak nem minősült. Mindazonáltal nehéz elvonatkoztatni a céljától: ellenszenv keltése Hillary Clinton

⁵⁸ *Federal Election Commission v. Wisconsin Right to Life, Inc.*, 551 US 449 (2007) Part III.

⁵⁹ Jennifer L. HOCHSTADT: *FEC v. Wisconsin Right To Life, Inc.: Chipping Away at McCain-Feingold and Campaign Finance Regulation*. 2 *Phoenix Law Review* (2009) 115–143., 142–143.

⁶⁰ *Uo.*, 143.

⁶¹ Matthew MODELL: *Protecting Free Speech In Electioneering Communications: FEC v. Wisconsin Right to Life*. 9 *North Carolina Journal of Law & Technology* (2007) 30–45., 44–45.

⁶² <http://www.hillarythemovie.com/index.htm>.

ellen, akit egy helyütt „európai stílusú szocialistának” nevez: kitalálni is nehéz ennél durvább sértést! A film tehát abban volt a korábbi gyakorlathoz képest új, hogy tartalmazott kifejezetten negatív, lejárató tartalmú állításokat egy hivatalban lévő, egyben elnöki választásokon induló szövetségi jelölttel kapcsolatban. A készítő vállalat profitorientált cégektől is fogadott el adományokat, s saját költségvetéséből finanszírozta a mozi készítését, és ebből kívánta állni a terjesztés költségeit is: ez a BCRA rendelkezései alapján tilos lett volna, csak egy PAC-en, egy közvetítőn keresztül lett volna erre módja. A terjesztés módjai közül nem volt tilos a DVD egyedi értékesítése és a moziban való vetítés, csak az 50 000-nél több ember elérésére képes VOD terjesztés volt kérdéses.

A cég elébe ment a várható pernek, és maga indított eljárást a FEC ellen: ideiglenes intézkedésként⁶³ (*preliminary injunctive relief*) azt kérte a bíróságtól, hogy engedélyezze a video terjesztését. A kerületi bíróság (D.C. District Court) elutasította az érvelést a korábbi precedensek alapján, a végzés ellen a cég közvetlenül a Legfelső Bírósághoz fellebbezett, amely eljárási okok miatt visszautasította azt. Az elsőfokú bíróság ezután ún. *summary judgment*⁶⁴ keretében utasította el a Citizens United keresetét. Az ezzel szembeni fellebbezés szintén közvetlenül a Legfelső Bírósághoz ért fel, amely ez ügyben – formabontó módon – kétszeri meghallgatást tartott. Először csak ún. *as-applied*, vagyis alkalmazásában való alkotmányellenességet állított a felperes. Később a Legfelső Bíróság szükségesnek tartotta, hogy másodsor, immár az ún. *on-the-face*, vagyis absztrakt alkotmányellenesség miatt is meghallgassák a felek érveit.

Bár az ügy nem indult igazán jelentős, a kampányfinanszírozás ellen intézett kihívásként,⁶⁵ ekkor már érezni lehetett, hogy a bíróság nagyon körültekintően jár el, és akár földcsuszamlászerű változás is jöhet. A kormányt képviselő jogászok meglehetősen ellenséges környezetben érezhették magukat a bírák erőteljes kérdéseitől.⁶⁶ A következő néhány idézet érzékelteti a hangulatot.

Roberts főbíró: „Tegyük fel a következőt. (...) ez [a könyv] az amerikai politikai rendszerről szól, és a végén azt mondja: szavazz X-re.”

A kormány képviselője: „Igen, álláspontunk szerint a társaság PAC-et lenne köteles a finanszírozás forrásaként használni.”

Roberts főbíró: „És ha nem tenné, betilthatnák?”

⁶³ Az amerikai eljárási rendszernek ezt az eszközt nehéz magyarra fordítani, mert nemcsak az általunk ideiglenes intézkedésben kérhető marasztalásra alkalmas, hanem pl. adminisztratív gyakorlat megváltoztatására is kötelezhetik a bíróságok a hatóságokat, ha alkotmányellenesnek találják az egyedi ügyekben folytatott (*as-applied*) gyakorlatukat. Mégis az „ideiglenes intézkedés” kifejezést fogjuk a jövőben használni, erre is figyelemmel, mivel legtöbbször ehhez áll legközelebb az intézmény.

⁶⁴ Olyan sommás ítélet, amelyet az ellenfél kérelmére akkor bocsát ki a bíróság, ha a fél teljesítette (vagy éppen elmulasztotta) az ún. bizonyítékfelajánlási kötelezettségét (*burden of production*), ami alapján, ha azokat valószínűleg fogadná el, az ügy akkor sem vezethetne sikerre. L. Fed. Rules of Civil Procedure Rule 56., valamint Linda J. SILBERMAN – Allan R. STEIN – Tobias BARRINGTON WOLFF: *Civil Procedure: Theory and Practice*. New York, Aspen Publishers, 2006. 674–692.

⁶⁵ Richard L. HASEN: Citizens United and the Illusion of Coherence. 109 *Michigan Law Review* (2010) 581–623., 591.

⁶⁶ A bírók sokszor kifejezetten megalázó kérdéseket tettek fel a kormány képviselőinek, több alkalommal nevéstég tárgyává téve őket. Az érvelés szövege megtalálható: http://www.supremecourt.gov/oral_arguments/argument_transcripts/08-205%5BReargued%5D.pdf.

A kormány képviselője: „Ha nem tenné, betilthatnánk az olyan könyv publikálását, amelyet a társaság költségvetéséből finanszíroztak.”⁶⁷

Visszaemlékezések szerint a teremben lévő tömeg hallható sóhajjal reagált arra, amikor az Egyesült Államok kormányának képviselője kimondta: egy politikai tárgyú könyv betiltható.⁶⁸

Az újratárgyalt ügyben végül 2010. január 21-én született 5:4 arányú döntés, amely bár mindössze két különvéleményt (Stevens és Thomas bírák) tartalmazott, nem tekinthető egységesnek az azt meghozó bíróság. A többségi véleményt Kennedy bíró írta és meglehetősen erőteljes szavakkal nyilvánította ki az addigi szabályok alkotmányellenességét, a megközelítések alkalmatlanságát. Először is elutasította azt a megközelítést, amelyet a felperes és a kormányzati alperes sem vetett volna el: a céges adományok alkotmányellenességének alkalmazott módon való megvizsgálását (*as-applied challenge*), mert arra az álláspontra jutott, hogy a céges adományokból finanszírozott választási kommunikáció tilalmazása semmilyen módon nem alkalmazható alkotmányos keretek között.⁶⁹ Érvénytelenítette az Austin-precedenst,⁷⁰ mivel úgy találta, hogy a korporatív beszélő számára nem jelent kevésbé alkotmányellenes korlátozást, hogy egy politikai akciócsoporton keresztül (PAC) szólhat, hiszen maga a társaság számára tilos a szólás. A „társaságok független adományozására szolgáló korlátozás a szólás korlátozása (...). Ha ez a korlátozás természetes személyekre vonatkozna, senki nem hinné el, hogy az pusztán a szólás idejére, helyére és módjára vonatkozó korlátozás” (s eképpen megengedhető!).⁷¹ Máshol egyenesen úgy fogalmaz, hogy a kormány nem tehet különbséget a beszélő személyére való tekintettel a választási kommunikáción belül, megakadályozva így az elhallgattatott személyeket vagy csoportot abban, hogy értéket állítsanak elő.⁷² Az Austin-precedens lényege, amely szerint a szólás korlátozását indokolhatta a korrupció tényleges és vélt veszélye, a választási kampányra gyakorolt torzító hatás, valamint a részvényesek érdekeinek védelme, egytől egyig vizsgálat alá esett és azokat a bíróság elvetette.

„Ha a [szólás szabadságát garantáló,] első kiegészítésnek van bármilyen hatálya, az az, hogy eltiltja a Kongresszust attól, hogy megbírságot, bebörtönözze a polgárokat vagy a polgárok társulásait pusztán azért, mert politikai szólásba bocsátkoztak. Azonban, amennyiben a torzításmentesség érvelését elfogadjuk, ez lehetővé tenné a Kormány számára, hogy politikai szólást megtiltsa mindössze azért, mert a közlő egy társulás, amely társasági formát öltött.”⁷³ Arra is rámutatott a bíróság, hogy a torzításmentességet korábban abban az értelemben használták, hogy a vélemények piacán ne kerülhessen túlsúlyba egy társaság a gazdasági piacon felhalmozott vagyoni súlya segítségével. Ez az egyenlősítő érvelés már korábban is túlzás volt a bíróság részéről a magánszemélyekkel szemben, hiszen azt nem találták alkotmányellenesnek koráb-

⁶⁷ Az első tárgyaláson elhangzott szöveg, 30. oldal: http://www.supremecourt.gov/oral_arguments/argument_transcripts/08-205.pdf.

⁶⁸ Floyd ABRAMS: Protecting the Heart of the First Amendment, *Defending Citizens United*. 9 *First Amendment Law Review* (2010) 193–210, 202.

⁶⁹ *Citizens United v. FEC*, 558 US 50 (2010), Syllabus 1.

⁷⁰ Uo., Syllabus 2.

⁷¹ Uo., Kennedy bíró véleménye, III. pont.

⁷² Uo.

⁷³ Uo., III. 3. B) pont.

ban,⁷⁴ hogy egy magánszemély a saját vagyonából független választási kommunikációba fogjon. Ez végső soron felveti azt a kérdést, hogy vajon a törvényalkotó, vagy a polgárok döntenek-e a különböző képességű, vagyonnal rendelkező jelöltekről: a Davis v. FEC ügyben a Legfelső Bíróság érvénytelenítette az egyedi kampánytámogatások megemelését lehetővé tévő szabályt, amely kizárólag akkor tette azt lehetővé, ha a másik jelölt saját vagyonából magasabb kampánykiadásokat finanszírozott.⁷⁵ Ha azonban a magánszemélyek nincsenek eltiltva vagyonuk független politikai szólásra való használatától, akkor a társaságokat attól eltiltani – akik egyébként a szólásszabadság lényegét tekintve nem különböznek a magánszemélyektől – nem lehet indokolt.

A kormány azon érvét, amely a médiatársaságok kivételes szerepét, korlátozásmentességét hangsúlyozza, a visszájára fordítva utasította el a bíróság: ezt a kivételt önmagában elégséges oknak találta arra, hogy a társasági szólás korlátozását megsemmisítse. Mert hiszen mi akadályozza a jogalkotót, hogy a kedvezményt megadván később azt visszavonja, szűkítse? Egyébként – a médiatársaságok bizonytalan definícióján túl – az is aggályos lehet, hogy a médiumokat birtokló konglomerátumok egyik karja (a médium) kifejezheti politikai mondanivalóját, a másik kar (pl. autóiipar) viszont nem. Ezt továbbgondolva, azok az autóiipari cégek, amelyeknek nincsen média-portfóliójuk, nem jogosultak a független politikai mondanó kinyilvánítására? A bíróság válasza egyértelmű elutasítás volt erre az érvelésre.⁷⁶ Sőt egyértelműen széles körű cenzúrának nevezte a kormány e lehetőségét, figyelembe véve különösen azt a tényt, hogy a társaságok jelentős része kisvállalat, csekély tőkeerővel, és távolról sem képes a választói akarat torzítására.⁷⁷ Összevetve ezt azzal, hogy a 2004-es elnöki választási kampány idején az egyébként erre feljogosított mindössze 24 magánszemély és jogi személyiséggel nem bíró társaság 142 millió dollárral támogatta a PAC-eket,⁷⁸ a bíróság nem az egyenlőség előmozdítására, hanem annak a megkülönböztetésnek a hangsúlyozására használta ezt az érvet, amely szerint nem indokolható a jogi személyiségű társaságok független politikai szólásból való kizárása annak fényében, hogy másokat viszont szólni engedünk.⁷⁹

A korrupció és annak látszata sem szolgált elégséges érvként a társaságok független kampánykiadásainak (azaz a társaság politikai kommunikációjának) korlátozásához. Fenntartva azt a korábbi érvelést, amely szerint a közvetlen kampánytámogatás potenciális korrumpáló hatása miatt bizonyos feltételek mentén korlátozható, a bíróság elutasította annak kiterjesztését a jelöltektől független társaságok kampánykiadásaira.⁸⁰ Kennedy bíró mindenekelőtt rámutatott – saját korábbi érvelését idézve – arra, hogy a befolyásolás éppen hogy immanens része a részvételi demokráciák működésének: egy választó éppen azért támogat egy jelöltet, hogy a számára szimpatikus programját megvalósulni lássa. S mi sem természetesebb, mint hogy a politikus

⁷⁴ *L. Buckley v. Valeo* 424 US 48 (1976).

⁷⁵ *Davis v. FEC*, 554 US 724 (2008). A döntés kritikáját l. pl. E. Stewart CROSLAND: Failed Rescue: Why Davis v. FEC Signals the End to Effective Clean Elections. 66 *Washington & Lee Law Review* (2008) 1265–1314.

⁷⁶ *Citizens United v. FEC*, 558 US 50 (2010), Kennedy bíró véleménye III. 1. B) pont.

⁷⁷ Uo.

⁷⁸ Bővebben l.: SHABO i. m. (11. lj.) 280–281., aki amellet érvel, hogy a választási egyenlőséget kellene elsősorban érvként használni annak érdekében, hogy a kampánypénzek ilyen aránytalansága ne torzítsa a választások kimenetelét.

⁷⁹ *Citizens United v. FEC*, 558 US 50 (2010), Kennedy bíró véleménye III. 1. B) pont.

⁸⁰ Uo., III. 2. pont.

programja megvalósításával a választóinak kedvez.⁸¹ A kormányzati érv, amely szerint a társasági kiadások lerombolnák a demokratikus folyamatokba vetett hitet, alapjaiban hibás – mutat rá elegánsan Kennedy –, mivel egy társaság nyilvánvalóan akkor élne ilyen eszközzel, ha az alkalmas lenne célja elérésére: a választásokon induló jelöltről alkotott értékítélet befolyásolására, aminek éppen hogy előfeltétele a demokratikus folyamatok folyamatos működése.⁸² Ha nem a választópolgárok döntenék el a választásokat, akkor nem őket kellene befolyásolni, nemde?! Majd akkor hajol meg a bíróság a „korrupció és annak látszata”-jellegű érvelés előtt, ha annak valós bizonyítékát tárja fel a kormány, de még akkor sem feltétlenül a kevesebb beszéd a megoldás – az amerikai tradícióval összhangban az inkább a több beszéd, származzék akár társasági forrásból is.⁸³

Azt az érvet pedig, amelyik a társaság részvényeseinek védelmében tiltotta volna meg a társaság politikai szólását, szintén elegánsan, erőteljesen utasította vissza a döntés: ugyanis az akár a médiatársaságok meglévő kivételének az eltörlésére is alkalmas volna, ha csak egy olyan részvényes is akad, aki nem ért egyet a médium választási kampányban játszott szerepével.⁸⁴

A döntés kitért még arra is, hogy az Austin-precedenst miért kellett meghaladni: részben, mert maga a kormány sem védte azt kellő vehemenciával és meggyőzőerővel, részben pedig, mert az idő nem igazolta az annak alapjául szolgáló félelmeket.⁸⁵ A tilalom viszont olyan eredményekhez vezethetne, ahogyan arra rámutatnak, hogy akár egy kampányidőszakban közzétett politikai témájú blogbejegyzés is tiltható lenne, amennyiben társasági költségvetésből finanszírozták a közzétételét. Ez a szólás szabadságával nehezen összeegyeztethető lehetőség, még ha csak feltételezés is.

Nem bizonyultak alkotmányellenesnek a közzétételi kötelezettség alkalmazott szabályai, amelyek kötelezővé tették a társasági finanszírozó személyazonosságának nyilvánosságra hozatalát. A Buckley-precedens e körben továbbra is meggyőző érveléssel szolgált: ez több információt nyújt a választópolgároknak, nem pedig elhallgattat valakit, így *in abstracto* alkotmányos. Alkalmazásában pedig akkor lehetett volna aggályos, ha a Citizens United azt mutatja ki, hogy fenyegetésnek, veszélynek van kitéve pusztán személyazonossága nyilvánosságra hozatala miatt – s minthogy ilyenről szó sem volt, a szabályok kiállták az alkotmányosság próbáját.⁸⁶ S ugyanígy alkotmányosnak bizonyultak azok a választási eljárási bejelentési kötelezések is, amelyek a független kommunikációra 10 000 dollárnál többet adományozók nevének és más adatainak megadására kötelezi ezeket a személyeket. Náluk is elsősorban érdek a választók széles körű informálása mindaddig, amíg az alkalmazásnál ki nem mutatják az adományozók tényleges fenyegetettségét.⁸⁷

⁸¹ Uo.

⁸² Uo. A társasági kampányfinanszírozási döntések racionális elemzéséről I. Laura ONKEN: *Game Theory and Citizens United*. 9 *Georgetown Journal of Law and Public Policy* (2011) 517–541.

⁸³ *Citizens United v. FEC*, 558 US 50 (2010), Kennedy vélemény III. 2. pont.

⁸⁴ Uo.

⁸⁵ Uo., III. C) pont.

⁸⁶ Uo., IV. A) pont.

⁸⁷ Uo., IV. B) pont. A BCRA itt vizsgált 201. §-a megtalálható: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ155/html/PLAW-107publ155.htm>.

Nem érdektelen talán röviden utalni a párhuzamos és különvéleményekre. Roberts főbíró – akihez Alito bíró csatlakozott – elsőként elutasítja azokat a kritikákat, amely szerint meg kellett volna állnia a bíróságnak a törvények értelmezésénél és az alkotmányos kérdés vizsgálatától tartózkodnia kellett volna. Ezután azzal foglalkozik hosszan, hogy mennyiben vizsgálható mégis – a különvéleményt jegyző bírák véleménye ellenére – felül az Austin-precedens. Szólásszabadsági szempontból kiemelendő, hogy ő is erőteljesen rámutat: a médiatársaságok törvényi kivétele a társasági szólás korlátozása alól pusztán jogalkotói jóindulat, ami bármikor elfogyhat, vagy éppen nem kerül kiterjesztésre új szervezetekre.⁸⁸

Scalia bíró – akihez Alito szintén csatlakozott – európai szempontból kicsit távolibb társasági jogtörténeti elemzést végez,⁸⁹ szintén az egyik különvéleményre reagálva.⁹⁰ Mindazonáltal ő is fontos szólásszabadsági mondanót öltöztetett igencsak gúnyoros köntösbe: „A különvélemény szerint, amikor az Alapítók alkotmányba foglalták a szólásszabadságot, az amerikai polgárokra gondoltak. Kétségtelenül így van. A Bill of Rights minden rendelkezése az egyénre, férfiakra és nőkre vonatkozik, nem pl. a fákra vagy jegesmedvékre. De a személyi szóláshoz való joga magában foglalja a *szólás jogát más személyekkel közösségben*.⁹¹”

Stevens bíró részben egyetértett a döntés közzétételi kötelezettségre vonatkozó részeivel, különvéleményt írt viszont a fő alkotmányossági kérdés tekintetében. Nem értett egyet azzal, hogy egyáltalán alkotmányjogi kérdést kellett az ügyből csinálni, de a precedens felülvizsgálatát sem tartotta indokoltnak. Rámutat arra, hogy a többségi vélemény által tilalomként felfogott szabály, amely a független kampányszólás költségvetéséből való finanszírozását korlátozta, távolról sem valódi teljes tilalom, hiszen a PAC-ek használhatók, a kisvállalkozások tulajdonosai egyszerűen saját nevükben hirdethetnek. Azt is hangsúlyozza, hogy korábban a választásokat bizony speciálisan kezelte a bíróság, és kizárhatónak tartották a független jelölteket a televíziós vitákból,⁹² vagy megtilthatónak tartották a szavazóhelyiséghez közel kampánycédulák osztogatását.⁹³ A többségi véleménnyel szemben a korrupciót szélesebben értelmezi Stevens bíró, mint pusztán *quid pro quo*, és úgy találja, hogy a választások tisztaságába vetett hit is annak fogalma alá tartozik, amit viszont korábbi ügyekben gyűjtött bizonyítékok alapján igenis csorbíthatnak a társasági hozzájárulások. A torzításmentesség kapcsán pedig kifejti, hogy a társaságok hatalmas anyagi ereje elnémíthatja az egyedi polgárok hangját – ahogy az Austin-precedens ezt kifejtette, és szerinte ez továbbra sem meghaladott érv. A részvényesek védelme kapcsán hozzáteszi, hogy nem meggyőző az az érv, amely szerint a társasági kampánnyal egyet nem értő

⁸⁸ *Citizens United v. FEC*, 558 US 50 (2010), Roberts főbíró párhuzamos véleménye.

⁸⁹ Bár megjegyezzük, hogy a későbbi kritikák egyik fontos terepe a részvényesek érdekeinek védelme, az *ultra vires* koncepció alkalmazása, így már érthető, miért foglalkozik Scalia és Stevens is sokat e témával.

⁹⁰ Érdekesképpén megjegyzendő, hogy a Legfelső Bíróság bírái egyáltalán nem tartanak attól, hogy a döntés hasábjain közvetlenül keljenek vitára egymás szakmai álláspontjával, szemben pl. az Európai Bírósággal, amelyek még a különvéleményt sem engedélyezi. A magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában pedig az számíthatna ritkaságnak, hogy a különvélemények és párhuzamos indokolások egymással kelnének vitára, nem pedig a határozat főszövegével.

⁹¹ *Citizens United v. FEC*, 558 US 50 (2010), Scalia bíró párhuzamos véleménye, kiemelés az eredetiben.

⁹² *Arkansas Ed. Television Comm'n v. Forbes*, 523 US 666 (1998).

⁹³ *Burson v. Freeman*, 504 US 191 (1992).

részvényesek eladhatják befektetéseiket – hiszen ez a gazdasági érdekükkel szemben állhat, valamint a szólásszabadságuk megtörtént sérelmét ez nem enyhíti.⁹⁴

Thomas bíró különvéleménye csak a közzétételi kötelezettség alkotmányellenességének elutasítására vonatkozik, ő idézett példák alapján úgy látja, hogy igenis fennáll a veszélye annak, hogy a támogatást nyújtó személy azonosítása e személyre nézve veszélyes lehet, ezért ő a közzétételi kötelezettség megsemmisítésére is látott volna alapot.⁹⁵

4. A döntés kritikája

Kijelenteni pusztán azt, hogy a döntés jelentős hatással bírt az amerikai választási kampányfinanszírozásra, a szólásszabadság értelmezésére, súlyos alábecsülése lenne a valóságnak. Az elmúlt két évben több mint 200 olyan cikk jelent meg, amely kizárólag a Citizens United döntés elemzésével, hatásainak vizsgálatával foglalkozik, s ezt a számot jelentősen meghaladja az olyan elemzések tömege, amelyek érintőlegesen foglalkoznak a döntéssel. Az irodalmat több kategóriába lehet sorolni, egyrésztől vannak szerzők, akik a szólásszabadság nevében ünneplik a döntést, másik oldalon azok a vélemények találhatóak, akik támadják a döntést, mert a szólásszabadságon túl más alkotmányos elvek kellő értékelésének hiányát kifogásolják. A cikk egy másik osztályozási szempontja az lehet, hogy az irodalmi reakciók egy része a döntés ideológiáját vizsgálja, értékeli (ezen belül: támogatja, vagy elutasítja azt, ezért ezt az első osztályozási szempont körében fejtjük ki), míg mások nem ideológiai alapon, hanem a várható hatások szempontjából, semleges nézőpontból közelítik meg a döntést. Még ezen osztályozás segítségével is komoly feladat rendet teremteni a kritikus hangok kakofóniájában, mégis kísérletet teszünk rá. Az irodalmi felzúduláson túl ne hagyjuk figyelmen kívül azt a tényt sem, hogy a 2012-es elnökválasztási kampány jelenleg is folyik, amire a kampányfinanszírozási szabályok lazítása igen komoly hatással bírhat. Ahogy arra Marion Smith, a Common Sense Budapest egyesület elnöke egy vita során rámutatott, minden politikus álma valósulhat meg azáltal, hogy tőlük független szervezetek korlátlanul tematikus kampányokat folytatnak az érdekükben, hiszen az előnyökből részesülhetnek, a potenciális hátrányoktól viszont elvághatják magukat arra való hivatkozással, hogy tőlük független volt a kifogásolt negatív kampány.⁹⁶

4.1. Támogató és ellenző hangok

A támogatókból jelentősen kevesebb van, érdemes talán ezzel kezdeni hát. Floyd Abrams, aki McConnell szenátort képviselte a fentebb már idézett ügyben, azt hangsúlyozta, hogy legyen a

⁹⁴ *Citizens United v. FEC*, 558 US 50 (2010), Stevens bíró különvéleménye.

⁹⁵ Uo., Thomas bíró különvéleménye.

⁹⁶ *Visions of America: The State of US Presidential Politics*, July 3, 2012, I. még: <http://www.common sensebudapest.com/en/2012/07/visions-of-america-archive>.

döntés bármennyire is választási kampányfinanszírozással összefüggő, a szólásszabadsági érvek igenis helyesen mindent elsöpörnek.⁹⁷ S ha megnézzük a betiltani kívánt filmet, amelyet a Legfelső Bíróság így „felszabadított”, az bizony olyan magja a politikai szólásszabadságnak, amely nehezen lenne tartalmi alapon tiltható. Mondja ezt Abrams annak ellenére, hogy Hillary Clintonra szavazott – vagyis az ügyet szemlélve felülemelkedett liberális ideológiai hozzáállásán. Valójában, ahogy arra rámutat, az ideológiai álláspontok meglehetősen összekeveredtek ebben a kérdéskörben. Hiszen amíg a '70-es években a konzervatívok védtek a kampányköltségeket korlátozó jogszabályokat és a liberálisok érveltek a szólás szabadsága nevében amellet, hogy alkotmányellenes a költési korlát, addig mára megfordult a helyzet. A politikai paletta baloldala védi az egyenlősítő célú és megalapozású kampányfinanszírozási szabályokat, s vele szemben az individualista-konzervatív oldal rohamoz a társasági szólásszabadság nevében.⁹⁸ Végző soron azt a mindent elsöpítő érvet hangsúlyozza, hogy a több információ mindig helyesebb döntés (ide értve a nyilvánosságra hozatali kötelezettséget is), mint az információ elrejtése.

Mark C. Alexander kritikus cikkében a választási egyenlőség kellő súlyú figyelembevételét rója fel a bíróságnak.⁹⁹ Alapvetően nem a szólásszabadság értelmezésével kapcsolatban aggályoskodik, inkább amiatt, hogy azzal vetélkedő érdekeket nem helyezte a mérleg serpenyőjébe a bíróság. Az egyik ilyen szempont – ami kevésbé tűnik vetélkedő alapjogi érvek a hazai szemlélő számára – a jelölt közszolgálatra fordított idejének a védelme. Alexander már korábban is rámutatott arra, hogy a szövetségi vagy helyi választások jelöltjei aránytalanul sok időt fordítanak a kampányhoz szükséges anyagi eszközök összegyűjtésére, támogatói találkozókra, vacsorákra, ami véleménye szerint már a közhivatal ellátását is veszélyeztetheti, hátráltathatja.¹⁰⁰ Nem pusztán az erre fecsérelt idő a probléma, bár azt is lehetne hivatalban lévő jelölt esetében közszolgálatra fordítani, sokkal aggályosabb, hogy a jelölt idejéből így nagyobb szeletet kihalásító támogatók ezzel arányos befolyásra is szert tehetnek, hiszen a jelölt véges idejét kihasználva ők biztosítanak számára információt, benyomásokat.¹⁰¹ Másik érve a nyilvánvalóan egyenlősítő érv, amely szerint a kampánypénzek és politikai befolyás közé egyenlőséget tehetünk, ami viszont elértékteleníti az egyes személyek szavazatait.¹⁰² Ez az érvelés abban az értelemben is egyenlősítő, hogy arra a következtetésre jut, hogy az egyenlő kampánykiadások tudják biztosítani a választójog egyenlőségét is.

Ezzel kapcsolatban mindazonáltal meg kell jegyeznünk, hogy ez a vélemény azon a csábító, ám nem bizonyított feltételezésen alapszik, amely szerint a pénz = beszéd = befolyás, vagyis hogy a választási költség – akár támogatás, akár független hirdetés – bizonyosan eléri hatását, és a jelöltre gyakorolt befolyássá alakul. Csakhogy önmagában az sem bizonyított, hogy a médiahatás ilyen módon érvényesül. Ahogy arról máshol írtunk, eddigi adataink szerint a média polgá-

⁹⁷ ABRAMS i. m. (68. lj.) 194–195.

⁹⁸ Uo., 208–209.

⁹⁹ ALEXANDER i. m. (20. lj.) 499–526.

¹⁰⁰ Mark C. ALEXANDER: Let Them Do Their Jobs: The Compelling Government Interest in Protecting the Time of Candidates and Elected Officials. 37 *Loyola University Chicago Law Journal* (2006) 669–722., különösen 683–707., ahol kifejti, hogy ez már alkotmányos dimenzióba is fordulhat azáltal, hogy a kiemelkedő adományozók kiemelkedő befolyásra tesznek szert a jelölt felett.

¹⁰¹ ALEXANDER i. m. (20. lj.) 514–518.

¹⁰² Uo., 518–522.

rokra, választókra gyakorolt hatásáról legfeljebb annyi jelenthető ki tudományos bizonyossággal, hogy létezik, de annak minősége, mechanizmusa nehezen igazolható, így arra tudományos következtetéseket alapozni ilyen hiányos adatok alapján nem volna helyes.¹⁰³ Ebből viszont magunk azt a következtetést vonjuk le, hogy hibásan leegyszerűsítő Alexander ezen érve, már csak azért is, mert azt feltételezi, hogy a pénz reklámként meglehetősen közvetlenséggel fordul át választási győzelembe (utóbb befolyásba), holott ismereteink szerint ez a tétel adatokkal nincsen alátámasztva.¹⁰⁴ Továbbá fájóan nem vesz tudomást arról, hogy egy adott jelölt programja milyen hatást gyakorol a választókra (esetleg amiatt nyer, vagy veszít-e inkább) azáltal, hogy viszonylagos automatizmusként kezeli a választási adományt és az abból fakadó győzelmet/befolyást. A hatásokról lentebb még szólnunk a gazdasági elemzés kapcsán, itt azonban annak a véleményünknek adunk hangot, hogy az egyszerűsítő egyenlősítő érvelést nehezen találunk elfogadhatónak.

Alexander azzal zárja kritikáját, hogy egyenesen a föderális köztársasági államforma (a mi kategóriánk szerint a jogállam) van veszélyben amiatt, mert kevesek gyakorolnak túlzó befolyást a választott tisztviselőkre. Erős szavak, amelyek igazát csak az idő mondhatja meg, s csak bízni tudunk Alexander tévedésében.

Randall P. Bezanson sem marad adós az éles hangú kritikával, a határozat kellő alátámasztottságát kifogásolva.¹⁰⁵ Súlyos hibának tartja, hogy a határozat azonosan kezeli a társasági politikai szólást és a médiavállalatok kommunikációs tevékenységét: hova lett az első kiegészítés sajtószabadsági klauzulája, ami számos – a bíróság által korábban nem kifogásolt – privilégiumot adott a médiumoknak?¹⁰⁶ Elvi tételként azt rója fel leginkább a többségi véleménynek, hogy egyenlőséjlet tett a gazdasági társaságok szólásszabadsága és a polgárok szólásszabadsága között, holott a társaságok éppen társadalmi kontrollra szorulnának, nemhogy aktív participációs lehetőségekre a politikai folyamatokban.¹⁰⁷ Bezanson foglalkozik a döntés várható kihatásaival is, amelyekről lentebb szólnunk.

Kathleen M. Sullivan a szólásszabadság kétféle ideológiai alapjára vetíti rá a bíróság elemzett döntését, és ebből jut arra a következtetésre, hogy a döntést sokan indokolatlanul rosszindulatú kritikával illették.¹⁰⁸ Az ideológiai törésvonalat, térfélcserét, amit Abrams jelzett,¹⁰⁹ más-hol látja Sullivan professzor. Véleménye szerint nem ideológiai alapú, hanem értékalapú a törésvonal, mindkét oldal elkötelezett a szólásszabadság iránt, azonban mindkettő másképpen

¹⁰³ UDVARY i. m. (2. lj.) 24–25. Persze nem felejtkezünk meg arról, hogy valamilyen hatásnak kell lennie, ellenkező esetben egyetlen realista politikus, gazdasági szereplő sem döntene a kampány-kommunikáció mellett. A hatás automatikus feltüntetését azonban nem tudjuk elfogadni.

¹⁰⁴ Másképpen: mindig az győz-e, aki több pénzt költ a választási kampányra. Ennek a tételnek az igazolása komoly kutatást igényelne, amely hiányában pusztán bizonyítatlan kijelentésként kezelhetjük, többként nem.

¹⁰⁵ RANDALL P. BEZANSON: No Middle Ground? Reflections on the Citizens United Decision. 96 *Iowa Law Review* (2011) 649–667.

¹⁰⁶ Uo., 654–655.

¹⁰⁷ Uo., 656.

¹⁰⁸ KATHLEEN M. SULLIVAN: Two Concepts of Freedom of Speech. 124 *Harvard Law Review* (2010) 143–177, 176.

¹⁰⁹ ABRAMS i. m. (70. lj.) 208–209.

értelmezi azt.¹¹⁰ Éles helyzetekben szembekerülhet a szólásszabadság libertárius értelmezése az egalitárius értelmezéssel, az előbbi a szólásszabadságot a kormány diktatúrájától való félelem miatt negatív módon értelmezi, míg az utóbbi a politikai egyenlőség biztosítása érdekében pozitív kormányzati lépéseket is hajlandó tenni, elviselni. Ez utóbbi pedig szükségszerűen felerősíti egyesek hangját, elhallkítván másokét – vagyis beavatkozik a vélemények szabad piacának működésébe. Az egalitárius nézeteknek szükségképpen van egy antidiszkriminációs és egy pozitív beavatkozást igénylő aspektusa.¹¹¹ Ezzel szemben a libertárius nézet mereven elutasítja a kormányzat beavatkozását a választási kakofóniába, csakúgy, mint a tartalom alapú megkülönböztetést szó és szó között. Márpedig a torzításmentesség austini precedense éppen hogy kiáltott a kormányzati beavatkozásért, ezen az alapon tehát nehéz lenne támogatni. Az egyetlen elfogadható korlátozási érv e logika alapján a közvetlen korrupció (*quid pro quo*) megelőzése.¹¹² Legtöbb esetben a két koncepció szépen kiegészíti egymást,¹¹³ ebben a nehéz ügyben azonban vehemensen ütköztek.

Sullivan javaslatokat tesz arra is, hogy milyen irányt vehetne a kampányfinanszírozás az új jogi környezetben, felvetve, hogy a közvetlen támogatási korlátozások eltörlése is elképzelhető (amíg direkt korrupció nem igazolható, más korlátozási alap nem is lenne erre). Erre az is okot adhat, hogy a jelenleg lényegében korlátlan független kampánykiadások nem generálnak politikai felelősséget, míg a választók számára tisztábban átlátható volna, amennyiben ismert adományozók megismerhető összeggel járulnának hozzá valamely kampányhoz: így közvetlenül tudnák őket jutalmazni vagy büntetni a szavazatokkal.¹¹⁴ Azt is lehetségesnek tartja, hogy a közzétételi követelményeket szigorítsák – erre a döntés megfelelő teret ad –, valamint, hogy a kormányzati támogatásban részesülő társaságok tekintetében igenis alkalmazzanak kampányköltségi tilalmat – ilyen esetben ugyanis nehéz lenne elvonatkoztatni attól az aggálytól, hogy maga a kormány finanszírozza az ilyen kampányokat saját népszerűsítése érdekében.¹¹⁵

Richard L. Hasen viszont éppen arra mutat rá, mennyire valószínűtlen, hogy a közvetlen kampány-kontribúció limitálását alkotmányellenesnek találja a Legfelső Bíróság.¹¹⁶ A Citizens United döntés nem tisztázta, inkább homályosabbá tette a választási szólásszabadság komplex kérdéskörét, hiszen a vizsgált döntés alapján azt is nehéz volna indokolni, hogy miért van korlátozva a külföldiek által a jelölteknek (közvetlenül vagy közvetetten) nyújtott támogatás. A Citizens United érvelése során úgy cáfolta az Austin-döntés által korábban használt érveket (korrupció és látszata, torzításmentesség, bizalom a demokratikus folyamatokban), hogy nehéz lenne azokat meggyőzően vonatkoztatni a külföldiek költési korlátjára.¹¹⁷ Amerikában egyes bírói tisztségekre is választás útján kerülnek a jelöltek – meglehetősen idegen módon a mi felfo-

¹¹⁰ A szólásszabadság filozófiai megalapozásáról l. UDVARY i. m. (2. lj.) 52–54.

¹¹¹ SULLIVAN i. m. (108. lj.) 148.

¹¹² Uo., 157.

¹¹³ Uo., 163.

¹¹⁴ Uo., 169–170.

¹¹⁵ Uo., 170–175.

¹¹⁶ HASEN i. m. (65. lj.) 581. skk.

¹¹⁷ Uo., 605–610.

gásunktól –, s e választás tisztasága is veszélybe kerülhet,¹¹⁸ ha a Citizens United lecsupaszított érvelését fogadjuk el erre a helyzetre.¹¹⁹ Hasen arra is felhívja a figyelmet, hogy bár első pillantásra továbbra is van alapja a közvetlen támogatás korlátozásának – ez a Buckley-döntés eredeti „korrupciós” érvelése –, valójában a súlyos korrupciós esetektől eltekintve a finomabb nyomás-gyakorlás ténylegesen megjelenő gyakorlatát nem fogja tudni kezelni ez az érvelés.¹²⁰ A döntés inkohereciája mögött egységes (republikánus) politikai frontot vél felfedezni.¹²¹ Hasen egy másik cikkében azt is bemutatja, hogy a torzításmentesség érvét maga a kormányzat sem védte kellő vehemenciával, s részben ez is lehetett az oka, hogy a Legfelső Bíróság ily könnyen vetette el.¹²² Nagyobb csapásként éli azonban meg azt, hogy Stevens bíró különvéleménye sem kezelte méltó helyén az egalitárius alapú, a politikai szféra torzításmentességét hangsúlyozó érveket, amivel a jövő többségi véleményeit és a közvéleményt megfosztotta az értelmes diskurzus lehetőségétől: egy jó különvélemény ugyanis rezonál a közvéleményben, és a jövőben többségi véleménnyé nemesülhet.¹²³

A döntés nemcsak a szólásszabadsággal foglalkozók számára volt jelentős, hanem a társasági joggal foglalkozó szakemberek is találtak benne aggályos pontokat.¹²⁴ Reza Dibadj professzor először arra világít rá, hogy a vállalatok ilyen módon történt „felszabádítása” nem annyira a részvényeseik, mint inkább a menedzsment számára biztosít lehetőséget kommunikációs kampányok finanszírozására.¹²⁵ Nem mellesleg azt sem szabad elfelejteni, hogy a társaságokat nem lehet azonosítani a választópolgárokkal, mert ez arra az abszurd következtetésre vezetne minket, hogy ha már korlátlan politikai szólásszabadsága van, választójogot is kaphatna.¹²⁶ Ahogy egy másik kutató rámutatott, a társaságoknak – minthogy nem választópolgárok – nincsen alapvető joga a választások befolyásolására.¹²⁷ Ehhez hasonlóan egy másik kommentátor, Atiba R. Ellis szerint a vizsgált precedens a társaságok „személyiségét” kiterjesztette az eddig tőlük el-

¹¹⁸ 2009-ben a Caperton v. Massey ügyben a Legfelső Bíróság döntött egy olyan ügyben, ahol a nyugat-virginiai legfelső bíróság elnökét támogatta – PAC-on keresztül – egy vezérigazgató az egyébként irányadó 1000 dolláros limit helyett 2,5 millió (!) dollárral. Persze nem közvetlenül, hanem tematikus támogatást nyújtva, *issue-ad*ként. Ott a bíróság elfogadni látszott a torzításmentesség és a korrupciómentesség érvét. Caperton v. A. T. Massey Coal Co. (No. 08-22) (2009).

¹¹⁹ HASEN i. m. (65. lj.) 611–615.

¹²⁰ Uo., 615–617.

¹²¹ Uo., 618–622.

¹²² Richard L. HASEN: Citizens United and the Orphaned Antidistortion Rationale. 27 *Georgia State Law Review* (2011) 989–1005.

¹²³ Uo., 1000–1005. A különvélemények többségi véleménnyé alakulásának magyar példájáról l. UDVÁRY i. m. (2. lj.) 100–103.

¹²⁴ L. pl. Lucian A. BEBCHUK – Robert J. JACKSON, Jr.: Corporate Political Speech: Who Decides? 124 *Harvard Law Review* (2010) 83–117.

¹²⁵ Reza DIBADJ: Expressive Rights for Shareholders After Citizens United? 46 *University of San Francisco Law Review* (2011) 459–479., 460–465.

¹²⁶ *Citizens United v. FEC*, 558 US 50 (2010), Stevens bíró különvéleménye.

¹²⁷ Lloyd Hitoshi MAYER: Breaching a Leaking Dam? Corporate Money and Elections. 4 *Charleston Law Review* (2009) 91., 126.

zárt politikai „személyiségre”, ami annál is meglepőbb, mert az alkotmány a természetes személyek jogainak garantálására volt – és jelenleg is arra – hivatott.¹²⁸

Dibadj mellett is érvel, hogy a társaság részvényeseinek szólásszabadságát sérti, amennyiben a társaság maga bocsátkozik politikai kommunikációba.¹²⁹ Ennek alátámasztására a szólásszabadság negatív oldalára, a hallgatás jogára¹³⁰ hivatkozik: ha a társaság nem kényszeríthető egyet nem értése esetén kommunikációra, miért nem illeti meg ez a jog magukat a társaság részvényeseit?¹³¹ Végül meggyőzően érvel az ellen is, hogy a társasági tagsági jogok elégségesek volnának a tag érdekeinek védelméhez – a szavazásnál kisebbségben maradók legfeljebb perelhetnének egy, az első kiegészítés védelme alatt álló döntés ellen, várhatóan kevés sikerrel.¹³² Az sem érv, hogy a tag egyszerűen eladhatja részesedését – hiszen ekkor a baj már megtörtént,¹³³ ráadásul könnyen lehet, hogy a politikai kommunikációra adott piaci válasz elértékteleníti a társasági részvényeket, tehát veszteséget okoz a tagnak. Végül a Citizens United döntés azon érvelése, amely szerint a társaságok nem állami szereplők, így nem korlátozhatók alkotmányos jogaikban, Dibadj szerint egyszerűen téves, mivel a társaság maga nem más, mint állami elismeréssel létrejött szervezet.¹³⁴ Hozzáteszük: az államnak arra is kiterjed a felelőssége, hogy horizontálisan is biztosítsa az alapjogok érvényesülését, tehát nem állja meg helyét az az érv, hogy az állam ne védhetné meg a tagok szólásszabadságát az azt beolvasztó társasági – valójában a menedzsment számára biztosított – szózással szemben.

4.2. A várható hatások

A várható hatásokat jellemzően (bár nem kizárólagosan) szemleges nézőpontból elemző irodalom meglehetősen széles spektrumot ölel fel.

Maxfield Marquardt a döntés alapos elemzését követően arra mutat rá, hogy a kongresszus azonnal belépett az egyetlen nyitva hagyott ajtón, és szélesíteni kívánta a közzétételi követelményeket.¹³⁵ Azt is jelzi, hogy a PAC-eknek várhatóan leáldozik a napjuk, hiszen más, kevésbé súlyos közzétételi kötelezettséggel terhelt formákat szabadított fel a vizsgált döntés. Bezanson fentebb említett cikkében azt vizsgálja, hogy a társaságok politikai szólásszabadságának kiszélesítése olyan át nem gondolt eredményekre vezethet, mint a cigarettareklám politikai véleménynyé emelkedése,¹³⁶ hiszen pl. az abortusz reklámját egy ideig ilyen védelem alá helyezte a

¹²⁸ Atiba R. ELLIS: Citizens United and Tiered Personhood. 44 *John Marshall Law Review* (2011) 717–749, 745–746.

¹²⁹ DIBADJ i. m. (125. lj.) 465–467.

¹³⁰ Amit a társaságok vonatkozásában a *Pacific Gas & Electric v. Public Utilities Commission*, 475 US 1 (1986) ügyben a társaságok tekintetében is elismert a SC.

¹³¹ DIBADJ i. m. (125. lj.) 466–471.

¹³² Uo., 471–472.

¹³³ Uo., 472–475.

¹³⁴ Uo., 475–477.

¹³⁵ Maxfield MARQUARDT: Citizens United: A World of Full Disclosure. 31 *Journal of the National Association of Administrative Law Judiciary* (2011) 555–601., 596–599.

¹³⁶ BEZANSON i. m. (105. lj.) 658.

bíróság.¹³⁷ Vajon a kereskedelmivel vegyes politikai szólást fogják tudni kezelni a bíróságok, vajon a szigorúan szabályozott kommunikációs kérdések (pl. értékpapírokról tett állítások) hogyan minősülnek? Mind-mind megoldatlanok a Citizens United döntés alapján.¹³⁸

A döntést földrengető hatásának tituláltuk korábban, de ez eddig elsősorban a szólás-szabadság értelmezésére gyakorolt hatásban jelentkezett. Csakhogy a precedens változásának komoly tovaggyűrűző hatásai lehetnek, ahogy arra Elizabeth Elices is rámutatott a Citizens Unitednek a Szövetségi Kommunikációs Bizottság (FCC) tartalomszabályozási politikájára gyakorolt hatásait elemző tanulmányában.¹³⁹ Bár arra jut, hogy a Citizens United döntés direkt hatásai inkább a választási jog frontján jelentkeznek majd, utal arra, hogy pl. a nem-kereskedelmi (de nem a mi terminológiánk szerinti közszolgálati) médiaszolgáltatók tekintetében várható a korábbi gyakorlat fenntartása – vagyis a fizetett reklámoktól való mentesség, így a döntés nem igazán fog rájuk vonatkozni a gyakorlatban.¹⁴⁰ A *must carry* kötelezettségek tekintetében arra mutat rá, hogy azok elméleti alapja a szólást egyenlősítő filozófia – amit a többségi döntés egyértelműen elvetett; mégis e döntés sajátos tárgya miatt annak korlátozott hatására számít.¹⁴¹ Ami viszont igazán érdekes lehet, az egyenlő esély (minden induló jelölt számára azonos feltételekkel kell lehetővé tenni az adásidő vásárlását)¹⁴² és az egyenlő idő (a kábelszolgáltató nem köteles beengedni a jelölteket, de ha már megtette, a többi jelölt számára azonos feltételekkel kell azt tennie, s azonos időt köteles biztosítani)¹⁴³ választási kommunikációs szabályára gyakorolt hatás. A kiegyensúlyozottsági (*fairness*) doktrínát, amely 1985-ben elbukott, majd lassan erodálódtak a maradványai is,¹⁴⁴ az idézett szabályokból visszakövetkeztetve sokan vissza kívánták hozni, jellemzően az egalitárius–demokrata oldalról. A Citizens United egyik potenciális hatása, hogy ennek a lehetőségét végleg megszünteti,¹⁴⁵ mivel a Legfelső Bíróság erőteljes elköteleződése a libertárius megközelítés mellett kizárja a Red Lion-féle precedensek újjáéledését. S végül azt is elemzi, hogy a tulajdonosi diverzifikációra vonatkozó FCC-hatáskör (vagyis a médiamonopólium elleni fellépés lehetősége) érvényesülhet-e majd korábbi formájában, hiszen a Citizens United döntés kevésbé a hallgatóság érdekeire, mintsem inkább a (választási) szólás-szabadságára helyezte a hangsúlyt.¹⁴⁶ Márpedig, ha alulértékeljük a közönség jogát a plurális tartalomhoz – ami feltételezi az állam beavatkozását, legalábbis a tulajdonosi struktúra sokszínűsége megőrzése érdekében –, akkor egyáltalán nem biztos, hogy kellő támasztékot tudunk adni a médiaipari vállalatok tulajdoni korlátainak fenntartásához.

Rendkívül érdekes megközelítést alkalmaz Laura Onken, aki a jog gazdasági elemzésének módszertanát vetíti rá a döntésre, és ez alapján von le következtetéseket annak cégekre gyako-

¹³⁷ *Bigelow v. Commonwealth of Virginia*, 421 US 809 (1975), bár 1976-tól ez az álláspont változott.

¹³⁸ BEZANSON i. m. (105. lj.) 660.

¹³⁹ Elizabeth ELICES: Citizens United and the Future of FCC Content Regulation. 33 *Hastings Communications and Entertainment Law Journal* (2010) 51–66.

¹⁴⁰ Uo., 56–58.

¹⁴¹ Uo., 58–61.

¹⁴² Communications Act § 312(a)(7).

¹⁴³ Uo.

¹⁴⁴ L. UDVARY i. m. (2. lj.) 72–84.

¹⁴⁵ ELICES i. m. (139. lj.) 61–65.

¹⁴⁶ Uo., 65–66.

rolt hatásaira nézve.¹⁴⁷ Közgazdasági-matematikai elemzéssel alátámasztott következtetései arra mutatnak, hogy a cégek számára bár hátrányt is okozhat a pártosodás, vagyis a vevők elpártolhatnak tőlük, mivel kifejezték pártpreferenciájukat a jelölt számára nyújtott közvetlen vagy közvetett hirdetés finanszírozásával, ugyanakkor ezt kiegyensúlyozhatja az adott párt szimpatizánsainak fokozódó gazdasági támogatása.¹⁴⁸ Egy nemzeti jelölt mellett elköteleződő cég pl. elvesztheti a jelölt nézeteivel szembenálló vásárlóit, de megnyerheti a nemzeti érzelmű fogyasztókat. Vagyis a közzétételi kötelezettség szigorítása egyensúlyozó hatással bírhat.¹⁴⁹ Másik oldalról azt is felveti, hogy egy fragmentált piacon a cégek maguk nem ruháznának be ilyen politikai céllal, mivel a saját költségükön megvalósított kampányból a többi cég is profitálna anélkül, hogy a költségekhez hozzájárulnának (*free-rider effect*). Ilyen körülmények között előfordulhat, hogy azok a cégek ruháznak be ilyen célokra, amelyek már a korábbi jogi környezetben is politikai beruházók voltak, csak immár a megkönnyített feltételek közepette.¹⁵⁰

A vizsgált döntés legkomolyabb hatással a kampányfinanszírozási reformok későbbi sorára lesz. Ahogy arra már utaltunk, a jogalkotó azonnal el is indult az egyetlen igazán nyitva hagyott ajtón, és szigorította a közzétételi, információs kötelezettségeket. Erre meg is volt az oka, ahogy Thomas E. Mann jelezte, hiszen a 2010-es évtől folyamatosan csökkent a választási adományozással közzétett információk mennyisége. Mindaddig nem a nagy tőzsdei társaságok jeleskedtek az ilyen pénzadományozásban, hanem inkább a családi tulajdonú nagyvállalatok, amelyek erős ideológiai elkötelezettséggel rendelkeznek. Ráadásul felvirradt a „Super PAC”-ek ideje, amelyek csak tematikus politikai reklámot folytatnak, tehát a részükre adományozók anonimek maradhatnak.¹⁵¹ Michael S. Kang arra mutatott rá, hogy ha a reklámozás és közvetlen adományozás korlátozásának ajtóit alkotmányosan bezárták, az egyetlen célszerű irány a lobbizás feltételeinek szigorítása, pl. kiadási maximumok megszabása útján. Persze az is kérdéses, hogy ilyen extenzív szólásszabadság-értelmezés nem vezetné-e el a Legfelső Bíróságot addig, hogy a lobbizást is hasonló védelem alá helyezze, mint a kampánykiadásokat – végső soron az is a választott tisztviselők informálását szolgálja,¹⁵² bármennyire is megvesztegetésnek tűnik egy avatatlan szemlélő számára.

Vajon vannak-e egyáltalán komoly hatásai a döntésnek? Michael C. Dorf kétségeit fejezi ki ezzel kapcsolatban, amikor a döntés marginalitását elemzi.¹⁵³ Rámutat, hogy a társaságok már a Citizens United döntés előtt is bőséges lehetőségekkel bírtak a közvélemény befolyásolására a közügyek tekintetében. Ráadásul a Fehér Ház kritikája is más színben tűnik fel, amikor felidézi a szerző, hogy 2009-ben olyan megállapodás született a kormány és a gyógyszeripar között, amely 10 éven át 80 milliárd dolláros árcsökkenést irányzott elő, s amely fejében 150 millió

¹⁴⁷ ONKEN i. m. (82. lj.) 517–541.

¹⁴⁸ Uo., 538–539.

¹⁴⁹ Uo., 540.

¹⁵⁰ Uo., 539–540.

¹⁵¹ Thomas E. MANN: Campaign Finance in the Wake of Citizens United. 44 J. *Marshall Law Review* (2010) 583–594.

¹⁵² Michael S. KANG: The Campaign Finance Debate After Citizens United. 27 *Georgia State University Law Review* (2011) 1147–1153.

¹⁵³ Michael C. DORF: The Marginality of Citizens United. 20 *Cornell Journal of Law & Public Policy* (2011) 739–752.

dollár értékben reklámozzák Obama egészségügyi csomagját. Másképp megfogalmazva, a kormány nem fog 80 milliárd dollárnál többet elvenni az iparától, még ha lenne is arra lehetősége. Mi ez, ha nem *quid pro quo*? – kérdezi a szerző.¹⁵⁴ Következtetése, hogy nem a Citizens United döntés fogja romlásba dönteni a demokratikus rendszert, megvoltak annak már korábban is a bajai, mégis összességében nem tagadható, hogy Amerika továbbra is demokratikus ország.¹⁵⁵

A döntés utószövege, hogy az állami bíróságok nehezen nyugszanak bele a Legfelső Bíróság álláspontjába. A *Western Tradition Partnership, Inc. v. Attorney General of Montana* ügyben¹⁵⁶ Montana állam Legfelső Bírósága úgy érvelt, hogy a Citizens United ügyben megsemmisített szabályhoz hasonló állami szabályra nem vonatkozik a szövetségi döntés. A montanai döntés 2011. december 30-án született, a Legfelső Bíróság 2012. február 17-én *per curiam* hatályon kívül helyezte azt és felszólította az állami bíróságot, hogy a teljes mértékben azonos jogi helyzetre alkalmazza a szövetségi precedenst.¹⁵⁷ Ebből a példából okulva viszont egyáltalán nem kizárt, hogy az állami bíróságok utóvédharcokat fognak folytatni a precedens szűk értelmezését használva.

5. Követnivaló példa?

A szólásszabadság joga Európában nagyban támaszkodik az amerikai kísérlet eredményeire,¹⁵⁸ még ha a történeti és nézőpontbeli különbségek okoznak is eltérő helyzeteket,¹⁵⁹ bizonyos hangsúlyok máshová helyeződnek. Ráadásul a választási jog minden demokratikus ország jogállami berendezkedésének alapköve, az önfenntartás záloga. Nem véletlen, hogy a Citizens United döntés dühödt kritikái is sokszor a(z) egalitárius) demokrácia megmaradása iránt érzett félelemnek voltak a megnyilvánulásai. Tanulmányunk zárásaképpen röviden fel kívánjuk villantatni az európai jogi környezetet a választási kampányfinanszírozás és szólásszabadság kapcsán – terjedelmi okokból csak erre van módunk. Ez alapján állást lehet foglalni, hogy mennyiben befolyásos precedens a Citizens United az európai jogrendszerekben.

¹⁵⁴ Uo., 750.

¹⁵⁵ Uo., 752.

¹⁵⁶ 2011 MT 328.

¹⁵⁷ *American Tradition Partnership Inc. v. Bullock*, 567 US (2012) <http://www.supremecourt.gov/opinions/11pdf/11-1179h9j3.pdf>.

¹⁵⁸ Így I. Richard PILDES: Elections as a Distinct Spheres Under the First Amendment. *Public Law & Legal Theory Research Paper Series*, Working Paper No. 11–45. (2011), 1–20. (elérhető: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1875850)

¹⁵⁹ SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2001. 476., ahol az Alkotmánybíróság első elnöke úgy nyilatkozott, hogy a köztéri sztriptízt – amit az USA Legfelső Bírósága hajlamos védett véleményként kezelni [l. *Barnes v. Glen Theatre, Inc.*, 501 US 560 (1991)] – nehéz lett volna a szólásszabadság ernyője alatt elbírálni alkotmányossági szempontból.

5.1. Kampányfinanszírozás az Egyesült Királyságban, Németországban, Franciaországban és Magyarországon

Az Egyesült Királyságban 1883-ra nyúlik vissza a kampányokkal szembeni törvényalkotói szigor: a Korrupt és Törvénytelen Gyakorlatok Megelőzéséről szóló törvény már tiltotta a jelöltek mértéktelen költekezését.¹⁶⁰ Az Egyesült Királyság az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) előtt is védte választási jogának egy korábbi szeletét: a *Bowman v. the United Kingdom* ügyben az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) 10. cikkével összeegyeztethetetlennek találták azt az előírást, amely 5 fontban korlátozta a pártoktól független kampánykiadásokat.¹⁶¹ Joanna R. Joplin tanulmányában utalt arra, hogy ez a döntés kevés visszhangot váltott ki az USA-ban, kivéve a tematikus kampányok (*issue-ads*) szervezőinek ünneplő hangját.¹⁶² Részben ennek a döntésnek a hatására fogadták el 2000-ben a Politikai Pártok Választási és Népszavazási törvényét, amely kifejezetten kezeli a harmadik személyek által a jelöltek és a pártok érdekében folytatott kampányok kérdéskörét.¹⁶³ Ha harmadik személyek által, 10 000 fontnál drágábban készített és terjesztett anyag ésszerűen valamely párt vagy jelölt támogatásának értelmezhető – még akkor is, ha másként is, nem csak támogatásként lenne értelmezhető –, a „kontrollált kiadás” fogalma alá esik, a szervezetnek regisztrálnia kell, és csak meghatározott körből fogadhat el támogatást, valamint más megszorítások alá is esik.¹⁶⁴ Bár a definíció nyilvánvalóan meglehetősen széles és akár aggályos is lehet – az Egyesült Államok Legfelső Bíróságán biztosan nem állná meg a helyét –, az angol joggyakorlat nem kívánta megváltoztatni.¹⁶⁵ Sommásan kijelenthető, hogy a harmadik személyek által folytatott kampányok és költségeik szabályozás alá esnek az Egyesült Királyságban, de az Egyesült Államoktól eltérően széles pártok közötti és nemzeti egyetértés mutatkozik abban, hogy az ilyen költést korlátozni kell.

Franciaország még kevésbé hasonlítható az amerikai példához. Szoros szabályok vonatkoznak a magánszemélyek által adható adományokra, de a finanszírozás fő forrása eleve az állami támogatás.¹⁶⁶ A szervezetek viszont – a pártot és a politikai társaságot kivéve – egyáltalán nem vehetnek részt valamely jelölt támogatásában, finanszírozásában. Ráadásul a törvény azt is tiltja, hogy indirekt módon, pl. ingyenes vagy olcsóbb szolgáltatás útján nyújtson ilyen támogatást a

¹⁶⁰ W. CUNNINGHAM GLEN: *The Corrupt and Illegal Practices Prevention Act 1883*. London, Shaw & Sons, 1884. Elérhető online: <http://archive.org/stream/corruptandilleg00holdgoog#page/n4/mode/2up>.

¹⁶¹ *Bowman v. the United Kingdom*, app. no. 24839/94, 1998. február 19-ei ítélet.

¹⁶² Joanna R. JOPLIN: Pushing the Limits of Democracy: U.K. Campaign Expenditure Restrictions Held to Violate the Right to Free Expression under Article 10 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in *Bowman v. United Kingdom*. 7 *Tulane Journal of International and Comparative Law* (1999) 459–478.

¹⁶³ The Electoral Commission: Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 Recommendations for change (http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0003/63993/PPERA-report---Recommendations-for-change.pdf) 25. skk.

¹⁶⁴ Uo.

¹⁶⁵ Uo.

¹⁶⁶ L. *Case of Parti Nationaliste Basque – Organisation Régionale D'iparralde v. France*, app. no. 71251/01, 2007. június 7-ei ítélet, 11. bek.

szervezet a jelöltnek.¹⁶⁷ A jogalkotó ezzel el kívánta vágni a politika és az üzlet lehetséges kapcsolódását. A választási törvény szigora – ami nincsen kifejezetten megengedve, az tiltott – olyan erős, hogy a szabályok megszegése a választási eredmények megsemmisítésére vezet, amely kérdésben az Alkotmánytanácsnak van végső szava.¹⁶⁸ A politikai reklámok tekintetében szintén komoly korlátozások léteznek: fizetett reklámokat a választást megelőző három hónapon át tilos közzétenni, mivel az állam egyenlő felületet biztosít a jelöltek számára a kampányban.¹⁶⁹ A Médiatevés (Conseil supérieur de l'audiovisuel) osztja el a jelöltek rendelkezésére álló időt határozatában.¹⁷⁰ Franciaország a külföldről érkező támogatások tiltásának egyezmény-konformitását vizsgáló ügyben jelent meg a strasbourgi bíróság előtt, az ügyben a bíróság nem állapította meg az EJEE rendelkezéseinek, közte a véleménynyilvánítási szabadság sérelmét.¹⁷¹

Németországban a pártok finanszírozása elsősorban állami forrásból történik, tekintettel alkotmányos funkcióikra.¹⁷² Ugyanakkor az adományozás is lehetséges, amelyre néhány kisebb korlátozás érvényes: 10 000 eurót meghaladó adomány esetén éves jelentésben kell azt nyilvánosságra hozni, 50 000 euró felett pedig azonnal. Cégek is adományozhatnak, nincsenek ebből a lehetőségből kizárva.¹⁷³ A magánszemélyek bizonyos összeghatárig még le is vonhatják az adóalapjukból az ilyen adományt.¹⁷⁴ Bár szigorú elszámolási és nyilvántartási kötelezettségek vonatkoznak a finanszírozásra, a német rendszer sem volt mentes a botrányos epizódoktól, visszaélésektől.¹⁷⁵ A pártok jogi személyektől kapott adományai csekély részt képeznek az összes költségvetésükben, kb. 3,4 százalékot 2007-ben.¹⁷⁶ A politikai reklámozás tekintetében – eltekintve a szavazás napján érvényes reklámozási, befolyásolási tilalomtól¹⁷⁷ – a politikai kommunikációt kevés szabály korlátozza. A politikai pártok kampányoláshoz fűződő joga csorbítatlan, azonban a magánszemélyek kérhetik, hogy kéréstlen kampányanyagokkal őket ne lássák el, valamint a helyi jogszabályok korlátozhatják a kampányolás egyes módjait (pl. a hirdetőtábla hasz-

¹⁶⁷ Loi 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, Code Electoral art. 11–4, Annexe IV, 890.

¹⁶⁸ Jacqueline de GUILLENCHMIDT: *Le Conseil Constitutionnel et le Contentieux Electoral. XI Yerevan International Conference on the Role of Constitutional Courts Towards Ensuring Democratic Elections* (2006) 21–29., 26–27.

¹⁶⁹ Decree 2001-213 of March 8, 2001, art. 15, Code Electoral, Annexe II., 828.

¹⁷⁰ Pl. a 2007-es elnökválasztási kampányban 45–45 perc adónként a jelölteknek az első forduló előtt, 60–60 perc a második forduló előtt. JORF n°81 du 5 avril 2007, 6453., texte n° 94 Décision n° 2007-142 du 3 avril 2007 fixant la durée des émissions relatives à la campagne officielle pour chaque candidat en vue du premier tour de scrutin de l'élection du Président de la République et portant répartition de cette durée en nombre et durée d'émissions.

¹⁷¹ *Case of Parti Nationaliste Basque – Organisation Régionale D'iparralde v. France*, app. no. 71251/01, 2007. június 7-ei ítélet.

¹⁷² Parteiengesetz [ParteiG] § 18 skk. (<http://www.gesetze-im-internet.de/partg/index.html>) A terjedelem rövidsége miatt kénytelenek vagyunk eltekinteni a szövetségi és állami rendelkezések részletes ismertetésétől.

¹⁷³ ParteiG § 25.

¹⁷⁴ Einkommensteuergesetz [EStG] § 10b. A cégek esetében ezt megszüntették, l. Jörn IPSEN: *Parteiengesetz: ParteienG Gesetz über die politischen Parteien Kommentar*. Berlin, C.H. Beck, 2008. 907.

¹⁷⁵ Helmut Kohl keveredett abba a botrányba, amelyben titkos támogatások nyilvánosságon kívüli felhasználása miatt vonták kérdőre, l. Financial scandal envelops former German Chancellor Helmut Kohl, (<http://www.wsws.org/articles/1999/dec1999/ger-d04.shtml>).

¹⁷⁶ Einnahmen der Bundestagsparteien 2007 (<http://www.parteispenden.unklarheiten.de/?seite=auswertung>).

¹⁷⁷ BWahlG § 32 (<http://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/>).

nalatát).¹⁷⁸ Egy 1978-as döntésében pedig a szövetségi alkotmánybíróság úgy találta, hogy a médiaszolgáltatók visszautasíthatják a nyilvánvalóan bűncselekményt megvalósító politikai hirdetését.¹⁷⁹ Sajnálatos módon továbbra is a gyűlöletre uszítást tartalmazó és más agresszív kampánypraktikák miatt kell ilyen tilalmakat érvényesíteni. A német pártokat kívülről támogató magatartásra két példa is adódik: az egyik a szponzoráció,¹⁸⁰ ahol egy cég ingyenes vagy kedvezményes szolgáltatást nyújt a pártnak, amely aztán „reklámozza” a céget. Erre példa a rendezvények catering-szolgáltatója, ami utána a pártot referenciaként használja. A másik eszköz az amerikaihoz hasonló független társasági kiadás, német terminológiával: párhuzamos akció (*Parallellaktionen*),¹⁸¹ ami Németországban nem minősül illegálisnak a törvények szerint. Így a Citizens United németországi megfelelőjének nem kellett volna perelnie ott, hanem szabadon hirdethetett volna független, tematikus kampányt valamely politikai témában, még ha az végeredményben támogatja is valamelyik pártot.¹⁸²

A magyarországi pártok a német mintához hasonlóan elsősorban költségvetési támogatásból tartják fenn működésüket.¹⁸³ A pártok elfogadhatnak vagyoni hozzájárulást (adományt) magánszemélyektől és jogi személyektől is, amelynek felső határa nincsen, azt azonban tiltja a törvény, hogy külföldi szervezettől vagy névtelen adományozótól származó adományt fogadjon el a párt.¹⁸⁴ A kampánykiadások finanszírozása Magyarországon is törvényben szabályozott. A jelölő szervezetek a jelöltállítással az arányos központi költségvetési támogatásra jogosultak – szintén a német párttámogatási rendszerhez hasonlóan. Ezzel a támogatással, amely csak dologi jellegű kiadások (utazás, bérlet stb.) fedezésére szolgálhat, el kell számolni. A független jelöltek, illetőleg a jelölő szervezetek a választásra az előbb említett költségvetési támogatáson felül jelöltként legfeljebb egymillió forintot fordíthatnak. Ezzel a kampányfinanszírozási összeggel átlátható módon el kell számolni, azt az Állami Számvevőszék is ellenőrzi (1997. évi C. törvény, 91–92. §). A párttól független tematikus kampányok – párhuzamos akciók – szabályozatlanok, egyelőre ezzel kapcsolatos kérdés nem merült fel a gyakorlatban. A párt- és kampányfinanszírozási rendszer átalakítása a közeljövőben várható, amelyek tekintetében ötletként felmerült a központi költségvetési támogatás eltörlése; ez az ötlet azonban egyből kritikák ösztüzébe került.¹⁸⁵

¹⁷⁸ BVerfG August 1, 2002, 2 BvR 2135/01 (http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20020801_2bvr213501.html).

¹⁷⁹ BVerfG, Feb. 14, 1978, 47 BVerfGE 198.

¹⁸⁰ Martin MORLOK – Ulrich Von ALEMANN – Thilo STREIT (szerk.): *Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung?* Baden-Baden, Nomos, 2006. 9., 11–13.

¹⁸¹ Peter KULTZ: *Unternehmenspenden an Politische Parteien*. Berlin, Duncker & Humblot, 1983. 69., 79.

¹⁸² Sabine WEBER: Corporate Participation in the Democratic Process in the United States and Germany. *German Law Journal*, 13/3. (2012) 203–236., 229.

¹⁸³ A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény (Ptv.) 4. § (1) bek.

¹⁸⁴ Uo.

¹⁸⁵ KADLÓT Tibor: *Pártfinanszírozás Magyarországon: nyugatról keletre*. (<http://www.policysolutions.hu/userfiles/elemzesek/P%C3%A1rtfinansz%C3%ADroz%C3%A1s%20elemz%C3%A9s.pdf>).

5.2. Az Emberi Jogok Európai Bírósága és a Velencei Bizottság

A *Bowman v. the United Kingdom* ügyet az előzőekben már említettük, két olyan ügyet hozunk azonban példaként, amely témánkat érintheti. A *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) v. Switzerland* ügyben (no. 24699/94. 2001. június 28-ai ítélet) az EJEB-nek abban a kérdésben kellett döntenie, hogy a politikai tartalmat is hordozó hirdetések politikai párttól és kampányidőszaktól független médiabeli közzétételének megtiltása sérti-e az EJEE 10. cikkében garantált véleménynyilvánítás szabadságát. A konkrét esetben egy állatvédő társaság a húsipari reklámokra válaszul saját rádiós és televíziós reklámokat készített. Az egyikben a zsúfolt disznó-ólakat a koncentrációs táborokban uralkodó állapotokhoz hasonlította, a közlemények pedig azzal értek véget, hogy „Egyél kevesebb húst, a saját, az állatok egészsége és a környezet védelme érdekében!” Amikor ezeket eljuttatták a televízióhoz, azt a választ kapták, hogy azokat nem adják le, mert „nyíltan politikai jellegűek”, az ilyen reklám közzétételét pedig a svájci törvény tiltja. Ezt kifogásolták a Szövetségi Kommunikációs Hivatalnál, amely a törvényi tiltáson felül arra is hivatkozott, hogy a társaság szabadon választhat a reklámozók közül, ezért szabadon viszza is utasíthatja akármelyik reklámot; később a bíróság is elutasította ugyanezeket az érveket. Az EJEB a véleménynyilvánítás szabadsága tekintetében vizsgálódva valóban politikai tartalmúnak – és nem gazdasági szólásnak – minősítette a közleményt, mivel nem valamely termék megvásárlását támogató (reklám) üzenetet hordozott, hanem fontos, közéleti vita tárgyát képező ügyben foglalt állást. Rámutatott arra, hogy a politikai közlemény közzétételének tiltása azt a legitím célt szolgálta, hogy a nagyobb anyagi lehetőséggel bíró politikai szervezetek ne jussanak előnyhöz, a pénzügyi befolyás ne tegye lehetetlenné a társadalmi erők közti viszonylagos egyensúlyon alapuló politikai versengést. Ebből következően ilyen jogi eszköz szükséges lehet, és a törvényalkotónak mérlegelési jogköre van a közlés jogszabályi tiltására. Mivel azonban a tiltás csak a rádiós és televíziós médiaszolgáltatókra vonatkozott, továbbá, mivel a közleményt közzétenni kívánó egyesületről nem bizonyosodott be, hogy olyan társaság lenne, amely politikai céljai érdekében befolyásolni tudná a közvéleményt, ezért a konkrét esetben a tiltást egyezményesértőnek találta az EJEB. Döntésénél arra is figyelemmel volt, hogy a panaszos egyesület éppen, hogy a meglévő kommunikációs hátrányát próbálta ezzel a reklámmal kiegyenlíteni, hiszen a húsipari reklámok hasonló korlátozást nem szenvedtek el.¹⁸⁶

Az EJEB egy másik, témánkba vágó döntése 2008-ban született egy norvég nyugdíjas párt ügyében.¹⁸⁷ A norvég törvények tiltották a politikai vélemények reklám útján televízióban való közzétételét, és amikor a nyugdíjasok pártja mégis ezt kívánta tenni, pénzbírsággal sújtották. Az EJEB részletesen vizsgálta harminc európai ország megoldását a politikai reklámok tekintetében, és megállapította, hogy a politikai folyamatok tisztességének megőrzése miatt szükséges

¹⁸⁶ Megjegyzendő, hogy a szervezet még egyszer megjárta Strasbourgot, mivel Svájc a 2001-es elmarasztaló ítélet ellenére továbbra is akadályokat gördített az említett „politikai reklám” közzététele elé. Svájc ellen 2007-ben újra megállapították az Egyezmény 10. cikkének megsértését. A svájci bíróság szerint nem támasztotta alá a megrendelő cég, hogy továbbra is indokolt a reklám közzététele. Az indokoltság felett kizárólag a cég dönthet, ha pedig más törvényi akadály nincsen, a közzététel nem korlátozható. *Verein Gegen Tierfabriken Schweiz (Vgt) v. Switzerland (II.)*, app. no. 32772/02. 2007. október 4-ei ítélet.

¹⁸⁷ *TV Vest AS & Rogaland Pensjonisparti v. Norway*, app. no. 21132/05. 2008. december 11-ei ítélet.

lehet a politikai reklámok szabályozása. Ugyanakkor az elérni kívánt céllal a konkrét esetben nem állt arányban a televíziós reklámok teljes, differenciálatlan tiltása, amely a konkrét ügyben a kis párt álláspontjának az elhallgattatásához vezetett, ezért a norvég döntés egyezményesértőnek bizonyult.

Az Európa Tanács és egyes szervei, kiemelten a Velencei Bizottság már több alkalommal foglalkozott a választási kampányok és a kampánykommunikáció finanszírozásával. Utóbbi legutóbb 2011-ben fogadott el egy véleményt, amely elvi szinten hasznosnak tartotta volna egy, a választási kampányok finanszírozásával kapcsolatos általános jellegű dokumentum elfogadását, a gyakorlatban azonban a korábbi ajánlásokhoz képest már nem feltétlenül tartották volna indokolhatónak annak kidolgozását, ha az nem vezet részletes ajánlásokhoz.¹⁸⁸ Témánk szempontjából releváns az Európa Tanács miniszteri bizottságának (99) 15-ös ajánlása,¹⁸⁹ amely megfontolásra ajánlja az ingyenes műsoridő biztosítását a jelöltek számára, valamint a fizetett politikai hirdetések egyenlő feltételek melletti igénybevételét és megfelelő megkülönböztető jelzéssel való ellátását emeli ki.¹⁹⁰

Még inkább jelentős egy 2003-as ajánlás, amely a politikai pártok és a kampányok finanszírozását tárgyalja.¹⁹¹ Ez rögzíti a pártok jogát a közfinanszírozásra és a polgárok jogát az adományozásra,¹⁹² s foglalkozik a jogi személyek által juttatott adományokkal.¹⁹³ Ez utóbbiak tekintetében azt tartja különösen indokoltnak, hogy az adományok számfejtése megfelelően biztosítva legyen és a társaság tagjai is kellően informáltak legyenek a „nevükben” nyújtott támogatásról. Az államok tiltsák továbbá az állami részesedéssel vagy pénzzel gazdálkodó társaságoknak az ilyen hozzájárulás adását, csakúgy, mint a külföldi adományok elfogadását¹⁹⁴ – ezek az ajánlások lényegében bekerültek a magyar párttörvénybe is. A kampánykiadások tekintetében megfontolásra ajánlják a kampányköltség felső határának meghatározását, annak érdekében, hogy az indokolatlan költést megelőzzék.¹⁹⁵ A pártok költségéhez és az adományozáshoz járuljanak szigorú nyilvántartási szabályok, amelyeket legalább évente nyilvánosságra is kelljen hozni, valamint független szervek ellenőrizzék azokat.¹⁹⁶

A Velencei Bizottság egy 2002-es a „jó gyakorlatról” szóló ajánlás jellegű dokumentuma¹⁹⁷ több releváns megállapítást is tartalmaz. A választás szabadságán belül a választó véleményfor-

¹⁸⁸ Opinion on the Need For a Code of Good Practice in the Field of Funding of Electoral Campaigns CDL-AD(2011)020.

¹⁸⁹ A következőkben bemutatott dokumentumok *soft-law* hatással bírnak, vagyis az államok mérlegelési körébe tartozik azok követése. S ami szempontunkból legalább annyira lényeges, az sem kizárt, hogy maguk az ajánlások tartalmaznak olyan javaslatot, amely aztán az EJEB előtt nem állná ki az egyezményesértés próbáját.

¹⁹⁰ Recommendation No. R (99) 15 of the Committee of Ministers to member States on measures concerning media coverage of election campaigns, Appendix II. 5.

¹⁹¹ Recommendation Rec (2003) 4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns.

¹⁹² Uo., Appendix, Art. 1.

¹⁹³ Uo., Appendix, Art. 5. a.

¹⁹⁴ Uo., Appendix, Art. 5. b–c.; Art. 7.

¹⁹⁵ Uo., Appendix, Art. 9.

¹⁹⁶ Uo., Appendix, Art. 11–14.

¹⁹⁷ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Code of Good Practice in Electoral Matters Guidelines and Explanatory Report CDL-AD (2002) 23.

málásának szabadsága kapcsán elemzik, hogy az államnak egyenlően kell lehetőséget biztosítani a jelöltek számára a tömegmédiára igénybevitelére – ezt kifejezetten összekötik az egyenlő lehetőségek biztosításával. Az állam pozitív kötelezettsége, hogy a polgárok kellően informáltak legyenek a jelöltekről; ezt az államnak biztosítani kell.¹⁹⁸ Fontos elemként kell foglalkozniuk a kampány finanszírozásával is, amelynek átláthatósága az elsődleges követelmény, az átláthatóság a kampány megfelelő költségvizsgálataira terjedjen ki.¹⁹⁹ Az inkumbens (parlamenti) pártok finanszírozása legyen egyenlőségen alapuló, de a parlamenten kívüli pártok is kapjanak kellő lehetőséget a közfinanszírozásra, amit az állami számvevőszék ellenőrizzen.²⁰⁰ Egy másik véleményében a Velencei Bizottság kifejezetten támogatta a választási kiadások felső határának törvényi megszabását. Az állam vegyen részt a kampány finanszírozásában, az egyéni hozzájárulások legyenek engedélyezettek, de csak meghatározott összeghatárig. Az állam további korlátozásokat is megfontolhat, különösen ilyen a vállalkozások és egyházi jogi személyektől érkező támogatások teljes megtiltása.²⁰¹ A pártok szabályozásáról szóló dokumentum szintén hosszan elemzi a kérdést,²⁰² számunkra kiváltképp érdekes, hogy a torzításmentesség érve kifejezetten szerepel a kontribúció maximalására szolgáló javaslatnál.²⁰³

5.3. Következtetések

A Citizens United-döntés az amerikai szólásszabadságjog jelentős, bár valószínűleg a konkrét kérdésben sem végső állomása. A társaságok számára korlátlanul engedett független, tematikus választási kampányolás, amely nem esik nyilvánosságra hozatali kötelezettség alá, jelentős társadalmi ellenállásba ütközött. A Legfelső Bíróság libertárius döntése egyenlőségjelet tett a polgárok és a társaságok szólása között, felruházva a társaságokat is a politikai szólásszabadság jogával, bár politikai jogai, szavazójoga továbbra is csak a polgároknak lehet. A döntést kevesen ünnepelték a szólásszabadság nevében – hiszen végső soron mégiscsak egy film betiltását akadályozta meg –, annál többen kritizálták viszont a politikai egyenlőségre és a demokratikus folyamatokra gyakorolt potenciálisan veszélyes hatásai miatt. Európában a kampányfinanszírozási rendszer jelentősen eltér az Egyesült Államok jellegadó gyakorlatától, és a kontinensen belül is jelentősen különböző szigorral viszonyulnak a társaságok politikai részvételéhez. Az angol és francia szigorral szemben a német jog meglepően megengedő a pártoktól független tematikus kampányok társasági finanszírozásával kapcsolatban. Ezzel azonban Németország kilóg az európai trendből, mivel az Európa Tanács és a Velencei Bizottság kifejezetten javasolja a társasági politikai részvétel korlátozását a demokratikus processzusban, jellemzően olyan indokok alapján, amelyeket az Egyesült Államok Legfelső Bírósága nem tartott a szólásszabadság korlátozására alkalmasnak. Ebből viszont az következik, hogy könnyen előfordulhat olyan helyzet,

¹⁹⁸ Uo., I. 3.1. pont.

¹⁹⁹ Uo., II. 3.5.

²⁰⁰ Uo.,

²⁰¹ CDL-INF(2001)008 B pont.

²⁰² CDL-AD(2010)024 159–217. bek., különösen 170–171. bek.

²⁰³ Uo., 175. bek.

amikor is az EJEK egészen más következtetésre jut a független társaságok által folytatott politikai kampányok állami korlátozásának megengedhetősége tekintetében, mint amerikai társa. A magyar – újrászabályozás alatt álló – pártfinanszírozás tekintetében pedig megfontolandó, hogy az amerikai és európai tapasztalatokat beillesztjük-e az új szabályokba. Kívánatos, hogy politikai konszenzus alakuljon ki a számunkra még ismeretlen, de várhatóan előbb-utóbb megtapasztalendő politikai szponzoráció és párhuzamos akciók szabályozása terén, s oly módon szabályozza ezt a jogalkotó, hogy az az Alaptörvény szellemének, az európai értékeknek megfeleljen. Ez pedig – bármennyire is példaértékű sokszor az amerikai és a német joggyakorlat – véleményünk szerint inkább a szigor felé mutat, vagyis a társaságok közvetlen politikai részvétele a kampányokban nem tekinthető a szólásszabadság nevében korlátlanak.
