2(2)/2011

Konrad Oświecimski

# Finansowanie kampanii wyborczych w USA – rozwój regulacji, ich konsekwencje i aspekty polityczne

W czasach współczesnych, kiedy demokracja jest najczęściej postrzegana jako rywalizacja pomiędzy podmiotami politycznymi, a podstawową jej formą jest demokracja przedstawicielska, wybory są kluczowym elementem stanowiącym o jej jakości. Wybory to mechanizm, który poprzez związanie obywatela z jego przedstawicielem powoduje, że społeczeństwo może mieć realny, choć pośredni, wpływ na prowadzenie polityki i podejmowanie ważnych decyzji. O tym, jaki ten wpływ może być, stanowi głównie charakter relacji wyborczej, a ściślej to, w jakim stopniu obywatel jest w stanie ocenić, który z kandydatów do ciał przedstawicielskich będzie najlepiej zabiegać o jego interesy. Kandydaci w celu przekonania do siebie potencjalnych wyborców angażują się w prowadzenie kampanii wyborczych. Kampanie wyborcze obecnie są bardzo rozbudowanymi przedsięwzięciami, które – oprócz samego aspektu przekonywania wyborców – obejmują również szereg działań przygotowawczych, takich

jak: szczegółowe badania preferencji elektoratu, opracowywanie koncepcji wizerunku politycznego kandydata, przygotowywanie kandydata do kontaktów z wyborcami oraz wiele zabiegów związanych z pozyskiwaniem przychylności liderów opinii i mediów opiniotwórczych. Charakter współczesnych kampanii wyborczych wymusza więc zatrudnianie całych sztabów specjalistów z różnych dziedzin: księgowości, sztuki retoryki, psychologii społecznej, marketingu politycznego, socjologii, a nawet wizażu. Powoduje to, że kampanie wyborcze jako przedsięwzięcia kompleksowe są niezmiernie kosztowne. To z kolei skutkuje tym, że sprawą kluczową, a zarazem niezmiernie problematyczną, staje się ich finansowanie. Kwestie związane z finansowaniem kampanii wyborczych są o tyle problematyczne, że zawsze, gdy dochodzi do stykania się pieniędzy i polityki, pojawiają się kontrowersje związane z potencjalnymi zagrożeniami większego wpływu podmiotów bogatych kosztem podmiotów biedniejszych. Jest to szczególnie newralgiczne, gdy rozważa się poziom demokratyczności systemu politycznego. Rozważania te mogą być prowadzone w oparciu o koncepcję teoretycznej, jak również realnej równości szans wszystkich obywateli. W zależności od przyjętego założenia priorytetem ustawodawców regulujących kwestie wpływu pieniędzy na proces wyborczy będzie albo zapewnianie całkowitej równości szans, czyli inaczej wolności, albo dążenie do zapewnienia realnej równości reprezentacji politycznej. W różnych krajach dominują bardzo różne rozwiązania dotyczące finansowania kampanii wyborczych. W coraz większej liczbie krajów obowiązuje system finansowania publicznego, który ma na celu wyeliminowanie nadmiernego wpływu pieniędzy na politykę i wyrównanie szans wyborczych. W innych krajach regulacje nie przewidują publicznego finansowania, ale zakładają pewne ograniczenia i limity dotyczące tego, w jakim stopniu i z jakich źródeł pieniądze prywatne mogą być używane na poczet kampanii wyborczych. Są również kraje, gdzie prawo dopuszcza całkowitą swobodę, nie wprowadzając żadnych obostrzeń i ograniczeń.

Celem niniejszego artykułu jest przeanalizowanie, jak te kwestie były i są uregulowane w Stanach Zjednoczonych. Artykuł zawiera w miarę dokładny opis chronologicznego rozwoju prawodawstwa dotyczącego finansowania kampanii wyborczych. Opis ten ma na celu naświetlenie najważniejszych tendencji oraz problemów

związanych z finansowaniem kampanii. Prześledzenie rozwoju regulacji pomaga zauważyć, jakie okoliczności towarzyszą wprowadzaniu reform oraz w jaki sposób podmioty biorące udział w kampaniach wyborczych dostosowują się do konkretnych nowych rozwiązań prawnych. Przeprowadzona analiza poszczególnych ustaw i ich najważniejszych postanowień umożliwi nakreślenie kluczowych problemów związanych z finansowaniem kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych. Druga część artykułu poświęcona jest rozważeniu konsekwencji politycznego przyjęcia określonych regulacji odnoszących się do finansowania wyborów. Rozważaniu poddane jest to, jak regulacje te wpływają na pozycję poszczególnych podmiotów, a więc partii politycznych, kandydatów, grup interesu oraz w jakim stopniu oddziaływają one na jakość systemu reprezentacji politycznej. W tej części podjęta została również próba odpowiedzi na pytanie, dlaczego regulacje dotyczące finansowania kampanii politycznych mają w przypadku amerykańskim taką, a nie inną formę oraz co lub kto stoi na przeszkodzie, aby uregulować te kwestie w sposób bardziej restrykcyjny.

## ROZWÓJ USTAWODAWSTWA REGULUJĄCEGO KWESTIE FINANSOWANIA KAMPANII WYBORCZYCH

Kampanie wyborcze prowadzone były praktycznie od początku amerykańskiej państwowości. Rzeczą naturalną było, że aby zostać wybranym na określone stanowisko – kongresmana, senatora, prezydenta – należało przekonać do siebie wyborców. Trzeba jednak zaznaczyć, że realia wyborcze dwieście lat temu były zupełnie inne niż te, z którymi mamy do czynienia w czasach bardziej nam współczesnych. Po pierwsze, grupa osób biorących czy też mogących brać udział w głosowaniu była znacznie bardziej ograniczona[1]. Po drugie, środki techniczne, za pomocą których można było prowadzić kampanie, były dużo uboższe. W okresie końca XVIII

1 W dawniejszych czasach istniały znaczne ograniczenia praw wyborczych, które stopniowo znoszono. Jako pierwsze zniesiono ograniczenia praw wyborczych w oparciu o cenzus majątkowy. Następnie, przynajmniej teoretycznie, zniesiono ograniczenia w oparciu o kryterium rasy oraz płci.

i początku XIX wieku kampanie wyborcze ograniczały się więc w większości przypadków do organizowania spotkań wyborczych, rozprowadzania pamfletów wyborczych czy też, czasami, zamieszczania ogłoszeń wyborczych w prasie, która, jak należy zaznaczyć, nie miała zbyt dużego zasięgu.

Sytuacja zmieniała się jednak sukcesywnie na przestrzeni XIX wieku, kiedy to ze względu na zwiększanie się liczby uprawnionych do głosowania oraz na rozwój prasy kampanie wyborcze stawały się coraz bardziej kosztowne. Wcześniej koszty kampanii ponoszone były prawie wyłącznie przez samych kandydatów, wspomaganych przez rodziny i przyjaciół. Od lat 30. XIX wieku zauważyć dało się jednak coraz większe zaangażowanie partii politycznych, które zarówno finansowo, jak i logistycznie zaczęły udzielać kandydatom pomocy. Angażowanie się partii politycznych w kampanie wyborcze skutkowało co najmniej dwiema tendencjami. Z jednej strony, co należy uznać za skutek pożądany, umożliwiało skuteczny udział w wyborach również kandydatom niedysponującym pokaźnym majątkiem prywatnym. Z drugiej jednak, zdecydowanie zwiększało się zapotrzebowanie partii politycznych na pieniądz. Dodatkowo, finansowy udział partii politycznych w kampaniach wyborczych nakręcał spiralę wydatków, co nakładało się na wspomniany wcześniej wzrastający koszt prowadzenia kampanii.

Partie musiały sobie zatem zapewnić odpowiednie źródła finansowania. W znacznej mierze pieniądze zaczęły pochodzić od ludzi, którzy partiom czy też politykom tych partii coś „zawdzięczali". Rozwój tej tendencji wiązał się z rozbudowywanym stopniowo w czasach rządów administracji prezydenta Andrew Jacksona (1829-1837) systemem patronażu politycznego[2]. W jego ramach zatrudnianie na stanowiskach w administracji publicznej, jak również wszędzie tam, gdzie jakiś wpływ na zatrudnienie mogli mieć decydenci polityczni, odbywało się wedle klucza politycznego. Często więc nie kompetencje, ale sympatie i koneksje polityczne były podstawowymi kryteriami obsadzania stanowisk w administra-

2 Przez system patronażu politycznego można rozumieć system, w którym politycy partii rozdysponowują dobra publiczne i przysługi w zamian za wsparcie wyborcze. Por. A. Weingrod, *Patrons, Patronage, and Political Parties*, „Comparative Studies in Society and History" Vol. 10, No. 4 (Jul., 1968), s. 379.

cji publicznej, a urzędnicy musieli cechować się przede wszystkim lojalnością wobec polityków, którzy ich mianowali[3]. Miało to oczywiście wiele negatywnych skutków dla jakości pracy administracji oraz powodowało wytwarzanie się systemu niejasnych powiązań, a także okoliczności korupcjogennych[4]. Abstrahując od konsekwencji systemu patronażu dla jakości systemu politycznego, na pewno trzeba stwierdzić, że miał on kapitalne znaczenie dla pozycji partii politycznych. W systemie tym wykształciła się bowiem praktyka, po pewnym czasie sformalizowana, w ramach której zatrudniani przez będących u sterów władzy polityków ludzie byli zobligowani do wpłacania odpowiednich sum na konta partii rządzącej. Oczywiście, konsekwencją tego było ugruntowywanie się pozycji partii, która była u władzy. Większe fundusze pozwalały na efektywniejsze prowadzenie kampanii, lepszy wynik wyborczy, a następnie możliwość obsadzania swoimi ludźmi jeszcze większej liczby urzędów i konsekwentnie ściąganie od nich większych sum pieniędzy. Obok samego aspektu finansowego systemu patronażu, który, jak wielu zaczynało coraz lepiej dostrzegać, miał bardzo duży wpływ na skuteczność kampanii wyborczych i partii politycznych[5], system ten mógł skutkować jeszcze jednym. Uzależnianie coraz większej liczby urzędników federalnych oraz osób zatrudnionych w powiązanych miejscach pracy sprawiało, że ludzie ci oraz ich bliscy praktycznie nie mogli w wyborach głosować na inną partię niż aktualnie

3 Por. A. Hoogenboom, *The Pendleton Act and the Civil Service*, „The American Historical Review" Vol. 64, No. 2 (Jan., 1959), s. 302.

4 Co ciekawe, znajdowali się również i obrońcy takiej filozofii sprawowania władzy. Najczęściej podawali oni argumenty sugerujące, że teoretycznie taki system ma większe możliwości rotacyjne, a więc co jakiś czas może dochodzić do wymiany urzędników, jak również w jakimś stopniu wiąże to aparat nieobieralny w wyborach z preferencjami społecznymi.

5 Istnieje bardzo wiele potencjalnych korzyści prowadzenia polityki patronażu z punktu widzenia partii. F. Sorauf wymienia wśród nich między innymi: wewnętrzne aktywizowanie partii, promowanie spójności partii, osiąganie lepszego wyniku wyborczego, zapewnienie sprawniejszego finansowania kampanii wyborczych, zapewnianie bardziej efektywnego wdrażania polityki zaplanowanej na szczeblu centralnym i tworzenie swoistej dyscypliny partyjnej. Por. F.J. Sorauf, *The Silent Revolution In Patronage*, „Public Administration Review" Vol. 20, No. 1 (Winter 1960), s. 28-30.

pozostająca przy władzy, gdyż jej przegrana wiązałaby się nieuchronnie ze stratą posady.

To wszystko powodowało, że system ten był coraz częściej krytykowany zarówno przez piewców ideałów demokratycznych, jak i polityków partii będącej w opozycji, czyli – w okresie prezydentury A. Jacksona – partii Wigów. W 1837 roku pojawiła się pierwsza propozycja, zgłoszona przez kongresmana Johna Bella, mająca na celu zakazanie procederu wymuszającego na zatrudnionych urzędnikach odprowadzania od pensji donacji na rzecz partii rządzącej i kampanii wyborczych przez nią prowadzonych[6]. Mimo że propozycja ta, podobnie jak kilka podobnych zgłaszanych w następnych latach, upadła w Kongresie, na pewno jest warta odnotowania, gdyż była pierwszą próbą jakiegokolwiek uregulowania kwestii dotyczących finansowania kampanii wyborczych. Pierwszą regulacją federalną tego typu, która weszła w życie, była natomiast część ustawy dotyczącej przemysłu stoczniowego i okrętowego z roku 1867. We fragmencie odnoszącym się do regulacji finansów w sektorze stoczniowym na rok 1868 zapisano, że zabrania się zbierania donacji na rzecz partii politycznych i kampanii wyborczych od pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwach związanych z tym sektorem przemysłu. Praktycznie jednak, mimo że była to pierwsza regulacja, ze względu na małą skalę nie miała realnego politycznego znaczenia. W społeczeństwie jednak dostrzegano, że system patronażu jest zdecydowanie niewłaściwy i konsekwentnie coraz częściej pojawiały się postulaty reform obszaru służby cywilnej. Niestety, na przestrzeni lat 60. i 70. XIX wieku wszystkie propozycje poniosły klęskę legislacyjną. Dopiero po zabójstwie prezydenta Jamesa A. Garfielda (1881), które w tym względzie stało się swoistym katalizatorem[7],

6 Por. A. Corrado, *Money and Politics: A History of Federal Campaign Finance Law*, [w:] *The New Campaign Finance Sourcebook*, red. A. Corrado, T.E. Mann, D.R. Ortiz, T. Potter, Brookings Institution Press, Washington D.C. 2005, s. 8.

7 Zwolennikom reformy służby cywilnej udało się powiązać zabójstwo prezydenta z nieprawidłowościami funkcjonującego systemu patronażu. Zabójca był bowiem człowiekiem, który wielokrotnie, usilnie i bez powodzenia starał się o posadę rządową. Por. S.M. Theriault, *Patronage, the Pendleton Act, and the Power of the People*, „The Journal of Politics" Vol. 65, No. 1 (Feb., 2003), s. 56.

uchwalono kompleksową ustawę o służbie cywilnej, zwaną *Pendleton Civil Service Act of 1883*. Obok wielu szczegółowych regulacji dotyczących tego, jak powinna być zorganizowana amerykańska służba cywilna, w ustawie znalazły się dwa zasadnicze punkty mające bezpośredni wpływ na funkcjonowanie i pozycję partii politycznych. Po pierwsze, stworzono specjalny system zatrudniania w obszarze służby cywilnej oparty na merytorycznych egzaminach i tym samym odebrano politykom partii możliwość mianowania na te stanowiska ludzi według swego własnego uznania. Po drugie, zabroniono zbierania od osób zatrudnionych w służbie cywilnej donacji na cele kampanii partii politycznych. Regulacje te dość skutecznie zmniejszyły rolę machin partyjnych, a zwłaszcza ich bossów, którzy zostali pozbawieni przemożnego wpływu na nominacje, jaki wcześniej posiadali[8]. Wspomniana ustawa odebrała więc partiom i ich politykom znaczącą część ich władzy, a co za tym idzie, wpływu i pieniędzy. Zastanawiające jest więc, dlaczego politycy uchwalili prawo stojące w oczywistej sprzeczności z ich własnymi interesami. Najbardziej przekonywające wyjaśnienie wydaje się wypływać z badań Seana Theriaulta. Analizując dokładnie przebieg kampanii legislacyjnej tuż przed uchwaleniem *Pendleton Act* oraz wcześniejsze podobne próby, doszedł on do wniosku, że politycy po raz pierwszy w tak znaczący sposób ugięli się pod presją opinii publicznej[9]. Rozważając bilans potencjalnych zysków i strat, najprawdopodobniej zrozumieli, że niepodjęcie działania zgodnego z oczekiwaniami społecznymi mogłoby ich kosztować posady. Zaznaczyć należy jednak również, że do tego, aby opinia publiczna mogła wywierać taką presję, przyczyniły się dodatkowe okoliczności katalizujące. W przypadku *Pendleton Act* były to skandale polityczne początku lat 80. XIX wieku, wspominane już zabójstwo prezydenta J.A. Garfielda oraz porażka we wcześniejszych wyborach kongresowych przeciwników wprowadzenia reformy służby cywilnej. Dodatkowo trzeba wspomnieć, że reformatorzy zorganizowali bardzo sprawną kampanię społeczną uświadamiającą ludzi o konieczności wprowadzenia ustawy. Akty tego typu, a więc godzące w interesy samych

8 Por. A. Hoogenboom, *The Pendleton Act and the Civil Service*, art. cyt., s. 315.

9 Por. S.M. Theriault, *Patronage, the Pendleton Act, and the Power of the People*, art. cyt., s. 66.

polityków, wymagają zatem odpowiednich okoliczności o charakterze przesilenia. Jak miały pokazać czasy późniejsze, wiele ustaw dotyczących finansowania wyborów i wprowadzających ściślejsze regulacje zostało uchwalonych właśnie w takich nadzwyczajnych okolicznościach.

*Pendleton Act* potencjalnie ograniczał więc znacząco wpływy partii politycznych, które do tamtego czasu w 75% utrzymywały się właśnie z donacji ściąganych od osób zatrudnionych w sektorze publicznym[10]. To, że wyżej wymienione źródło finansowania wyschło, nie oznaczało jednak, że dochody partii dramatycznie zmalały. Jak to bardzo często bywa w systemie finansowania polityki, jedne źródła, gdy tylko zachodzi taka potrzeba, są zastępowane innymi. Pod koniec XIX wieku amerykańskie partie zaczęły pozyskiwać środki finansowe głównie od korporacji, a w szczególności od przemysłu naftowego, kolejowego, hutniczego oraz sektora finansowego[11]. Proceder finansowania kampanii wyborczych polityków z budżetów korporacyjnych stał się szczególnie widoczny na przełomie XIX i XX wieku, a jego najjaskrawszym przykładem stały się działania przemysłowca Marca Hanny na rzecz kampanii prezydenckich Williama McKinleya. M. Hanna był w stanie zorganizować ogromną kampanię wyborczą, jak również zebrać ogromne sumy pieniędzy (w przeliczeniu na dzisiejszą wartość, było to między 35 a 100 milionów dolarów). Co znamienite, zorganizował on także doskonale funkcjonujący formalny system zbierania pieniędzy od banków i korporacji, wymagając od nich wpłat uzależnionych od wielkości i zasobności[12]. Prowadząc zbiórkę, dawał równocześnie do zrozumienia, że przyszły dobrobyt przedsiębiorstwa może w znacznej mierze zależeć od złożonego datku. W 1896 roku, działając w ten sposób, był w stanie sprawić, że W. McKinley dysponował sumą na kampanię około dwudziestokrotnie większą niż jego demokratyczny oponent William Jennings Bryan[13]. Przykład

10 Por. tamże, s. 52.

11 Por. A. Corrado, *Money and Politics: A History of Federal Campaign Finance Law*, art. cyt., s. 10.

12 Por. M.J. Rozell, C. Wilcox, D. Madland, *Interest Groups in American Campaigns: The New Face of Electioneering*, CQ Press, Washington D.C. 2006, s. 4.

13 Por. tamże, s. 5.

tej kampanii prezydenckiej, pomimo że najbardziej nagłośniony, nie był oczywiście odosobniony. Podobnie sytuacja wyglądała w przypadku wyborów kongresowych oraz w bardzo dużym stopniu w wyborach do władz stanowych i lokalnych, choć tu warto zaznaczyć, że niektóre stany wprowadziły zakazy sponsorowania kampanii wyborczych przez korporacje. Jednak na poziomie federalnym długo takich zakazów nie wprowadzano, mimo że opinia publiczna coraz głośniej zaczęła się tego domagać i dodatkowo politycy oraz działacze reprezentujący ruch progresywistyczny[14] rozpoczęli nagłaśnianie problemu. Bezpośrednim przyczynkiem do pracy nad konkretnymi regulacjami musiał stać się znowu skandal polityczny albo chociaż jego groźba. Podczas kampanii prezydenckiej w 1904 roku zarzucano Theodorowi Rooseveltowi, że w bardzo dużej mierze wspierany był przez korporacje, od których, jak zarzuty sugerowały, oczekiwał odpowiedniego wspomagania swej kampanii w zamian za późniejszą przychylność. Najpoważniejsze zarzuty nie zostały co prawda udowodnione, niemniej jednak późniejsze dochodzenie ujawniło wiele nieprawidłowości w finansowaniu tej kampanii. Kontratakując, prezydent Th. Roosevelt, który nawiasem mówiąc, był dość blisko związany z platformą progresywistyczną, wyszedł z inicjatywą uchwalenia nowego prawa dotyczącego finansowania kampanii, które miało wprowadzić nakaz ujawniania wszelkich donacji wyborczych oraz zakaz ich czynienia przez korporacje. Kilka lat musiało jednak upłynąć, aby Kongres podjął jakieś konkretne działania legislacyjne w tej sprawie. Podobnie jak w przypadku uchwalonego kilkadziesiąt lat wcześniej *Pendleton Act*, również tutaj opinia publiczna, a ściślej zorganizowana opinia publiczna, odegrała bardzo ważną rolę. Po pierwsze, istotne było wzrastające całościowe poparcie dla ideałów progresywizmu, a po drugie, bardzo duże znaczenie zdobyła *National Publicity Law*

14 Ruch Progresywistyczny to ruch reformatorski przełomu XIX i XIX wieku, którego najbardziej ogólnym celem było uzdrowienie polityki w Stanach Zjednoczonych. Jednym z najistotniejszych jego komponentów była niechęć do przemożnego wpływu korporacji i biznesu, które poprzez swój wpływ na polityków były w stanie doprowadzać do wprowadzania korzystnych dla siebie regulacji czy też zapobiegać pożądanym społecznie zmianom. Por. D.P. Thelen, *Social Tensions and the Origins of Progressivism*, „The Journal of American History" Vol. 56, No. 2 (Sep., 1969), s. 338-339.

*Organization* (NPLO), która była w stanie wywierać na Kongres na tyle dużą presję, by skłonić go do uchwalenia odpowiedniego prawa[15] – tzw. *Tillman Act of 1907*. Ustawa ta zakazała korporacjom oraz bankom czynienia jakichkolwiek donacji wyborczych na rzecz kampanii na wszystkie stanowiska polityczne. Była pierwszym znaczącym krokiem w stronę regulowania finansowej strony kampanii wyborczych, ale oczywiście na razie prawem dość wybiórczym, niebędącym częścią większego systemu. Dała ona jednak początek próbom bardziej kompleksowym. Trzy lata później, ponownie z inicjatywy NPLO, doszło do uchwalenia *Publicity Act of 1910*[16]. Pierwotna wersja zakładała jedynie ujawnianie finansów kampanii i to w dodatku jedynie w przypadku wyborów do Izby Reprezentantów, ale już poprawki wprowadzone w 1911 roku czyniły ustawę bardziej kompleksową. W myśl jej postanowień obowiązywać miało pełne ujawnianie zarówno przychodów, jak i wydatków na poczet kampanii wyborczych do Senatu i Izby Reprezentantów. Co również niezmiernie istotne, po raz pierwszy wprowadzono limity wydatków, jakie można czynić na rzecz prowadzenia kampanii[17].

Bolączką systemu regulacji finansowania kampanii wyborczych opartego na *Publicity Act 1910* i *1911* było to, że obejmował on jedynie tak zwanych lata wyborcze, czyli te, w których miały akurat miejsce wybory do władz federalnych. W praktyce więc wymogi te dotyczyły jedynie co drugiego roku. Że jest to problem, widoczne

15 Por. A. Fung, M. Graham, D. Weil, *Full Disclosure. The Perils and Promise of Transparence*, Cambridge University Press, Cambridge 2007, s. 201.

16 Właściwa nazwa ustawy brzmiała *Federal Corrupt Practices Act. 36 Stat. 822*.

17 Miało to być 5 tysięcy dolarów w przypadku wyborów do Izby Reprezentantów oraz 10 tysięcy w przypadku wyborów do Senatu. Por. A. Corrado, *Money and Politics: A History of Federal Campaign Finance Law*, art. cyt., s. 39-41. Niniejsze postanowienia zostały jednak w znacznym stopniu osłabione, gdy Sąd Najwyższy uznał, że ograniczenia wydatków na kampanie wyborcze dotyczą jedynie wyborów właściwych, a nie prawyborów. Newberry v. United States, 256 U.S. 232 (1921). Postanowienie to dopiero wiele lat później zostało bardziej restrykcyjnie zinterpretowane. W sprawie United States v. Classic 313 U.S. 299 (1941) Sąd Najwyższy orzekł, że regulacje kongresowe mogą dotyczyć również prawyborów, ale tylko w przypadku stanów, gdzie według prawa stanowego prawybory są częścią procesu wyborczego oraz mogą mieć wpływ na wynik wyborów właściwych. Zaznaczmy, że obecnie limity takie już nie obowiązują ze względu na decyzję Sądu Najwyższego w sprawie Buckley v. Valeo z 1976 roku.

stało się w czasach niezwykle głośnej afery *Teapot Dome*. Ujawniono wtedy wiele procederów korupcyjnych związanych z przemysłem naftowym i politykami przekupywanymi wielkimi sumami pieniędzy[18]. Kolejny raz dopiero skandal polityczny stał się inspiracją do podjęcia próby wyeliminowania patologii, które już wcześniej były powszechnie dostrzegane. Uchwalony w 1925 roku *Federal Corrupt Practices Act* miał za zadanie wyeliminować luki prawne pozostawione przez wcześniejsze ustawy. Głównymi elementami stały się ściślejsze wymagania odnośnie ujawniania przychodów partii oraz polityków i, co bardzo istotne, objęcie wymogiem ujawniania również lat, gdy nie prowadzone są kampanie wyborcze[19].

W latach 30. XX wieku zaczęły pojawiać się nowe niepokojące tendencje. Po pierwsze, w okresie New Deal, gdy interwencjonizm rządowy powodował rozbudowywanie programów robót publicznych, bardzo znacząco powiększało się grono osób zawodowo uzależnionych od administracji rządowej, a nieobjętych regulacjami opisywanego *Pendleton Act*. W 1939 roku uchwalono więc *Hatch Act*, który rozszerzył zakres *Pendleton Act*, obejmując regulacjami zakazującymi zaangażowania politycznego znacznie szersze grono pracowników federalnych niż to było w świetle wcześniej istniejącego prawa[20]. Kolejną zauważalną tendencją lat 30. i okresu New Deal była niezmiernie szybko rosnąca rola i pozycja polityczna związków zawodowych[21]. Związane to było z charakterem polityki prowadzonej przez administrację F.D. Roosevelta, która w naturalny sposób budowała pozycję związków. Konsekwencją wzrastającej roli związków była ich siła, również finansowa, i co za tym idzie, wzrastające zaangażowanie finansowe w proces wyborczy.

18 Afera *Teapot Dome* związana była z udostępnieniem w zamian za łapówki państwowych złóż roponośnych do eksploatacji prywatnej firmie. Odnośnie do okoliczności, które doprowadziły do wszczęcia dochodzenia w tej sprawie, por. B. Noggle, *The Origins of the Teapot Dome Investigation*, „The Missisipi Valley Historical Review" Vol. 44, No. 2 (Sep., 1957), s. 237-266.

19 Dodatkowo podniesiono limity wydatków na kampanie do Senatu z 10 do 25 tysięcy dolarów.

20 Por. M.J. Esman, *The Hatch Act. A Reappraisal*, „The Yale Law Journal" Vol. 60, No. 6 (Jun., 1951), s. 988-991.

21 Por. A. Corrado, *Money and Politics: A History of Federal Campaign Finance Law*, art. cyt., s. 30.

Związkom zawodowym bardzo zależało, aby rozpoczęta przez demokratów i prezydenta F.D. Roosevelta polityka była kontynuowana i dlatego też przeznaczały znaczną część swoich budżetów na pomoc prozwiązkowym politykom w dostawaniu się do Kongresu. Skala tego wsparcia zaczęła wzbudzać coraz szersze kontrowersje i to nie tylko wśród polityków Partii Republikańskiej, ale również wśród umiarkowanych Demokratów. W odpowiedzi, w 1943 roku uchwalono, pomimo weta prezydenta F.D. Roosevelta, tzw. *Smith-Conally Act*. Wśród najważniejszych postanowień tej ustawy należy wymienić zastosowanie w stosunku do związków zawodowych analogicznych zakazów odnoszących się do donacji wyborczych, jakie przewidziane były dla korporacji w *Tillman Act*. W rezultacie, od tamtego czasu ani korporacje, ani związki nie mogły – teoretycznie – przekazywać pieniędzy na rzecz kampanii wyborczych. *Smith-Conally Act*, który był ustawą mającą charakter prawa czasu wojny, musiał być z formalnego punktu widzenia uchwalony po wojnie ponownie. Doszło do tego w 1947 roku, kiedy to *Taft-Harley Act* powtórzył wiele najważniejszych postanowień wcześniejszego prawa z 1943 roku. Niemniej jednak w ustawie *Taft-Harley* znalazło się coś więcej, co z punktu widzenia rozważań o finansowaniu kampanii wyborczych wydaje się niezmiernie istotne. Wcześniej, i to zarówno w stosunku do korporacji, jak i związków zawodowych, mieliśmy do czynienia z zakazem czynienia donacji wyborczych, a więc przekazywania pieniędzy kandydatom, ich komitetom, jak również komitetom partyjnym. Cały czas jednak i korporacje, i związki mogły samodzielnie takie kampanie prowadzić, opłacając ogłoszenia wyborcze, drukując ulotki i podejmując temu podobne działania. W ustawie *Taft-Harley* zapisano, że oprócz donacji zakazuje się również czynienia wydatków związanych z kampaniami wyborczymi na szczeblu federalnym. Ustawa *Taft-Harley* odnosiła się konkretnie do związków zawodowych, ale równolegle poczyniono odpowiednie zmiany w *Federal Corrupt Practices Act*, gdzie tymi zakazami objęto zarówno związki, jak i korporacje[22]. Zaznaczmy, że zakaz ten dotyczył wykorzystywania przez te podmioty pieniędzy pochodzących bezpośrednio z ich budżetów. Związki zawodowe sprawnie

22 Por. W.D. Layman, *Constitutionality of Section 610 of the Federal Corrupt Practices Act*, „California Law Review" Vol. 46, No. 3, (Aug., 1958), s. 439.

przystosowały się do nowych ograniczeń. Co prawda, nie mogły przekazywać pieniędzy pochodzących ze związkowych budżetów, ale zaczęły tworzyć komórki z osobnymi budżetami, zasilanymi pieniędzmi zbieranymi od ludzi specjalnie na cele wyborcze. Jako że były to podmioty w pewnym stopniu niezależne, pozostawały one poza regulacjami nałożonymi na same związki. Pierwszym takim osobnym związkowym komitetem był założony w 1943 roku przez *Congress of Industrial Organizations*, *Congress of Industrial Organizations Political Action Committee* (CIO PAC). Właśnie nazwa *Political Action Committee* (PAC) zaczęła być później używana do opisywania tego typu podmiotów. W późniejszym okresie zaczęło powstawać bardzo dużo tego typu komitetów, przy czym tworzone one były również przez inne organizacje, jak korporacje czy też polityczne grupy interesu. PAC-i stały się jednym z najbardziej popularnych sposobów zaangażowania różnego rodzaju organizacji w proces wyborczy[23]. Warto jednak pamiętać, że to organizacje związkowe dały początek tego typu fenomenowi. Korporacje natomiast bardzo często starały się obchodzić wprowadzone zakazy przez przekazywanie pieniędzy na kampanie wyborcze pośrednio poprzez swoich pracowników. Przyznawano im specjalne premie, które następnie byli oni zobligowani przekazać na rzecz kandydata lub partii.

W okresie po uchwaleniu *Taft-Harley Act* sytuacja prawna bardzo długo pozostawała bez zmian. Ani w latach 50., ani 60. ubiegłego wieku nie pojawiły się jakiekolwiek reformy dotyczące finansowania kampanii wyborczych[24], ale stopniowo sytuacja się zmieniała. Sami politycy dostrzegli konieczność wprowadzenia ograniczeń, jeżeli chodzi o finansowanie kampanii wyborczych. Nie chodziło tu tyle o zasady przejrzystości czy dążenie do stworzenia sprawiedliwego

23 PAC-i są to komitety, które zbierają donacje od obywateli oraz innych PAC-ów, a następnie rozdysponowują je w różny sposób. Mogą np. przekazywać pieniądze kandydatom, mogą same prowadzić kampanie w imieniu kandydatów, mogą prowadzić kampanie niezależnie od kandydatów. Odnośnie do dokładnego opisu funkcjonowania PAC-ów, ich struktury, procesów decyzyjnych i pozycji politycznej, por. L. Sabato, *PAC Power*, Norton, New York 1984.

24 Pojawiały się, co prawda, próby wprowadzenia jakichś regulacji – jak chociażby propozycja senatora R. Longa, aby wprowadzić publiczne finansowe wspomaganie partii przy okazji kampanii prezydenckich – ale nie zyskiwały one wystarczającej aprobaty politycznej.

systemu, ile o interes. W miarę bowiem, jak zmieniał się po II wojnie światowej charakter kampanii wyborczych[25], do czego najbardziej przyczyniło się rozpowszechnienie telewizji, politycy zasiadający w Kongresie dostrzegli, że przy niebotycznie wzrastających kosztach kampanii nie są oni w stanie zapewnić skutecznego finansowania i przeciwstawiać się kandydatom-milionerom, których liczba wzrastała w szybkim tempie[26]. Na początku lat 70. powstała więc w końcu korzystna sytuacja polityczna, aby wprowadzić znaczące reformy, które byłyby w stanie uzdrowić całkowicie nieefektywny system oparty na *Federal Corrupt Practices Act* z roku 1925.

W 1971 roku uchwalono ustawę, która, jak często się określa, otworzyła epokę nowoczesnego prawodawstwa w zakresie finansowania wyborów[27]. Uchwalona *Federal Election Campaign Act* (FECA) miała na celu uregulowanie dwóch kwestii. Pierwszym priorytetem stało się doprowadzenie do przejrzystego i pełnego ujawniania finansów wyborczych, a drugim pewne ograniczenie sum, jakie wydawane były na kampanie. W ramach tej ustawy wprowadzono limity wydatków, które kandydaci mogli z własnej kieszeni przeznaczać na kampanie[28] oraz, które można było czynić na poczet kampanii prowadzonych w mediach[29]. Niedługo po uchwaleniu ustawy pojawiły się jednak okoliczności, które sprawiły, że kongresmani, pod naciskiem opinii publicznej, postanowili jeszcze bardziej zaostrzyć zawarte w FECA regulacje. Mowa tu o skandalu *Watergate*. Sam w sobie skandal nie był bezpośrednio związany z finansowaniem kampanii wyborczych, ale w wyniku śledztwa ujawniono bardzo wiele nieprawidłowości w kampanii z roku 1972

25 Bardzo znaczącą zmianą było to, że do prowadzenia skutecznych kampanii wyborczych nie trzeba było tysięcy aktywistów działających w terenie. Skuteczniejsze stawały się kampanie prowadzone poprzez nowe, atrakcyjne medium, którym stała się telewizja.

26 Por. H.E. Alexander, *Rethinking Election Reform*, „Annals of the American Academy of Political and Social Science" Vol. 425, „Political Finance: Reform and Reality" May 1976, s. 5.

27 Por. A. Corrado, *Money and Politics: A History of Federal Campaign Finance Law*, art. cyt., s. 20.

28 W wyborach prezydenckich było to 50 tysięcy dolarów, senatorskich 35 tysięcy, a w wyborach do Izby Reprezentantów 25 tysięcy.

29 Sumy zależne od liczby ludności zamieszkującej dany stan.

oraz informacje o pieniądzach niewiadomego pochodzenia, które znalazły się na koncie Partii Republikańskiej i których użyto do sfinansowania części nielegalnej akcji w hotelu Watergate. Jeszcze raz to afera stała się katalizatorem zmian. Została do tego celu wykorzystana przez grupy interesu publicznego, jak choćby *Common Cause*[30]. Poprawiona w 1974 roku FECA, ze względu na klimat społecznego wzburzenia, stała się ustawą idącą bardzo daleko, jeżeli chodzi o ograniczenia finansów kampanii wyborczych – dużo dalej niż można było jeszcze na początku lat 70. przypuszczać[31]. Pierwszą znaczącą zmianą było wprowadzenie limitów na ogół wydatków, jakie mogły być czynione na poczet kampanii[32]. Zastąpiły one ograniczenia, które w ramach FECA 1971 odnosiły się jedynie wydatków medialnych. Dodatkowo, co ważne, ustalono również limity wydatków, które na poczet kampanii kandydatów mogły być czynione z kont partii[33]. Drugim istotnym komponentem ustawy było ustalenie limitów donacji, jakie obywatele mogli przekazywać na rzecz kandydatów i kampanii wyborczych. Ustalono, że obywatel w jednej turze wyborów mógł przekazać na rzecz kandydata maksymalnie tysiąc dolarów. Łącznie obywatel mógł przekazać na rzecz kampanii wyborczych różnych kandydatów nie więcej niż 25 tysięcy dolarów rocznie. Ustalono również, że wspominane już PAC-i, które w zasadzie zostały w FECA usankcjonowane prawnie, mogły

30 Por. H.E. Alexander, *Rethinking Election Reform*, art. cyt., s. 5.

31 Oprócz samego FECA 1974, czyli ustawy na szczeblu federalnym, w obliczu afery *Watergate* bardzo wiele stanów zmieniło również swoje własne stanowe prawa odnoszące się do kwestii finansowania kampanii wyborczych. Por. R.J. Huckshorn, *Who Gave It? Who Got It?: The Enforcement of Campaign Finance Laws in the States*, „The Journal of Politics" Vol. 47, No. 3 (Aug., 1985), s. 773.

32 W myśl postanowień FECA 1974, kandydaci na senatorów mogli wydać w prawyborach 100 tysięcy dolarów albo 8 centów pomnożone przez liczbę uprawnionych do głosowania w zależności od tego, która suma była wyższa. W wyborach właściwych było to odpowiednio 150 tysięcy albo 12 centów. W przypadku wyborów do Izby Reprezentantów limit ustalono na 70 tysięcy dolarów w każdej turze. W przypadku wyborów prezydenckich limity wynosiły 10 milionów w procesie nominacji oraz 20 milionów w wyborach właściwych.

33 20 tysięcy dolarów albo 2 centy pomnożone przez liczbę uprawnionych do głosowania.

przekazać na rzecz kandydata nie więcej niż 5 tysięcy dolarów. Zapisano również limity wydatków, które sami kandydaci i członkowie ich rodzin mogli czynić na poczet kampanii. Niezmiernie istotnym komponentem ustawy z 1974 roku było ograniczenie wydatków, jakie różne podmioty mogły czynić, prowadząc kampanie niezależnie od kandydatów[34]. W ramach FECA 1974 ustalono również dość kompleksowy i przejrzysty system ujawniania finansów kampanii wyborczych oraz stworzono w końcu odpowiedni mechanizm kontroli. Przypomnijmy, że podstawowym mankamentem wszystkich wcześniejszych regulacji dotyczących finansowania kampanii wyborczych był brak odpowiedniej instytucji, która byłaby w stanie sprawdzać prawidłowość składanych raportów oraz nadzorować przepływ wydatków na kampanie wyborcze, jak też wydawać dodatkowe regulacje dotyczące kampanii wyborczych. W myśl postanowień z 1974 roku powołano *Federal Election Commission* (FEC), sześcioosobowe ciało składające się z przedstawicieli zarówno Demokratów, jak i Republikanów, posiadające szerokie kompetencje w zakresie kontrolowania finansów kampanii wyborczych oraz interpretacji przepisów. Ostatnim elementem tej kompleksowej ustawy było wprowadzenie publicznego finansowania wyborów prezydenckich. System ten przewidywał częściowe finansowanie kampanii w prawyborach oraz pełne finansowanie wyborów właściwych. Warunkiem otrzymywania przez kandydata pieniędzy była jego akceptacja limitów wydatków na kampanie oraz zobowiązanie się do niepozyskiwania dodatkowych funduszy ze źródeł prywatnych. W 1974 roku limit wydatków, a równocześnie sumę, jaką kandydatom zwracano, ustalono na 20 milionów dolarów, przy czym z każdymi wyborami miała ona rosnąć. Jeżeli chodzi o prawybory, to zastosowano dość ciekawy system publicznych funduszy uzupełniających. Kandydaci otrzymywali od państwa dolara za każdego dolara zebranego od darczyńców indywidualnych. Należy zaznaczyć, że dotyczyło to tylko donacji indywidualnych do sumy 250 dolarów[35]. System był skonstruowany

34 Ograniczenie podobne do tego, które znalazło się wcześniej w odniesieniu do zakazu czynienia wydatków wyborczych przez korporacje i związki w *Taft-Harley Act* i poprawionym w 1947 roku *Federal Corrupt Practices Act*.

35 Tak więc na przykład: jeżeli kandydat otrzymał od kogoś datek w wysokości 50 dolarów, to państwo dodatkowo wpłacało na jego konto drugie 50 dolarów. Jeżeli było to 250, to suma zwrotu wynosiła 250. Natomiast jeżeli

w taki sposób, by zachęcać kandydatów do zbierania donacji od drobnych darczyńców, co, jak ufano, miało zapobiec nadmiernemu wpływowi bogatych ofiarodawców.

Uchwalona w 1974 roku FECA stworzyła więc bardzo kompleksowy teoretycznie bardzo skuteczny system nadzoru nad finansowaniem kampanii wyborczych. Składało się na niego: ogólne ograniczenie wydatków na kampanie wyborcze, ścisłe i dość małe limity donacji wyborczych, jasne reguły dotyczące ujawniania finansów, FEC jako instytucja nadzorująca finanse wyborcze, publiczne finansowanie wyborów prezydenckich oraz ograniczenia nałożone na kampanie prowadzone niezależnie od kandydatów. Ustawa, która powołała do życia taki system, była, jak oceniają analitycy, najambitniejszą próbą ustanowienia kontroli nad kwestiami finansowania kampanii wyborczych w historii USA[36].

Jednakże ta próba, jak się miało okazać, była jak na amerykańskie realia polityczne i konstytucyjne zbyt ambitna. Niedługo po uchwaleniu nowego prawa zaczęły pojawiać się głosy, że ustawa ta w niedopuszczalny sposób ogranicza prawa wolności wypowiedzi. Na nieszczęście dla reformatorów Sąd Najwyższy również zajął podobne stanowisko. Rozstrzygnięcie w sprawie Buckley v. Valeo było druzgocące dla koncepcji reformy założonej przez twórców FECA 1974. Podstawową kwestią, która została poddana osądowi Sądu Najwyższego było to, czy i jeśli tak, to w jakim stopniu, ustawa dotycząca finansowania kampanii wyborczych stała w sprzeczności z wolnością wypowiedzi gwarantowaną Pierwszą Poprawką do Konstytucji USA. Zdaniem podmiotów wnoszących skargę, między innymi senatora J.L. Buckleya, ograniczanie możliwości finansowania kampanii wyborczych jest równoznaczne z ograniczaniem możliwości wypowiedzi. W myśl tej argumentacji przekazywanie pieniędzy bądź wydawanie ich na kampanie stanowi formę wyrażania swojej opinii politycznej o kandydacie czy prowadzonej przez daną partię polityce. Sąd w dużej mierze przychylił się do tej

ktoś wpłacił przykładowo tysiąc dolarów, to kandydat otrzymywał dodatkowo od państwa i tak maksymalnie jedynie 250 dolarów.

36 Por. R.K. Goisdel, D.A. Gross, T.G. Shields, *Money Matters: Consequences of Campaign Finance Reform in the U.S. House Elections*, Rowman and Littlefield Publishers, Lanham 1999, s. 27.

argumentacji, uznając, że nałożone przez FECA 1974 limity tego, ile kandydaci mogą przeznaczać na swoje kampanie, całkowite limity wydatków na kampanie oraz ograniczenia tego, ile jednostki i grupy mogły wydawać na kampanie niezależnie od kandydatów, są niekonstytucyjne. Tym samym unicestwiona została cała część FECA, która ograniczała wydatki. Sąd uznał, że wydatki ponoszone na kampanie wyborcze stanowią wyraz konkretnych preferencji politycznych i, jako takie, nie mogą być ograniczane przez Kongres. Co ciekawe jednak, kwestia donacji wyborczych, czyli pieniędzy przekazywanych kandydatom przez różne podmioty, została potraktowana odmiennie. Sąd Najwyższy uznał, że przekazywanie pieniędzy kandydatom różni się jakościowo od czynienia wydatków na poczet ich kampanii. Zgodnie z orzeczeniem Sądu, podstawową różnicą była kwestia kontroli nad pieniędzmi i w konsekwencji nad przekazem. W przypadku wydatków, to podmiot ich dokonujący ma pełną kontrolę i dzięki nim może stworzyć przekaz taki, jaki chce, a tym samym może wyrazić swoje opinie. Natomiast w przypadku donacji darczyńca po przekazaniu pieniędzy nie ma w żadnym stopniu kontroli nad przekazem. Sąd Najwyższy uznał, że donacje wyborcze nie powinny być więc w takim samym stopniu chronione Pierwszą Poprawką, jak to jest w przypadku wydatków czynionych podczas kampanii. W myśl interpretacji Sądu, w przypadku donacji Kongres ma prawo wprowadzać ograniczenia, jeżeli uważa, że jest to konieczne w celu ograniczenia potencjalnej korupcji. Przekładając tę decyzję na konkretne realia, można przedstawić hipotetyczną sytuację, w której ktoś pragnie przeznaczyć milion dolarów na rzecz konkretnego kandydata. Nie może przekazać ich kandydatowi, jego PAC-owi bądź komitetowi partyjnemu prowadzącemu kampanię, które to podmioty wykupiłyby za te pieniądze czas antenowy i zamieściły w eterze reklamówkę wyborczą. Nie może tego zrobić, gdyż donacje w tak dużych sumach są zabronione. Osoba ta jednak może samodzielnie wykupić czas antenowy i zlecić wyprodukowanie takiej samej reklamówki i osiągnąć bardzo zbliżony efekt. Kolejnym istotnym postanowieniem było uściślenie tego, co w ogóle można uważać za wydatki na kampanie wyborcze. W myśl postanowień FECA przez takie wydatki rozumiano jakikolwiek przekaz odnoszący się do konkretnego kandydata. Takie wydatki były regulowane prawem dotyczącym kampanii wyborczych

i, jako takie, były poddane nadzorowi Federal Election Commission, i przypomnijmy, do tamtego czasu bardzo ograniczone. Sąd Najwyższy, orzekając w sprawie Buckley v. Valeo, uznał, że definicja ta jest zbyt rozmyta i szeroka oraz, że wydatki na kampanie wyborcze będą wydatkami jedynie wtedy, gdy przekaz przez niesfinansowany będzie zawierał konkretne słowa, takie jak: „głosuj na", „głosuj przeciw", „popieraj". Były to tak zwane „magiczne" słowa. Gdy w komunikacie słowa te się nie pojawiały, nawet gdy był on wybitnie nakierowany na oddziaływanie wyborcze, nie mógł on być traktowany jako ogłoszenie wyborcze. Ta część rozstrzygnięcia sądu spowodowała, że wszelkie ograniczenia stawały się praktycznie martwe. Nie trudno było bowiem stworzyć ogłoszenie wyborcze mające jasny przekaz, w którym unika się tych zaledwie kilku zakazanych słów. Warunkiem było jednak, aby wydatki czynione w ten sposób nie były ściśle koordynowane z kandydatem i jego sztabem, gdyż w przypadku, gdyby taka koordynacja zachodziła, byłyby one traktowane jako donacje i w rezultacie podlegały limitom. Decyzja w sprawie Buckley v. Valeo, oparta na obronie tak cennych dla Amerykanów wartości wynikających z Pierwszej Poprawki do Konstytucji, a więc wolności wypowiedzi, w rzeczywistości pogrzebała nadzieje tych, którzy planowali doprowadzić do pewnego ograniczenia wpływu pieniędzy na proces wyborczy i polityczny.

W 1976 roku Kongres został więc zmuszony do poprawienia FECA zgodnie z postanowieniami Sądu Najwyższego. Poprawiona FECA zawierała wprawdzie ciągle limity donacji wyborczych, system publicznego finansowania wyborów prezydenckich, ale wykreślone z niej zostały wszystkie ograniczenia wydatków na kampanie wyborcze oraz ograniczenia nałożone wcześniej na wydatki niezależne czynione przez różne podmioty. Powstał więc reżim finansowania kampanii wyborczych, który, pomimo że dużo lepszy i bardziej pełny niż przed rokiem 1971, był jednak pełen luk, które miały sprawić, że konsekwentnie zaczęły pojawiać się i narastać dość negatywne tendencje.

Problemem nie było to, że na kampanie wyborcze wydawano coraz większe sumy pieniędzy, ale przede wszystkim to, że pojawiało się coraz więcej form finansowania kampanii wyborczych, które wymykały się spod kontroli, a ściślej kontroli prawa o finansowaniu kampanii wyborczych oraz organu nadzorującego, czyli FEC.

Komisja ta miała nadzór nad finansami kampanii prowadzonych przez kandydatów, przez PAC-i afiliowane przy różnych organizacjach, przez komitety wyborcze partii politycznych. Jeżeli chodzi o te podmioty, to dzięki rozstrzygnięciu w sprawie Buckley v. Valeo nie obowiązywały ich limity wydatków, jednak źródła pochodzenia pieniędzy były już ściśle określone. Pieniądze na kampanie mogły pochodzić z donacji zbieranych w ramach funkcjonującego prawa o finansowaniu kampanii wyborczych, a donacje, przypomnijmy, były ograniczone i ściśle ujawniane. Co więcej, nie mogły one pochodzić ani od korporacji, ani od związków zawodowych. Te wszystkie fundusze, a więc fundusze zbierane i rozdysponowywane w oparciu o regulacje prawa o finansowaniu kampanii wyborczych, określane są mianem funduszy twardych. Oczywiście można uważać za problem, że na kampanie przeznaczano coraz większe sumy, jednak były to pieniądze dość przejrzyste i kontrolowane. Poważnym problemem stało się natomiast, że coraz większa część kampanii wyborczych zaczęła być prowadzona w oparciu o pieniądze nieobjęte jurysdykcją FEC i prawa o finansowaniu kampanii wyborczych. Ten rodzaj funduszy przyjęło się określać mianem funduszy miękkich. Począwszy od lat 80. coraz większa ich część była rozdysponowywana przez partie polityczne oraz różne grupy interesu.

Partie, których pozycja stopniowo spadała w latach 60. i 70. i dodatkowo w kampaniach wyborczych ich miejsce było konsekwentnie zajmowane przez PAC-i oraz coraz mocniejsze sztaby samych kandydatów, były w stanie znaleźć w systemie finansowania odpowiednie luki prawne, które umożliwiły im odbudowanie nadwątlonej pozycji. Zaznaczyć należy, że rola poszczególnych podmiotów w wyborach zależy głównie od tego, jakie sumy są one w stanie przeznaczyć na kampanie. Po uchwaleniu FECA początkowo wydawało się, że partie nie mają zbyt rozbudowanych możliwości. Nie istniały co prawda ogólne limity wydatków, ale przypomnijmy, że limity te nie istniały jedynie w przypadku, gdy prowadzona za te pieniądze kampania nie była koordynowana z kandydatami[37]. Wydatki czynione przez

37 W rozstrzygnięciu w sprawie Buckley v. Valeo uznano, że wydatki niezależne, a więc czynione bez uzgodnienia z kandydatami nie są objęte limitami. Wydatki czynione w koordynacji z kandydatami uznawane były za

partie uznawano jednak długo za w naturalny sposób skoordynowane z kandydatami i, jako takie, były traktowane jako donacje na ich rzecz i przez to znacznie ograniczane. W myśl obowiązującego prawa partie mogły więc prowadzić działania związane z kampaniami wyborczymi jedynie w oparciu o tak zwane fundusze twarde, a więc zbierane w ramach limitów donacji (maksymalnie 20 tysięcy dolarów rocznie od jednego obywatela oraz zakaz przyjmowania donacji od korporacji i związków zawodowych). Fundusze zbierane poza tymi ograniczeniami mogły być przeznaczane jedynie na tzw. budowanie partii – czyli na przykład zakup budynków. To potencjalnie znacznie ograniczało możliwości partii. Ich przedstawicielom udało się jednak stopniowo doprowadzić do dokonania takiej interpretacji istniejącego prawa, że ograniczenia te praktycznie straciły na znaczeniu. W wyniku interpretacji FEC oraz odpowiednich poprawek wprowadzonych do FECA w 1979 roku partie zyskiwały nowe możliwości. Po pierwsze, przyznano im rację w tym, że działania prowadzone przez partyjne organizacje stanowe, które nie mają bezpośredniego odniesienia do wyborów na poziomie federalnym, nie są regulowane przez prawo federalne czyli FECA, ale przez prawa stanowe[38]. Miało to o tyle duże znaczenie, że w wielu przypadkach prawa stanowe zezwalały partiom na pozyskiwanie pieniędzy od korporacji i związków zawodowych. Partie na poziomie stanowym zyskiwały więc spore możliwości działania w oparciu o fundusze miękkie. Nie mogły to być oczywiście działania bezpośrednio związane z nawoływaniem do głosowania na określonego kandydata w wyborach na poziomie federalnym, ale bardzo duża część ogólnych wydatków kampanii mogła być prowadzona w oparciu o takie fundusze[39]. Dotyczyło to między innymi tak zwanej kampanii *Get out the vote*, czyli

równoznaczne z donacjami, czyli pieniędzmi przekazywanymi bezpośrednio kandydatom i, jako takie, podlegały limitom.

38 FECA, podobnie jak wcześniejszy *Federal Corrupt Practices Act* oraz późniejszy BCRA, są to ustawy federalne, a więc mogące regulować jedynie kwestie związane z wyborami na poziomie federalnym (prezydenckie i kongresowe). Kampanie wyborcze do władz stanowych (legislatury stanowe, wybory gubernatorskie) są prowadzone w oparciu o oddzielne stanowe regulacje dotyczące finansowania kampanii wyborczych, które w poszczególnych stanach są bardzo różne.

39 Por. FEC, *Advisory Opinion* 1978 – 10.

kampanii nawołującej do głosowania w ogóle[40]. Nie stanowi tajemnicy, że kampanie takie prowadzone przez partie polityczne mają na celu głównie zmobilizowanie swojego potencjalnego elektoratu, a nie ogólne podniesienie frekwencji wyborczej. Partie na poziomie stanowym zyskały więc możliwość angażowania się w proces wyborczy częściowo przy użyciu pieniędzy nieobjętych regulacjami FECA. Co istotne, również partie funkcjonujące na poziomie federalnym uzyskały jakiś czas później podobne możliwości. Federal Election Commission przychyliła się do argumentów liderów ogólnonarodowych organizacji partyjnych i również te organizacje mogły angażować się w aktywności polityczne przy użyciu miękkich funduszy, jeżeli tylko te aktywności nie były związane z wyborami na poziomie federalnym[41]. Po drugie, aktywności, które nie były uznane za czysto wyborcze, a więc związane z konkretnym kandydatem, nie były już traktowane jako wydatki z nim koordynowane i w rezultacie przestały podlegać limitom nałożonym wcześniej na wydatki na rzecz kandydatów[42]. Po trzecie, Sąd Najwyższy w jednym z rozstrzygnięć uznał, że partie mogą prowadzić kampanie wyborcze na rzecz kandydatów nieograniczone limitami tak długo, jak długo kampanie te nie są z kandydatami koordynowane[43]. Warto przypomnieć, że wcześniej zakładano, iż każda kampania wyborcza prowadzona przez partię na rzecz kandydata jest z nim uzgadniana i koordynowana. Sąd Najwyższy okazał się jednak być innego zdania, traktując partie podobnie jak inne podmioty biorące udział w dyskursie politycznym. Analizując tę decyzję, należy jednak uznać, że była ona raczej logiczną konsekwencją wcześniejszego orzeczenia w sprawie

40 W ramach takiej kampanii znajdą się zarówno ulotki nawołujące do wzięcia udziału w głosowaniu, jak również niejednokrotnie zapewnianie transportu do lokalów wyborczych.

41 Por. FEC, *Advisory Opinion* 1979 – 17.

42 Przypomnijmy, że w ramach FECA wydatki, które partie mogły czynić na rzecz kandydatów, były ograniczone. W przypadku np. wyborów senackich było to 20 tysięcy dolarów albo 2 centy przypadające na każdego uprawnionego do głosowania.

43 Uznano, że partie mogą prowadzić kampanie niezależne od kandydatów, jeżeli tylko nie zachodzą przesłanki, by przypuszczać, że są to kampanie z kandydatami koordynowane. Colorado Republican Federal Campaign Committee v. Federal Election Commission 518 US 604 (1996).

Buckley v. Valeo, gdyż sytuacja, w której wszystkie podmioty, czyli również grupy interesu, mogły czynić nieograniczone wydatki, a partie nie, była sytuacją dosyć nieprawidłową[44]. Po czwarte w końcu, ze względu na inne, dość niejasne traktowanie aktywności partii na poziomie federalnym i niefederalnym, zyskiwały one możliwość wykorzystywania znacznych funduszy zbieranych poza reżimem prawa o finansowaniu kampanii politycznych (funduszy miękkich), a więc, między innymi, pieniędzy od korporacji i związków zawodowych.

Mimo że partie zyskały sporo możliwości prowadzenia kampanii w oparciu o fundusze twarde, to jednak właśnie fundusze miękkie stały się dla nich instrumentem szczególnie atrakcyjnym. Ich główną zaletą było to, że dużo łatwiej pozyskiwać jest wielkie sumy pieniędzy od podmiotów dużych i bogatych, jak wspomniane korporacje i związki, niż od drobnych darczyńców, jak to jest w przypadku funduszy twardych[45]. Kolejnym plusem wykorzystywania funduszy miękkich z punktu widzenia partii politycznych była ich mała przejrzystość i brak konieczności ich ujawniania[46] oraz wypełniania skomplikowanych deklaracji, co przy rozliczaniu funduszy twardych było wymagane. Nie było więc zaskoczeniem, że partie polityczne zaczęły wykorzystywać tego typu możliwości na coraz szerszą skalę i ich pozycja w procesie politycznym stawała się dużo mocniejsza niż wcześniej, a, jak podkreślają analitycy, w rzeczywistości była ona jeszcze mocniejsza niż w powszechnej percepcji

44 Traktowanie partii politycznych w ten sposób było niewłaściwe, ponieważ głównym powodem regulowania finansów kampanii wyborczych i nakładania jakichkolwiek limitów była chęć ograniczania sytuacji korupcjogennych. Można się jedynie zastanawiać, gdzie w relacji kandydat oraz wspierająca go partia te korupcjogenne okoliczności mogły zachodzić. Por. C. Long, *Shouting down the Voice of the People: Political Parties, Powerful PACs, and Concerns about Corruption*, „Stanford Law Review" Vol. 46, No. 5 (May, 1994), s. 1185-1186.

45 Jak pokazują analizy, fundusze miękkie są najczęściej przekazywane przez organizacje bogate i równocześnie takie, które nie mają możliwości użycia w procesie politycznym innych znaczących zasobów, jak chociażby członkostwa i poparcia społecznego. Por. D.E. Appolonio, R.J. La Raja, *Who Gave Soft Money? The Effect of Interest Group Resources on Political Contributions*, „The Journal of Politics" Vol. 66, No. 4, Nov. 2004, s. 1147-1148.

46 Aż do 1991 roku nie wymagane były żadne raporty odnośnie do funduszy miękkich.

społecznej[47]. Podczas gdy w 1980 roku fundusze miękkie partii politycznych wynosiły około 19 milionów dolarów, to w 2002 roku już blisko 500[48]. Niezmiernie istotnym powodem tego dramatycznego wzrostu były nowe sposoby, na które partie nauczyły się fundusze miękkie wykorzystywać. Zwyczaj zbierania nieograniczonych sum funduszy miękkich był usankcjonowany prawnie już od końca lat 70. Ciągle istniały jednak ograniczenia co do ich wydawania. Mogły być one przeznaczane na bardzo wiele aktywności, ale nie na ogłoszenia wyborcze, bo te były aktywnością wybitnie wyborczą i, jako takie, musiały być opłacane z funduszy twardych. Stopniowo jednak i to, dzięki interpretacji sądów, miało się zmienić. Kolejne orzeczenia sądowe[49] jasno pokazywały, podążając drogą wyznaczoną przez orzeczenie w sprawie Buckley v. Valeo, że ogłoszenie jest ogłoszeniem wyborczym jedynie wtedy, gdy użyte w nim zostaną wspomniane wcześniej magiczne słowa, czyli „głosuj na", „głosuj przeciw", „doprowadź do porażki wyborczej kandydata X" i kilka innych, które zostały literalnie wymienione w regulacji *Federal Election Commission*. Wszystkie inne ogłoszenia nie kwalifikują się jako wyborcze i nie są objęte jakimikolwiek limitami i ograniczeniami. Ogłoszenia te kwalifikowały się jako tak zwane ogłoszenia tematyczne[50] i mogły być zamieszczane przez jakiekolwiek podmioty bez ograniczeń. Część z nich oczywiście promowała ważne polityczne kwestie, inne można było uznać za kampanie społeczne poruszające istotne tematy, ale gros z nich były to po prostu ogłoszeniami kryptowyborczymi. Pod przykrywką ogłoszeń tematycznych

47 Por. D. Dwyre, *Spinning Straw into Gold: Soft Money and U.S. House Elections*, „Legislative Studies Quarterly" Vol. 21, No. 3 (Aug., 1996), s. 420.

48 Por. D.B. Magleby, N. Carlisle Squires, *Party Money in 2002 Congressional Elections*, [w:] *The Last Hurrah?: Soft Money and Issue Advocacy in the 2002 Congressional Elections*, red. D.B. Magleby, Q.J. Monson, Brookings Institution Press, Washington D.C. 2004, s. 41.

49 Por. Federal Election Commission v. Massachusetts Citizens for Life 479 US 238 (1986), Faucher v. Federal Election Commission 502 US 820 (1991), Federal Election Commission v. Christian Action Network 92 F.3d 1178 (4th Cir. 1996).

50 Z ang. *issue advertisements* lub *issue advocacy*. Odnośnie do rozwoju zjawiska oraz charakterystyki tego typu kampanii, por. A. Corrado, *On the Issue of Issue Advocacy*, „Virginia Law Review" Vol. 85, No. 8, Symposium: *The Law and Economics of Elections* (Nov., 1999), s. 1803-1812.

można było pokazywać wizerunek kandydata, chwalić bądź ganić jego cechy charakteru oraz dokonania, roztaczać wizję przyszłości po jego ewentualnym wyborze i w myśl orzeczeń sądów nie były to ogłoszenia wyborcze.

Ogłoszenia tematyczne stały się w latach 90. najpopularniejszą formą prowadzenia kampanii wyborczych. Należy zaznaczyć, że były one wykorzystywane przez bardzo wiele podmiotów, nie tylko przez partie polityczne. Stały się one bowiem bardzo popularnym sposobem, dzięki któremu w kampanie wyborcze mogły bezpośrednio angażować się podmioty, które inne możliwości miały całkowicie bądź bardzo ograniczone. Mowa tu znowu o korporacjach i związkach zawodowych. W myśl obowiązującego prawa o finansowaniu kampanii wyborczych podmioty te nie mogły czynić donacji wyborczych, nie mogły prowadzić kampanii wyborczych w imieniu kandydatów, a jedyną dopuszczalną formą ich zaangażowania w kampanię było przekazywanie pieniędzy partiom politycznym w ramach funduszy miękkich, co jednak nie pozwalało im brać aktywnego udziału w wyborach. Istniała jeszcze oczywiście możliwość tworzenia przez korporacje i związki zawodowe swych PAC-ów, które mogły w pełni brać udział w kampaniach wyborczych, ale, co bardzo istotne, PAC-i te nie mogły być zasilane bezpośrednio z budżetów korporacyjnych i związkowych, a jedynie z donacji obywatelskich. Konstrukcja ogłoszeń tematycznych stanowiła więc niezmiernie atrakcyjną alternatywę. Należy zaznaczyć, że obok specyficznych grup interesu, jakimi są związki zawodowe i korporacje, również inne grupy korzystały z możliwości zamieszczania ogłoszeń tematycznych. Powszechnie strategię tę wykorzystywały grupy o podłożu ideologicznym, jak chociażby organizacje obrony życia, organizacje reprezentujące mniejszości, organizacje promujące prawo do posiadania broni i wiele, wiele innych. Praktycznie całe środowisko amerykańskich grup interesu wykorzystywało możliwość oddziaływania na kampanie wyborcze poprzez sponsorowanie ogłoszeń tematycznych, dzięki czemu ten proceder był stosowany na coraz większą skalę[51]. Bardzo powszechne

51 Szacuje się, że w 1996 roku na ogłoszenia tego typu wydano łącznie (wszystkie podmioty) pomiędzy 54 a 69 milionów dolarów, natomiast w 2002 roku już 347,8 miliona dolarów. Por. R. Biersack, M.H. Viray, *Interest Groups and*

stało się również tworzenie organizacji tylko i wyłącznie na potrzeby prowadzenia takich kampanii. Mowa tu o tak zwanych komitetach 527[52], czyli podmiotach mających na celu oddziaływanie polityczne. Sens tworzenia takich organizacji polega głównie na tym, że zazwyczaj przez przyjęcie niewinnie brzmiącej nazwy udaje się zwieść opinię publiczną co do tego, kto w rzeczywistości za daną kampanią stoi. Kampanie tematyczne stały się więc sposobem powszechnie wykorzystywanym przez różnego rodzaju organizacje, ale od lat 90. na największą skalę zaczęły one być stosowane przez partie polityczne, które przeznaczały na nie setki milionów dolarów, oczywiście w ramach funduszy miękkich[53].

W drugiej połowie lat 90. system kontroli nad finansowaniem kampanii wyborczych załamał się więc całkowicie. Kampanie prowadzone były przez różne podmioty, na różne sposoby i, co było największym problemem, poza kontrolą *Federal Election Commission* oraz prawa o finansowaniu kampanii wyborczych. Na ogromną skalę w kampanie angażowały się grupy interesu, a finanse partii politycznych, jeżeli chodzi o nakłady na kampanie, były mało przejrzyste. Czarę społecznej goryczy zaczęły przelewać dodatkowo coraz częściej ujawniane skandale związane z praktykami finansowania wyborów. Przy okazji wyborów 1996 roku światło ujrzały fakty, według których *Democratic National Committee*, czyli główny komitet partyjny Partii Demokratycznej, przyjmował pieniądze na

*Federal Campaign Finance*, [w:] *The Interest Group Connection: Electioneering, Lobbying, and Policymaking In Washington*, red. P.S. Herrnson, R.G. Shaiko, C. Wilcox, CQ Press, Washington D.C. 2005, s. 59.

52 Komitety te swą nazwę wzięły od tego, że właśnie sekcja 527 kodeksu prawa podatkowego definiuje i określa prawa oraz obowiązki tego typu organizacji. Ich prawna definicja stanowi, że są to „organizacje polityczne, których podstawowym celem jest wpływanie na selekcję, nominację, wybór czy też mianowanie osoby na stanowisko federalne, stanowe, lokalne, w administracji publicznej, czy też organizacji politycznej, jak również wpływ na wybór Prezydenta i Wiceprezydenta" 26 U.S.C. sec. 527(e)(2).

53 Na bardzo dużą skalę użycie kampanii tematycznych w oparciu o fundusze miękkie miało miejsce po raz pierwszy w kampanii prezydenckiej 1995-1996 i zapoczątkowane było przez Partię Demokratyczną promującą reelekcję Billa Clintona. Por. T.E. Mann, *The Rise of Soft Money*, [w:] *Inside the Campaign Finance Battle: Court Testimony on the New Reforms*, red. A. Corrado, T.E. Mann, T. Potter, Brookings Institution Press, Washington D.C. 2003, s. 24.

kampanię od podmiotów zagranicznych. Ujawniono też, że Bill Clinton osobiście brał udział w zbieraniu miękkich funduszy na rzecz swej partii, goszcząc najbardziej hojnych darczyńców w Białym Domu, a najznamienitszym oferując nawet nocleg w słynnym apartamencie Lincolna. Skandale w połączeniu z coraz bardziej agresywnymi i droższymi kampaniami prowadzonymi w drugiej połowie lat 90. spowodowały, że w oczach opinii społecznej system finansowania i regulowania kampanii wyborczych był coraz bardziej nie do przyjęcia i wymagał natychmiastowej zmiany. Istotne było nie tyle to, że ludzie postrzegali ten system jako niewłaściwy, ile przede wszystkim to, że kwestia ta stawała się jedną z najważniejszych dyskutowanych kwestii społecznych. Ponad 80% ankietowanych było zdania, że sytuacja systemu jest bardzo zła i wymaga on całkowitej rekonstrukcji[54]. Większość opinii publicznej uważała, że duże donacje przekazywane partiom politycznym mają niewłaściwy, korupcjogenny wpływ na proces polityczny, a to, iż politycy tak dużo czasu muszą poświęcać na zbieranie funduszy na kampanie wyborcze sprawia, że nie mogą prawidłowo wypełniać swych obowiązków[55]. W rzeczywistości również duża część polityków była podobnego zdania i dlatego też podczas kolejnego przesilenia pojawił się klimat korzystny dla przeprowadzenia gruntownej reformy. Należy jednak zaznaczyć, że debata nad jej wprowadzeniem była bardzo trudna i długotrwała. W grę wchodziły bowiem różne interesy polityków zarówno demokratycznych, jak i republikańskich[56], tych piastujących urzędy i tych do ich piastowania pretendujących, a sytuację w okresie debaty dodatkowo komplikował fakt, że Biały Dom był kontrolowany przez jedną partię, a Kongres przez drugą.

54 Por. P. Herrnson, *The Bipartisan Campaign Reform Act and Congressional Elections*, [w:] *Congress Reconsidered* 8th Ed., red. L.D. Dodd, B.I. Oppenheimer, CQ Press, Washington D.C. 2005, s. 161.

55 Por. M. Mellman, R. Wirthlin, *Public Views of Party Soft Money*, art. cyt., s. 266.

56 Republikanie lepiej niż Demokraci radzili sobie w pozyskiwaniu funduszy twardych, a więc w ramach prawa o finansowaniu kampanii. Demokraci w większym stopniu, co pokazały wybory 1996, wykorzystywali fundusze miękkie. Por. A. Corrado, *The Legislative Oddysey of BCRA*, [w:] *Life After Reform: When the Bipartisan Campaign Refeorm Act Meets Politics*, red. M. Malbin, Rowman & Littlefield Publishers, New York 2003, s. 24.

W 2002 roku udało się jednak w końcu doprowadzić do uchwalenia oczekiwanej reformy. *Bipartisan Campaign Reform Act of 2002* (BCRA) z założenia był próbą przywrócenia porządku, który zaplanowany był w FECA 1974, a który następnie stopniowo erodował. Głównymi celami nowej reformy było: po pierwsze, ograniczenie możliwości wykorzystywania przez partie polityczne funduszy miękkich jako zbyt uzależniających je od grup interesu; po drugie, uregulowanie kwestii ogłoszeń tematycznych w taki sposób, aby jasno odgraniczyć je od ogłoszeń wyborczych. W odniesieniu do funduszy miękkich, wprowadzono całkowity zakaz ich zbierania przez organizacje partyjne funkcjonujące na szczeblu federalnym. Była to ogromna zmiana, gdyż wcześniej partie te mogły zbierać nieograniczone sumy takich pieniędzy i dzięki możliwości tworzenia ogłoszeń tematycznych mogły również wydawać je w dowolny sposób. Od momentu wprowadzenia BCRA wszelka działalność partii na szczeblu federalnym musi być finansowana przy pomocy funduszy twardych, a więc zbieranych zgodnie z limitami prawa o finansowaniu kampanii wyborczych[57]. Wyeliminowano w ten sposób funkcjonującą wcześniej niejasną konstrukcję, w ramach której część aktywności mogła być opłacana z funduszy miękkich, a część z twardych. Ponadto, co niezmiernie istotne, uniemożliwiono stanowym organizacjom partyjnym prowadzenie kampanii wspierających kandydatów w wyborach na szczeblu federalnym przy użyciu funduszy miękkich. W świetle ustaleń BCRA cała aktywność wyborcza partii związana z wyborami do Kongresu oraz Białego Domu musi być finansowana przy pomocy funduszy ściśle objętych regulacjami i nadzorem FEC. To między innymi uniemożliwia korporacjom i związkom zawodowym przekazywanie pieniędzy na konta partii politycznych. Samo wyeliminowanie funduszy miękkich nie mogłoby przynieść zamierzonego efektu. Drugim koniecznym komponentem ustawy było ograniczenie zjawiska wykorzystania ogłoszeń tematycznych w kampaniach wyborczych. Bez tego ograniczenia mogłaby zaistnieć sytuacja, kiedy korporacje, które wcześniej przekazywały miękkie fundusze na rzecz partii politycznych, zaczęłyby te same pieniądze przeznaczać na samodzielne prowadzenie kampanii czy też przekazywać je na rzecz

57 Por. *Bipartisan Campaign Reform Act*, Sekcje 101 i 102.

wspomnianych komitetów 527, które prowadziłyby organizowałyby kampanie w oparciu o ogłoszenia tematyczne. Twórcy BCRA postarali się umieścić w ustawie takie zapisy, które określiłyby wyraźnie które ogłoszenia są ogłoszeniami wyborczymi, a które nie. Przypomnijmy, że do tamtego czasu przez ogłoszenia wyborcze rozumiano tylko te, w których użyte były określone słowa nawołujące do głosowania w konkretny sposób. W BCRA wprowadzono nowy termin – komunikowanie wyborcze[58], za które uznano każdy przekaz w mediach skierowany do określonego elektoratu, odnoszący się do konkretnego kandydata, który to przekaz jest wyemitowany w okresie 30 dni poprzedzających prawybory oraz 60 dni poprzedzających wybory właściwe. W myśl BCRA w okresie wyborczym, a więc w obrębie tych 30 czy 60 dni, cały czas mogły ukazywać się wszelakie ogłoszenia wyborcze nawiązujące zarówno w bezpośredni, jak i pośredni sposób do głosowania na określonych kandydatów, ale musiały one być opłacane w ramach funduszy twardych. Spowodowało to, że w okresie wyborczym korporacje i związki zawodowe utraciły możliwość finansowania ogłoszeń wyborczych[59]. Zaznaczmy, że w odniesieniu do okresu przedwyborczego nie wprowadzono żadnych ograniczeń. Trzecim, obok regulacji funduszy miękkich dla partii politycznych oraz restrykcji w odniesieniu do ogłoszeń tematycznych, komponentem BCRA było zwiększenie limitów na pozyskiwanie funduszy twardych w ramach federalnego prawa o finansach kampanii wyborczych[60]. Regulacje te miały ułatwić pozyskiwanie pieniędzy od zwykłych obywateli, drobnych ofiarodawców, co było jednym z głównych celów BCRA.

Ustawa, mimo że nawet przez twórców traktowana jako zaledwie pierwszy krok, stworzyła system dużo klarowniejszy i bardziej przejrzysty niż funkcjonujący do tamtego czasu. Równocześnie pojawiło się jednak bardzo szerokie grono krytyków nowo

58 Por. *Electioneering communication. Bipartisan Campaign Reform Act*, Sekcja 201.

59 Wprowadzono taki zakaz w Sekcji 203 *Bipartisan Campaign Reform Act*.

60 W BCRA przewidziano, że obywatel w cyklu wyborczym (dwuletnim) może przekazać na rzecz partii, kandydatów, PAC-ów maksymalną sumę 95 tysięcy dolarów (indeksowane o inflację i obecnie jest to już ponad 100 tysięcy dolarów). Wcześniej limit ten wynosił 25 tysięcy dolarów rocznie. Dwukrotnie (z tysiąca do 2 tysięcy dolarów) zwiększono limit donacji, jakie obywatel mógł przekazać na rzecz kandydata.

uchwalonego prawa kontestujące jego konstytucyjność, zwłaszcza aspekty związane z ograniczaniem wolności wypowiedzi i swobody funkcjonowania partii. O losie BCRA, podobnie jak to było kilkadziesiąt lat wcześniej w przypadku FECA, miał zdecydować Sąd Najwyższy. Tym razem jednak, inaczej niż to było w przypadku rozstrzygnięcia w sprawie Buckley v. Valeo, Sąd stanął po stronie reformatorów. Rozstrzygając w sprawie McConnel v. Federal Election Commission[61], Sąd Najwyższy podtrzymał większość najważniejszych postanowień BCRA, co było zresztą sporym zaskoczeniem dla obserwatorów życia politycznego[62]. Należy jednak zaznaczyć, że sprawa McConnel v. Federal Election Commission była sprawą o charakterze ogólnym, tzw. *facial challenge*, i takie rozstrzygnięcie nie wykluczało, iż w przyszłości w konkretnych sprawach (*as-aplied challenge*) postanowienia te będą skonkretyzowane, a w zasadzie zmieniane. W następnych jednak dwóch cyklach wyborczych (2003-2004 i 2005-2006) kampanie były prowadzone w oparciu o interpretację przychylną dla zwolenników BCRA.

W obliczu obowiązywania nowych regulacji dało się dostrzec diametralną zmianę, jeżeli chodzi o strukturę finansów kampanii wyborczych. Odcięcie partiom politycznym możliwości pozyskiwania funduszy miękkich od korporacji, związków zawodowych i bardzo bogatych darczyńców spowodowało, że musiały one skoncentrować się na zbieraniu funduszy twardych od drobnych darczyńców. W rzeczywistości partie były w stanie dostosować się do nowych realiów w bardzo skuteczny sposób, rozbudowując bazę donatorów indywidualnych do rekordowych rozmiarów i skutecznie pozyskując fundusze twarde na rzecz kampanii. Kontekst wyborczy roku 2004 był ku temu szczególnie korzystny, ze względu na większe niż kiedykolwiek oparcie się kandydatów w wyborach

61 Por. McConnel v. Federal Election Commission 540 U.S 93 (2003).

62 Zaskoczeniem w tym rozstrzygnięciu było to, że zdecydowanie inaczej niż to było w przypadku ogromnej większości rozstrzygnięć wcześniejszych w tej materii, Sąd skłonił się bardziej w stronę gwarantowania praw sprawiedliwości i równości niż wolności. W rozumieniu komentatorów miał to być wyraz pewnej nowej tendencji. Por. R.L. Hasen, *Buckley Is Dead, Long Live Buckley: The New Campaign Finance Incoherence of McConnel v. Federal Election Commission*, „University of Pennsylvania Law Review" Vol. 153, No. 1, Symposium: *The Law of Democracy* (Nov., 2004), s. 31-32.

prezydenckich na bardzo przeciwstawnych, zdefiniowanych w oparciu o platformy partyjne pozycjach. Sprawiło to, że polityka w percepcji społecznej stała się bardzo partyjna i tym samym łatwiej partiom było pozyskiwać donacje od osób indywidualnych. W wyniku tych tendencji, wbrew przewidywaniom analityków, fundusze zebrane przez partie w okresie po wprowadzeniu zakazu przekazywania funduszy miękkich nie były wcale mniejsze. Zebrane przez partie donacje w roku 2004 w postaci jedynie funduszy twardych wyniosły ponad 1,2 miliarda dolarów i przewyższyły sumy zebrane w roku 2002 łącznie jako twarde i miękkie fundusze aż o 222 miliony dolarów[63]. Jednakże nie dotyczyło to wszystkich komitetów partyjnych na poziomie ogólnonarodowym. Omawiane liczby odnoszą się do sum zebranych przez Democratic National Committee oraz Republican National Committee. Komitety te zbierały fundusze głównie na poczet kampanii prezydenckiej. W ich przypadku widać, że udało się spokojnie wypełnić lukę po zamknięciu dopływu funduszy miękkich i zastąpić je funduszami twardymi.

Jednak w przypadku komitetów kongresowych, czyli takich, które zbierają donacje dla kandydatów do Izby Reprezentantów oraz Senatu, sytuacja przedstawiała się nieco inaczej. Wszystkie cztery, czyli Democratic Senatorial Campaign Committee (DSCC), Democratic Congressional Campaign Committee (DCCC), National Republican Senatorial Committee (NRSC) oraz National Republican Congressional Committee (NRCC), odnotowały pewien spadek ilości otrzymanych donacji. W ich przypadku niemożliwe stało się całkowite zastąpienie otrzymywanych wcześniej funduszów miękkich twardymi. Największe straty poniósł DSCC, który w 2004 roku zebrał 88,7 miliona dolarów, w porównaniu z 143,5 milionami w 2002 roku. Republikański NRSC zebrał w 2004 roku 79 milionów dolarów, a dwa lata wcześniej aż 125,6 miliona dolarów. Mniejsze straty odnotowały komitety pozyskujące fundusze na konta kandydatów do Izby Reprezentantów. W przypadku DCCC było to 93,2 miliona dolarów w roku 2004 i 102,8 milionów w 2002. NRCC

63 Por. A. Corrado, *Party Finance in the Wake of BCRA*, [w:] M. Malbin, *The Election after Reform: Money, Politics, and Bipartisan Campaign Reform Act*. Rozdział 2, s. 6, ze strony Campaign Finance Institute, <www.cfinst.org> (dostęp: 04.03.2006). Publikacja przygotowana do ukazania się nakładem wydawnictwa Rowman and Littlefield.

zgromadził w 2004 roku 185,7 miliona dolarów, a w 2002 193,3 miliona i w jego przypadku procentowe straty okazały się najmniejsze[64]. Ogólnie należy wyraźnie podkreślić, że jeżeli chodzi o zbieranie funduszy twardych, to nastąpił tu ogromny wzrost[65]. Partie i ich komitety dość szybko przystosowały się do nowej sytuacji. Koniec ery funduszy miękkich nie oznaczał więc w żadnym wypadku końca angażowania się partii politycznych w proces wyborczy. Zmieniła się jedynie struktura finansowania, a partie stały się mniej zależne od wielkich, bogatych donatorów, co na pewno było dużym pozytywem regulacji wprowadzonych przez BCRA[66]. Kolejną istotną konsekwencją wspominanej ustawy było przynajmniej częściowe wyeliminowanie z kampanii wyborczych ogłoszeń tematycznych. Oczywiście ich zamieszczanie było nadal powszechne[67], ale w prawnie określonym okresie 30 dni przez prawyborami i 60 dni przed wyborami właściwymi stało się dużo rzadsze. W odniesieniu do tego bowiem okresu wiele podmiotów angażujących się wcześniej w ich sponsorowanie straciło taką możliwość.

Reżim finansowania kampanii wyborczych po wprowadzeniu BCRA był jakościowo dużo lepszy i bardziej przejrzysty niż wcześniejszy, ale po kilku latach funkcjonowania wiele z jego kluczowych postanowień zostało znacznie osłabionych kolejnymi decyzjami

64 Dane FEC, skompilowane przez A. Corrado. Por. tamże s. 17.

65 Por. D. Dwyre, R. Kolodny, *The Parties' Congressional Campaign Committees In 2004*, [w:] M. Malbin, *The Election after Reform: Money, Politics, and Bipartisan Campaign Reform Act*. Rozdział 3. s. 2. Publikacja przygotowana do ukazania się nakładem wydawnictwa Rowman and Littlefield.

66 System finansowania wyborów bez możliwości przekazywania funduszy miękkich wydaje się dawać stosunkowo więcej szans organizacjom w mniejszym stopniu dysponującym dużymi środkami finansowymi, a z kolei posiadającym inne zasoby, jak choćby liczne członkostwo. Por. D.E. Appolonio, R.J. La Raja, *Who Gave Soft Money? The Effect of Interest Group Resources on Political Contributions*, art. cyt., s. 1151.

67 Poza okresem określonym jako okres „abstynencji" (30 dni przed prawyborami i 60 dni przed wyborami właściwymi) odnotowano nawet pewien wzrost aktywności w dziedzinie zamieszczania ogłoszeń tematycznych. Wyrazem tego były zwiększone sumy zbierane i wydawane przez komitety 527, których wzmożona działalność stała się pewnym kanałem, dzięki któremu korporacje, związki i inne grupy interesu próbowały angażować w proces wyborczy fundusze, które wcześniej przekazywane były partiom w postaci funduszy miękkich.

Sądu Najwyższego. W 2007 roku, w sprawie Fedral Election Commission v. Wisconsin Right to Life Inc. Sąd znacznie zawęził interpretację pojęcia komunikowania wyborczego. Dotychczas, w oparciu o wcześniejszą interpretację w sprawie McConnel v. Federal Election Commission, pod tym terminem rozumiano komunikat odnoszący się do konkretnego kandydata, stworzony z intencją wywarcia wpływu na wynik wyborów. W 2007 roku uznano jednak, że taka interpretacja znacznie ograniczałaby wolność wypowiedzi i mogłaby ograniczać dyskurs polityczny. Nie należy więc, w opinii Sądu, sankcjonować, aby sama intencja, która jest przecież niezmiernie trudna do określenia, miała stanowić o tym, czy dane ogłoszenie można uznać za wyborcze, czy też nie. Co więcej, Sąd stwierdził, że dane ogłoszenie można uznać za wyborcze jedynie wtedy, gdy nie da mu się przypisać jakichś innych celów i intencji. Interpretacja ta sprawiła, że znowu wiele ogłoszeń tworzonych jako wybitnie nakierowane na oddziaływanie na wynik wyborczy nie było za takie uznawane[68] i tym samym bezprzedmiotowa stała się część BCRA odnosząca się do definiowania komunikowania wyborczego i zakazu prowadzenia kampanii wyborczych w oparciu o ogłoszenia tematyczne. Ponownie więc, dzięki rozstrzygnięciu w omawianej sprawie, korporacje, związki zawodowe i grupy interesu zyskały możliwość angażowania się w kampanie wyborcze w okresie tuż przed wyborami przy pomocy ogłoszeń tematycznych. Największe jednak znaczenie miała decyzja Sądu Najwyższego z 2010 roku w sprawie Citizens United v. Federal Election Commission. Rozstrzygając w tej sprawie, Sąd zaopiniował, że nie wolno zakazywać korporacjom, związkom i innym grupom angażowania się w komunikowanie wyborcze[69]. Uznano, że podmioty te powinny mieć prawo do produkowania swoich własnych reklamówek wyborczych na rzecz bądź przeciw kandydatom i reklamówki te mogą mieć charakter dosłowny, a więc bezpośrednio nawoływać do głosowania w określony sposób. Tak oto Sąd Najwyższy przyznał im prawo, którego wcześniej przez wiele dziesięcioleci nie posiadały. Zakaz

68 Por. D. Ortiz, *The Difference Two Justices Make: FEC v. Wisconsin Right to Life II and the Destabilization of Campaign Finance Regulation*, „1 Albany Government Law Review" 141 (2008), s. 155-162.

69 Por. Citizens United v. Federal Election Commission 558 U.S. 50 (2010).

takiej działalności istniał już bowiem przecież od 1947 roku i potwierdzany był zarówno kolejnymi ustawami, jak i rozstrzygnięciami sądowymi[70]. Stopniowo więc system kontroli nad finansami kampanii wyborczych, który stworzono w 2002 roku, uchwalając BCRA, został rozmontowany przez Sąd Najwyższy. Wspomniane decyzje Sądu Najwyższego, a zwłaszcza ta z 2010 roku, wywołały ogromne wzburzenie społeczne, jak również polityczne. Prezydent B. Obama w specjalnym komunikacie skomentował:

> Dzisiejszą decyzją Sąd Najwyższy dał zielone światło dla zalania naszej polityki przez falę pieniędzy pochodzących od grup interesu. Ta decyzja to wielkie zwycięstwo korporacji naftowych, wielkich banków, instytucji ubezpieczeniowych i innych potężnych grup interesu, które wykorzystują swoją siłę, aby każdego dnia tu, w Waszyngtonie, zagłuszać głosy zwyczajnych Amerykanów. To orzeczenie Sądu daje grupom interesu i ich lobbystom jeszcze więcej wpływu, równocześnie umniejszając wpływ, jaki mają przeciętni obywatele, którzy wspomagają kandydatów politycznych jedynie drobnymi donacjami[71].

System finansowania kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych jest bardzo złożony i skomplikowany, a jak pokazał powyższy opis rozwoju prawodawstwa regulującego tę dziedzinę, również niezwykle problematyczny. Obecnie kampanie wyborcze mogą być prowadzone przez bardzo wiele podmiotów i mogą przybierać różne formy. Po pierwsze, kampanie mogą być prowadzone i finansowane przez samych kandydatów i ich sztaby wyborcze. Mogą oni opłacać te kampanie zarówno ze swoich własnych pieniędzy, jak i z pieniędzy, które zbiorą od darczyńców. Każdy obywatel może przekazać kandydatowi maksymalnie do 2 tysięcy 400 dolarów przypadające na jedną turę wyborczą. Dodatkowo, kandydat może otrzymać do 5 tysięcy dolarów od PAC-u, czyli specjalnego komitetu stworzonego na potrzeby pozyskiwania pieniędzy

70 Zakaz taki zapisano zarówno w FECA, jak i BCRA. W 1990 roku został on również potwierdzony przez Sąd Najwyższy rozstrzygający w sprawie Austin v. Michigan Chamber of Commerce 494 U.S. 652 (1990).

71 Oświadczenie prezydenta Baracka Obamy z 21 stycznia 2010 roku, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/statement-president-todays-supreme-court-decision-0> (dostęp: 20.02.2011).

na kampanie wyborcze. Kandydat może również otrzymywać pieniądze na prowadzenie kampanii od swojej partii oraz od komitetu wyborczego innego kandydata[72], ale muszą to być pieniądze zebrane przez partię w ramach funduszy twardych, a więc z donacji indywidualnych. Oprócz kampanii prowadzonych przez kandydatów i ich sztaby, kampanie wyborcze mogą być prowadzone i finansowane również przez PAC-i. Komitety te mogą, co prawda, przekazywać na rzecz kandydatów jedynie do 5 tysięcy dolarów w cyklu wyborczym, do 15 tysięcy na rzecz komitetu wyborczego partii politycznej, ale za to wolno im przeznaczać nieograniczone sumy pieniędzy na prowadzenie kampanii. Mogą więc one sponsorować i produkować reklamówki wyborcze, organizować wiece i spotkania oraz angażować się we wszelkie formy aktywności wyborczej. Zaznaczmy, że pieniądze, jakimi dysponują PAC-i, to fundusze zbierane jedynie w ramach limitów donacji, a więc fundusze twarde. Trzecią kategorią podmiotów, które mogą finansować i prowadzić kampanie wyborcze, są partie polityczne, a ściślej wyborcze komitety partyjne[73]. Komitety te zbierają donacje od darczyńców indywidualnych (obywatel może maksymalnie rocznie przeznaczyć do 30 tysięcy 400 dolarów na rzecz komitetu partyjnego działającego na szczeblu federalnym) oraz od PAC-ów. W ramach obowiązującego prawa partie nie mogą przyjmować pieniędzy od korporacji, związków i grup interesu. Czwartą kategorią są grupy interesów, w tym korporacje i związki zawodowe. One również posiadają sporo możliwości prowadzenia kampanii wyborczych. Od 2010 roku mogą oficjalnie produkować i zamieszczać w mediach własne komunikaty wyborcze, jak też brać udział w kampaniach wyborczych

72 Częstą praktyką jest, że kongresmani, którzy nie potrzebują na potrzeby swoich kampanii aż tylu pieniędzy, ile mogą zebrać w ramach limitów, gdyż nie mają w wyborach zagrażających im kontrkandydatów, przekazują fundusze na rzecz tych kolegów partyjnych, którzy pieniędzy bardziej potrzebują, ponieważ w ich okręgu wyborczym rywalizacja jest bardziej zaciekła. Por. E. Heberlig, B. Larson, *Redistributing Campaign Funds by U.S. House Members: The Spiraling Costs of the Permanent Campaign*, „Legislative Studies Quarterly" Vol. 30, No. 4 (Nov., 2005), s. 597-624.

73 Istnieje sześć głównych komitetów partyjnych: *Democratic National Committee*, *Democratic Senatorial Campaign Committee*, *Democratic Congressional Campaign Committee*, *Republican National Committee*, *National Republican Senatorial Committee*, *National Republican Congressional Committee*.

poprzez omawiane wcześniej ogłoszenia tematyczne i firmujące je bardzo często komitety 527[74]. Wpływ na wynik wyborów mają więc zarówno podmioty, które bezpośrednio i oficjalnie są zaangażowane w kampanie, tj. kandydaci i partie, jak i podmioty, które biorą w kampaniach udział pośredni, próbując wpływać na korzystne dla siebie rozstrzygnięcia[75].

To, że tak wiele podmiotów może w nieskrępowany sposób i przy użyciu nieograniczonych funduszy uczestniczyć w dyskursie wyborczym, sprawia, że w niewiarygodnym tempie nakręca się spirala wydatków i kosztów kampanii. Spójrzmy, jak mniej więcej kształtuje się struktura finansów kampanii wyborczych. W przykładowym cyklu wyborczym 2007-2008 kandydaci na senatorów i ich sztaby dysponowali łączną sumą około 400 milionów dolarów[76]. 63% tej sumy to donacje od osób indywidualnych, 19% od PAC-ów, a reszta to albo własne finansowanie, albo wsparcie finansowe ze strony partii. W przypadku wyborów kongresmanów do Izby Reprezentantów w tym samym cyklu wyborczym całościowa suma wynosiła około 845 milionów dolarów, w tym 54% od darczyńców indywidualnych, 36% od PAC-ów. Warto zaznaczyć, że w przypadku wyborów do Izby Reprezentantów, suma ta rozkładała się na aż 754 kandydatów, podczas gdy w wyborach senackich jedynie na 66. W tym samym cyklu wyborczym partie polityczne wydały na cele kampanii blisko 1,5 miliarda dolarów[77]. PAC-i z kolei, oprócz tego co przekazały kandydatom, wydały dodatkowo około 770

74 Oprócz komitetów 527 istnieją również innego rodzaju podmioty mające swoje oparcie w grupach interesu i mogące wywierać wpływ polityczny. Mowa tu o organizacjach typu 501 c (3) oraz 501 c (4). One jednak, jeżeli chodzi o oddziaływanie *stricte* wyborcze, mają prawnie bardziej ograniczone pole działania.

75 Podmioty te bardzo często angażują się w kampanie za pomocą tzw. wydatków niezależnych. Jak pokazują badania, kampanie prowadzone w oparciu o te fundusze mogą mieć realny wpływ na końcowy wynik wyborów. Por. R.N. Engstrom, C. Kenny, *The Effects of Independent Expenditures in Senate Elections*, „Political Research Quarterly" Vol. 55, No. 4, Dec. 2002.

76 Por. dane *Campaign Finance Institute*, <http://www.cfinst.org/pdf/vital/VitalStats_t8.pdf> (dostęp: 18.02.2011).

77 Por. dane *Federal Election Commission*, <http://www.fec.gov/press/press2009/05282009Party/20090528Party.shtml> (dostęp: 18.02.2011).

milionów dolarów[78]. Swój udział w kampanii miały również komitety 527, które wydały około 213 milionów dolarów[79]. Z uwagi na fakt, że był to akurat rok wyborów prezydenckich, do wydatków, jakich dokonano w tym cyklu wyborczym, należy doliczyć również te poczynione przez sztaby kandydatów na prezydentów. W przypadku wyborów 2008 roku była to rekordowo wysoka suma ponad 1,8 miliarda dolarów[80]. Gdy dodamy powyższe kwoty, a na pewno nie są to absolutnie wszystkie wydatki, to otrzymamy astronomiczną sumę ponad 5,5 miliarda dolarów! Do tego dochodzi jeszcze niezliczona część wydatków, które nie są kwalifikowane jako wydatki na kampanie wyborcze, a bezsprzecznie wpływają na wyniki wyborów.

## KONSEKWENCJE I REALIA POLITYCZNE PRAWA O FINANSOWANIU KAMPANII WYBORCZYCH

Ogromne sumy zaangażowane w kampanie, bardzo duże skomplikowanie systemu finansowania oraz brak przejrzystości części źródeł finansowania sprawiają, że kwestia finansowania wyborów jest uważana w Stanach Zjednoczonych za jeden z najpoważniejszych problemów politycznych. Jak pokazał opis prób reformowania tego systemu, jest to problem niezmiernie trudny, jeżeli nie niemożliwy do zadowalającego rozwiązania.

Sprawa jest o tyle poważna, że to, w jaki sposób system finansowania kampanii wyborczych jest zaprojektowany, ma swoje bardzo bezpośrednie konsekwencje polityczne. Nie jest to więc wyłącznie kwestia pryncypiów i filozoficznej koncepcji polityki, ale kwestia tego, jak kształtowany jest ustrój i jak wygląda system polityczny. Wybory są przecież podstawowym mechanizmem, za pomocą którego ustala się w państwie skład ciał decyzyjnych, odpowiedzialnych

78 Por. dane *Federal Election Commission*, <http://www.fec.gov/press/press2009/20090415PAC/documents/1summary2008.pdf> (dostęp: 18.02.2011).

79 Por. dane *Campaign Finance Institute*, <http://www.cfinst.org/pdf/federal/interestgroup/Federal527s_2008Cycle_Raising200K.pdf> (dostęp: 18.02.2011).

80 Por. dane *Federal Election Commission*, <http://www.fec.gov/press/press2009/20090608Pres/1_OverviewPresFinActivity1996-2008.pdf> (dostęp: 18.02.2011).

za uchwalanie i wdrażanie polityk, w różnym stopniu korzystnych dla różnych grup. Grupy te powinny mieć oczywiście możliwość popierania kandydatów, którzy są w stanie dbać o ich interesy. Rola kampanii wyborczych polega na uzmysłowieniu głosującym, którzy kandydaci będą z ich punktu widzenia najlepsi. W kampaniach kandydaci są w stanie zaprezentować siebie, swoje programy oraz ewentualnie pokazać słabe strony oponenta. Sama koncepcja kampanii wyborczych może być więc bezsprzecznie uznana za wartościowy element demokratycznego systemu wyłaniania rządzących, gdyż wzbogaca wyborcę o informacje i tym samym powoduje, że decyzja podejmowana jest w oparciu o pełniejszy stan wiedzy. Należy jednak zaznaczyć, że wyidealizowane postrzeganie roli kampanii wyborczych jest uprawnione jedynie przy założeniu, że mają one charakter rzeczywiście informacyjny. Jednak w obecnych realiach aspekt informacyjny stanowi tylko jeden z wielu komponentów kampanii wyborczych. Sukcesywnie od lat 50. XX wieku kampanie wyborcze w USA zaczęły nabierać charakteru coraz bardziej marketingowego. Zaczęto więc aplikować typowe dla strategii promocji produktów zabiegi socjotechniczne, manipulacje psychologiczne i inne sposoby mające na celu sprzedawanie produktu politycznego. Nowoczesne kampanie stały się faktycznie skuteczne[81]. To wszystko powodowało, że kampanie zaczęły być mniej merytoryczne i, co najważniejsze, coraz droższe. Bardzo istotne stało się również to, że jakość przekazu wyborczego – a nie jedynie treść – zaczęła mieć wpływ na wyniki wyborów. W konsekwencji coraz większe znaczenie zaczęły mieć środki finansowe[82]. To, kto i w jakim stopniu mógł finansować kampanie wyborcze, wiązało

81 To, do jakiego stopnia kampanie mogą być skuteczne, zależy od wielu czynników, m.in.: wykształcenia, świadomości politycznej odbiorców, profilu ideologicznego. Por. M.M. Franz, T.N. Ridout, *Does Political Advertising Persuade?*, „Political Behavior" Vol. 29, No. 4 (Dec., 2007), s. 485-486.

82 Należy zaznaczyć, że nie ma wśród badaczy konsensusu co do tego, w jakim stopniu środki finansowe wydane na kampanie wpływają na prawdopodobieństwo osiągnięcia sukcesu. Istnieją badania pokazujące, że efekt jest nieznaczny, ale są też takie – i tych jest więcej – które ujawniają, że środki wydane na kampanie przekładają się bezpośrednio na zdobyte głosy. Por. np. G.C. Jacobson, *The Effects of Campaign Spending In House Elections: New Evidence for Old Arguments*, „American Journal of Political Science" Vol. 34, No. 2 (May, 1990), s. 357.

się z tym, kto w rzeczywistości budował sobie pozycję polityczną i możliwość wpływu na rezultaty polityczne. Z tego też względu tak istotne stało się uchwalenie odpowiedniego prawa regulującego kwestie finansowania kampanii wyborczych.

Regulacje prawne mają ogromne znaczenie, gdyż determinują, kto może mieć realne znaczenie w procesie wyborczym, a konsekwentnie – politycznym. Z obserwacji widać, że gdy prawnie ogranicza się możliwość oddziaływania jednej kategorii podmiotów, to automatycznie zwiększa się stosunkowo wpływ innej kategorii. Zwróćmy uwagę choćby na wspominane regulacje z końca XIX wieku. Ograniczając partiom politycznym możliwość zbierania funduszy od pracowników administracji i służby cywilnej, jednocześnie spowodowano, że korporacje i ich wkład finansowy zyskały na znaczeniu. Podobnie, gdy ograniczono zarówno związkom zawodowym, jak i korporacjom możliwość udziału finansowego w kampaniach wyborczych, na bardzo szeroką skalę rozprzestrzeniły się PAC-i. Rola partii politycznych bardzo wzrosła, gdy na początku lat 80. XX wieku umożliwiono im rozdysponowywanie na potrzeby kampanii wyborczych ogromnych sum funduszy miękkich. To z kolei miało co najmniej dwie istotne konsekwencje polityczne. Silna pozycja partii politycznych, która była wynikiem skutecznego zaangażowania w kampanie, skutkowała konsekwentnym uzależnianiem się kandydatów od partii i ich pieniędzy. W wielu przypadkach kandydaci doskonale zdawali sobie sprawę, że bez pomocy partii nie będą w stanie skutecznie prowadzić kampanii. Zależność polityków od partii politycznych powodowała, że w pewnym stopniu powstawało coś na kształt dyscypliny partyjnej. Oczywiście nie chodziło o formalną dyscyplinę partyjną w europejskim rozumieniu tego słowa, ale mimo wszystko polityka stanowiona była w coraz większym stopniu w oparciu o podziały partyjne. Bezsprzecznie Kongres przełomu XX i XXI wieku był pod tym względem bardziej upartyjniony od Kongresu z lat 60. czy 70.[83], kiedy to podziały odnośnie do wielu istotnych kwestii przebiegały nie po

83 Istnieje oczywiście wiele czynników wpływających na to, że nastąpiła tak duża polaryzacja na przestrzeni tego okresu. Por. E. Heberlig, M. Hetherington, B. Larson, *The Price of Leadership: Campaign Money and the Polarization of Congressional Parties*, „The Journal of Politics" Vol. 68. 4 (Nov., 2006), s. 992-1005.

liniach partyjnych, ale po liniach geograficznych, a partie polityczne były na tyle słabe, że często zaczęto mówić o erze popartyjnej[84]. Zwiększanie się roli partii skutkowało również pewnym zideologizowaniem dyskursu politycznego i zwiększeniem spolaryzowania sceny politycznej. Podczas gdy jeszcze trzydzieści lat temu trudno było tak naprawdę naszkicować klarowne różnice pomiędzy Republikami i Demokratami, to obecnie jest już to dużo łatwiejsze. Polaryzacja sceny dostrzegalna jest również bardzo wyraźnie w prowadzonych kampaniach wyborczych. W dużym stopniu kampanie te przybierają formę promowania określonej wizji firmowanej przez partię, a nie przez samych kandydatów. Jest to dość znacząca różnica w porównaniu do kampanii sprzed czterdziestu, pięćdziesięciu lat, w których to kandydat stał w centrum. W dużym stopniu tendencje te wiążą się właśnie z kwestiami finansowania kampanii. Bezsprzecznie więc to, do jakiego stopnia pozwala się partiom finansować kampanie wyborcze, ma wpływ na kształt i jakość systemu partyjnego. Wprowadzony przez BCRA zakaz pozyskiwania przez partie polityczne miękkich funduszy nie spowodował wcale spadku ich finansowego zaangażowania w kampanie wyborcze i były ku temu co najmniej dwa powody. Po pierwsze, partie miały wystarczająco dużo czasu na przygotowanie się do proponowanych zmian. Debata nad BCRA trwała co najmniej pięć lat i przez ten czas struktury partyjne były w stanie wypracować odpowiednio sprawnie funkcjonujący mechanizm pozyskiwania donacji od osób indywidualnych. Po drugie, polityka stała się na tyle partyjna, zantagonizowana, że obywatele znacznie intensywniej niż wcześniej zaczęli identyfikować się z partiami, co z kolei przełożyło się oczywiście na wsparcie finansowe dla nich. Odebranie partiom możliwości pozyskiwania funduszy miękkich miało jednak z pewnością niezwykle istotne konsekwencje dla systemu politycznego. Przede wszystkim do pewnego stopnia oczyściło system w oczach opinii publicznej, co z punktu widzenia sprawujących władzę jest oczywiście zawsze pożądane. Drugą niezmiernie istotną konsekwencją było

84 Przyjęło się uważać, że w czasach dekompozycji systemu partyjnego i spadku roli partii politycznych coraz większy rzeczywisty wpływ zaczęły mieć organizacje i grupy interesu. Por. H. Holloway, *Interest Groups in the Postpartisan Era. The Political Machine of the AFL-CIO*, „Political Science Quarterly" Vol. 94, No. 1, (spring 1979), s. 117.

to, że zmieniła się struktura przychodów partii politycznych. To, że partie polityczne pozbawione możliwości pozyskiwania pieniędzy od grup interesu, korporacji i związków zawodowych zwróciły się w stronę drobnych darczyńców, wywołało dwa pozytywne efekty. Po pierwsze, w pewnej mierze zmniejszono dopływ pieniędzy od podmiotów bogatych, mających niewspółmierny wpływ, a po drugie, co chyba ważniejsze, zmobilizowano politycznie wiele milionów zwyczajnych obywateli. Zbierając od nich donacje, spowodowano, że w znacznie większym niż poprzednio stopniu zaangażowali się oni świadomie w dyskurs polityczny, co przełożyło się na większą świadomość polityczną, a również wymiernie na frekwencję wyborczą[85].

Wydaje się, że dobrym sposobem na kształtowanie systemu prawa o finansowaniu kampanii wyborczych jest tworzenie regulacji inspirujących do zabiegania o donacje drobne, pochodzące od zwykłych obywateli. Jest to jednak o tyle kłopotliwe, że, jak uzmysławia nam historia regulacji, niezmiernie trudno jest wprowadzić skuteczne obostrzenia mające utrudnić pozyskiwanie pieniędzy od podmiotów bogatych, instytucjonalnych. Jak pokazuje bowiem chociażby przykład korporacji, podmioty te są zawsze w stanie znaleźć odpowiedni sposób, aby wpompować pieniądze do procesu politycznego. Gdy w *Tillman Act* zakazano im przekazywania pieniędzy na kampanie wyborcze, zaczęły je przekazywać pośrednio poprzez swoich pracowników. Gdy ten proceder został poddany bacznej obserwacji społecznej, jako że donacje przekazywane w ten sposób nie były do końca dobrowolne, pieniądze zaczęły być przekazywane przez samych szefów korporacji i to w znacznie

85 Raport *Campaign Finance Institute* faktycznie potwierdza zwiększoną partycypację drobniejszych darczyńców, co przekłada się na zwiększoną partycypację społeczną. Autorzy raportu jednak wyraźnie stwierdzają, że istnieje jasna zależność: im wybory niższego szczebla, tym partycypacja i zaangażowanie drobnych darczyńców mniejsze. Dużo większe zaangażowanie obserwuje się w przypadku wyborów prezydenckich niż kongresowych, a zdecydowanie najmniejsze na szczeblu stanowym i lokalnym. Por. *Reform In the Age of Networked Campaigns: How to Foster citizen participation through small donors and volunteers*, red. A.J. Corrado, M.J. Malbin, T.E. Mann, N.J. Ornstein, Publikacja Campaign Finance Institute, udostępnione na <http://www.cfinst.org/books_reports/Reform-in-an-Age-of-Networked-Campaigns.pdf> (dostęp: 15.02.2011), s. 19.

większych sumach. Gdy to z kolei ograniczono przez wprowadzenie limitów na donacje, jakie poszczególni obywatele mogą przekazywać na cele kampanii, korporacje, biorąc przykład ze związków zawodowych, zaczęły bardzo aktywnie angażować się w tworzenie swych własnych PAC-ów[86]. Dodatkowa furtka otworzyła się dla nich wraz z usankcjonowaniem możliwości przekazywania miękkich funduszy na rzecz partii politycznych oraz używania własnych funduszy do tworzenia ogłoszeń tematycznych. Gdy i ta furtka związana z funduszami miękkimi po 2002 roku się zamknęła, korporacje i inne grupy interesu znacznie więcej pieniędzy zaczęły przekazywać na kampanie prowadzone za pomocą komitetów 527 oraz ponownie znacząco rozbudowały aktywność swoich PAC-ów. Dodatkowo, decyzje Sądu Najwyższego z 2007 i 2010 roku umożliwiły im jeszcze pełniejsze zaangażowanie, czyniąc z nich równoprawne podmioty biorące udział w kampaniach wyborczych.

Fakt, że mimo usilnych starań, tak trudno uregulować czy też ograniczyć rolę tych podmiotów, co pokazał opis ewolucji prawa o finansowaniu kampanii wyborczych, skłania do zadania pytania: Dlaczego w Stanach Zjednoczonych napotyka to na takie olbrzymie trudności? Zastanawiając się nad odpowiedzią i spoglądając na historię regulacji, należy stwierdzić, że przy próbach wprowadzania reform ścierają się zazwyczaj opozycyjne wartości, a co za tym idzie – również interesy. Ponadto, zauważyć należy, że wpływ na to, jakie reformy są uchwalane i jak funkcjonują one w rzeczywistości, mają co najmniej trzy grupy podmiotów – opinia publiczna, która wymusza zmiany, politycy, którzy zmiany te wprowadzają, oraz sądy, które interpretują zgodność danego prawa z konstytucją. Analizując ostatnie sto kilkadziesiąt lat, kiedy to od czasu do czasu na agendzie politycznej pojawiały się ustawy reformujące system finansowania kampanii wyborczych, można dostrzec, że wyraźnie chwile te związane były z przesileniami politycznymi, a ściślej, ze skandalami korupcyjnymi i nadużyciami w obszarze finansowania kampanii. Tylko w chwilach wzburzenia opinii publicznej, która dodatkowo jest organizowana przez media lub działaczy

86 Por. C. Humphies, *Corporations, PACs and the Strategic Link between Contributions and Lobbying Activities*, „The Western Political Quarterly" Vol. 44, No. 2, (Jun., 1991), s. 354.

społecznych, udaje się doprowadzić do uchwalenia restrykcyjnych regulacji. Tak było w przypadku *Tillman Act*, *Federal Corrupt Practices Act*, FECA 1974, BCRA. Politycy, mimo że to do nich należy tworzenie prawa, wydają się tu zachowywać dość reaktywnie, odpowiadając na wzburzenie społeczne. Nie jest to oczywiście zarzutem, gdyż taka jest przecież rola polityków – reagować na postulaty społeczne. Niemniej obserwacja dotychczasowych wydarzeń skłania do prognozowania, że istnieje mała szansa, aby bez znaczących nacisków ze strony opinii publicznej udało się politykom samym z siebie przeprowadzić gruntowane zmiany. Nie oznacza to oczywiście, że wśród polityków nie istnieje w ogóle wola polityczna do takich zmian. W Kongresie każdej kadencji pojawia się kilku reformatorów przejmujących inicjatywę, ale, jak uczy doświadczenie, arytmetyka kongresowa zazwyczaj jest dla takich prób okrutna. Prawdą jest bowiem również to, że amerykański system uchwalania prawa jest na tyle skomplikowany, iż dużo trudniej jest doprowadzić do uchwalenia nowego prawa niż się temu przeciwstawić[87]. Wielokrotnie propozycje zmian, które pojawiały się zarówno w Izbie Reprezentantów, jak i Senacie, ginęły w gąszczu proceduralnych niuansów. Nie można więc do końca powiedzieć, że kompletnie nie ma woli politycznej do przeprowadzania zmian. Można powiedzieć natomiast, że zazwyczaj, gdy nie ma szczególnych nacisków ze strony opinii publicznej, nie ma wystarczająco zdeterminowanej woli wystarczającej większości polityków.

Zastanawiając się nad tą kwestią, można dojść do wniosku, że faktycznie istnieje wiele powodów, dla których woli takiej może nie być. Podstawowym celem polityka jest oczywiście teoretycznie reprezentowanie wyborców i tworzenie w ich imieniu i dla nich najlepszej możliwie polityki. Realnie jednak podstawowym celem polityka jest bycie ponownie wybranym na stanowisko. Politycy, którzy zostali wybrani w wyborach w oparciu o jakieś funkcjonujące prawo wyborcze i prawo o finansowaniu kampanii wyborczych,

87 Przykładem może być tu chociażby próba wprowadzenia kompleksowej ustawy o finansowaniu kampanii politycznych, zakładającej nawet publiczne finansowanie wyborów z 1992 roku, która to ustawa mimo, że teoretycznie posiadała większość kongresową, to jednak za pomocą wykorzystania procedury przeciągania prac nad ustawą (tzw. procedury *filibuster*), udało się republikańskiej mniejszości doprowadzić do jej „śmierci".

z małym prawdopodobieństwem będą zabiegali o jego zmianę. To przecież ono, w pewnym sensie, przyniosło im sukces. Gdyby je zmienić, mogłaby pojawić się niepewność, a tego zazwyczaj politycy unikają. Stagnacja personalna w amerykańskim Kongresie sprawia, że nie ma tam wielu polityków pragnących diametralnych zmian. Z każdymi wyborami w Kongresie pojawia się zaledwie kilkadziesiąt nowych osób, gdyż procent ponownej obieralności na stanowiska wynosi zazwyczaj aż ponad dziewięćdziesiąt[88]. Wielu z tych polityków jest w kongresie od wielu kadencji i zmiana reguł gry jest z ich punktu widzenia niekoniecznie pożądana[89].

Oprócz takich ogólnych prawidłowości istnieje również oczywiście niezliczona liczba bardziej konkretnych okoliczności i interesów, które sprawiają, że politycy będą głosować za bądź przeciw określonym propozycjom reform. W różnym stopniu bowiem różne źródła finansowania mogą faworyzować innych polityków, a ściślej mówiąc, w dobie obecnego spolaryzowania partyjnego albo Demokratów albo Republikanów. Dobrym przykładem są tu wspominane już komitety 527. Ogromna ich część uważana jest za prodemokratyczne i z tego powodu przy okazji jakichkolwiek rozmów o reformach finansowania kampanii wyborczych Republikanie skłaniają się ku ograniczaniu ich wpływu, natomiast Demokraci są raczej ich obrońcami. Republikanie są zdecydowanymi propagatorami ograniczania roli związków zawodowych w procesie wyborczym, a Demokraci postulują najczęściej konieczność ograniczania wpływu korporacji i innych ekonomicznych grup interesu. Ci drudzy również zdecydowanie częściej niż Republikanie są zwolennikami wprowadzania jakichś form publicznego finansowania wyborów[90]. Jest to oczywiście obraz w sporej mierze uproszczony, ale oddający ogólne tendencje. Dodatkowo, istnieją różnice profilu darczyńców indywidualnych przekazujących pieniądze Republi-

88 W wyborach 2010 roku wielkość ta wyniosła 88% w przypadku Izby Reprezentantów, co było i tak wartością zaskakująco niską. We wcześniejszych wyborach wartości te były większe (2008 – 94%, 2006 – 94%, 2004 – 98%).

89 Por. H. Alexander, *Rethinking Election Reform*, „Annals of the American Academy of Political and Social Science" Vol. 425, „Political Finance: Reform and Reality", May 1976, s. 4/5.

90 Por. P. Herrnson, *The Bipartisan Campaign Reform Act and Congressional Elections*, art. cyt., s. 114.

kanom i Demokratom, co również nie pozostaje bez wpływu chociażby na potencjalne ustalanie limitów sum donacji od osób indywidualnych[91]. Republikanie także, w dużo większym stopniu niż Demokraci, są przeciwnikami koncepcji ograniczania wydatków na kampanie wyborcze, gdyż, jak się powszechnie przypuszcza, takie ograniczenia przyniosłyby im stosunkowo więcej strat niż Demokratom[92]. Te i wiele innych niuansów związanych z czysto politycznymi interesami sprawiają, że nie jest łatwo o zgodne podejście do kwestii reformy prawa o finansowaniu kampanii politycznych. Część winy za impotencję legislacyjną ponoszą więc sami politycy.

Jak jednak pokazała historia, kilkukrotnie udało się doprowadzić do uchwalenia, pod naciskiem opinii społecznej, ustaw mających spory potencjał, aby uregulować system w sposób bardziej społecznie pożądany. Przypomnijmy, że FECA 1974 oraz BCRA rzeczywiście oceniane były jako potencjalnie skuteczne. Na drodze ku pełnemu wykorzystaniu ich potencjału stanęły jednak rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego. W tym miejscu pojawia się zasadnicze pytanie dotyczące skutecznego uregulowania systemu finansowania kampanii wyborczych. Czy reforma taka jest w ogóle możliwa w amerykańskich realiach? Co z tego bowiem, że zostanie osiągnięty polityczny konsensus czy też konsensus po części wymuszony naciskiem opinii publicznej? Co z tego, że politycy faktycznie zauważą, że w ich interesie leży ograniczanie finansów kampanii wyborczych, gdy angażowanie się w ich zbieranie i ciągłe obawy przed tym, że ich rywal zbierze na tyle dużo, iż będzie w stanie ich pokonać, powodują niemożliwość efektywnego wykonywania

91 Oczywiste jest bowiem, że jeżeli nasi potencjalni darczyńcy są bogaci, to w naszym interesie leży, aby limity te ustalone były wystarczająco wysoko w celu umożliwienia im przekazywania pieniędzy na nasze konta. Tak więc przy debatowaniu nad BCRA to Republikanie byli zdecydowanie zwolennikami zwiększania limitów donacji od osób indywidualnych, a Demokraci podchodzili do tego z większą rezerwą, uznając, że rozwiązanie to będzie sprzyjać głównie Partii Republikańskiej. Por. C. Wilcox, J.C. Green, P.S. Herrnson, P.L. Francia, L.W. Powell, B.A. Webster, *Raising limits: Campaign finance reform may hold some surprises*, „Public Perspective", May/June 2002, s. 11.

92 Por. V. Blasi, *Free Speech and the Widening Gyre of Fund-Raising: Why Campaign Spending Limits May Not Violate the First Amendment after All*, „Columbia Law Review" Vol. 94, No. 4 (May, 1994), s. 1295.

obowiązków[93], ponieważ niemal cały czas poświęcać trzeba na zabieganie o fundusze? Nawet gdy politycy albo ich większość dojdą do takiego przekonania, to i tak z wielkim prawdopodobieństwem próba reformy zostanie obalona postanowieniem Sądu Najwyższego. Tak było przecież zarówno w przypadku orzeczeń w sprawach Buckley v. Valeo, Fedral Election Commission v. Wisconsin Right to Life Inc., jak i Citizens United v. Federal Election Commission. Podstawowym problemem reformatorów jest to, że Sąd w swych interpretacjach, a zwłaszcza przy okazji sprawy Bucley v. Valeo, dokonał wykładni, w ramach której czynienie wydatków podczas kampanii wyborczych jest równoznaczne z egzekwowaniem swojego prawa do wolności wypowiedzi, która zagwarantowana jest Pierwszą Poprawką do konstytucji. Gwarantuje ona

> (…) wolność wypowiedzi, wolność prasy, i prawo do pokojowego zbierania się i do wnoszenia petycji w stosunku do Rządu w celu zadośćuczynienia krzywdom[94].

Sąd wyszedł z założenia, że nie należy nakładać żadnych limitów na wydatki, gdyż takie limity spowodowałyby ograniczenie możliwości wypowiadania opinii politycznych. Taka interpretacja

93 Często w wypowiedziach polityków pojawia się opinia, że w czasach, gdy kampanie są tak bardzo kosztowne, muszą oni poświęcać ogromną część swojego czasu właśnie na zbieranie funduszy na kampanie. Znamienita jest tu wypowiedź senatora Ernesta Hollingsa: „(…) w okresie wyborczym 2004 roku regularnie zaplanowane spotkania z ekspertami były notorycznie odwoływane, aby senatorowie mogli się udać w teren i błagać o fundusze na swoje kampanie wyborcze. Skutkiem takiej nonsensownej sytuacji jest to, że jedna trzecia czasu pracy senatora poświęcana jest na zbieranie pieniędzy (…). Pozostaje bardzo mało czasu na kontaktowanie się z wyborcami, odpowiadanie na telefony czy odpisywanie na listy i petycje. Każdego wieczoru dodatkowo są co najmniej trzy imprezy, na których zbiera się pieniądze, po których następują kolejne trzy poranne imprezy również poświęcone zbieraniu funduszy", cyt. za: W.K. Tam Cho, J.G. Gimpel, *Prospecting for (Campaign) Gold*, „American Journal of Political Science" Vol. 51, No. 2 (Apr., 2007), s. 255.

94 Por. „(…) freedom of speech, or the press, or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for redress of grievances" – *Constitution of the United States, Amendment I*. Należy podkreślić, że słowo „Government" w tym kontekście odnosi się do władzy ogólnie, a nie jedynie do władzy wykonawczej, jak to jest w przypadku polskiego użycia tego słowa.

zdeterminowała i cały czas determinuje wszelkie wysiłki dotyczące reform. W 1976 roku sąd potraktował możliwość czynienia wydatków niemalże jako świętość, będącą wyrazem amerykańskich wartości.

Należy jednak zaznaczyć, że istnieje wiele przypadków, co również jest potwierdzane interpretacjami sądowymi, w których wolność wypowiedzi może być i jest ograniczana. Możliwe jest bowiem ograniczanie wolności wypowiedzi, gdy w grę wchodzą na przykład bezpieczeństwo narodowe albo inne ważne wartości społeczne. Nie jest więc do końca tak, że wszelka wolność wypowiedzi jest w Stanach Zjednoczonych bezwzględnie gwarantowana. Istnieją bowiem zakazy zamieszczania kłamliwych reklam czy też wystosowywania oszczerstw, które mogą kogoś krzywdzić. Również tak hołubione w Stanach Zjednoczonych normy politycznej poprawności w znacznej mierze ograniczają wolność wypowiedzi. Łapownictwo, które przecież też można by uważać za wyraz wolności wypowiedzi, jest również zakazane. W bardzo wielu przypadkach interpretacja sądów i prawodawców stanowi, że wolność wypowiedzi może być ograniczana, gdy jest to w interesie społecznym lub gdy wolność taka stoi w znaczącej opozycji do innych fundamentalnych wartości.

Wydaje się więc, że decyzja Sądu Najwyższego w sprawie Buckley v. Valeo była jednym z najbardziej ekstremalnych przypadków interpretacji wolności wypowiedzi. Co więcej, wyjątkowo niejasne i niekonsekwentne wydaje się poczynione w tym rozstrzygnięciu rozróżnienie pomiędzy wydatkami a donacjami. Uznano, że dokonywanie donacji na rzecz kampanii polityków może być ograniczane, gdyż wiąże się możliwościami prawodawców do ograniczania okoliczności korupcjogennych, natomiast czynienie wydatków na potrzeby tych kampanii już według Sądu z takimi możliwościami się nie wiąże. Rozstrzygnięcie w sprawie Buckley v. Valeo jest powszechnie krytykowane przez wielu wybitnych amerykańskich prawników i postulują oni, że podczas jakiejś przyszłej sprawy przed Sądem Najwyższym interpretacja powiązania wolności wypowiedzi z dokonywaniem wydatków na kampanie wyborcze powinna być zmieniona[95]. Podstawą do zmiany może być na przykład

95 Por. R.K. Goisdel, D.A. Gross, T.G. Shields, *Money Matters: Consequences of Campaign Finance Reform in the U.S. House Elections*, dz. cyt., s. 50.

przywołanie nowego istotnego argumentu, w oparciu o który Sąd mógłby uznać, że istnieje na tyle ważny interes społeczny, aby usprawiedliwić pewne ograniczenie wolności wypowiedzi. Pojawia się tu często argumentacja, że ograniczenie wydatków jest konieczne, gdyż niewprowadzenie takiego ograniczenia sprawia, że politycy zbyt dużo czasu muszą spędzać na zbieraniu funduszy, co łamie ich prawa do właściwego wykonywania swojego zawodu[96].

Dokonanie nowej interpretacji jest oczywiście możliwe w przyszłości, ale w znacznej mierze będzie zależeć od składu Sądu Najwyższego. Przez ostatnie kilkadziesiąt lat instytucja ta jest zdominowana przez sędziów reprezentujących opcję konserwatywną, nominowanych przez prezydentów Republikanów. Większość składu sędziowskiego, a decyzje podejmowane są przecież większościowo, wydaje się być silnie przywiązana do akcentowania koncepcji minimalnej ingerencji prawodawców w regulowanie kwestii powiązanych z wolnościami politycznymi. Skład Sądu Najwyższego może się jednak w przyszłości zmienić i nie jest powiedziane, że zawsze możliwość dokonywania wydatków na kampanie wyborcze będzie traktowana jako nienaruszalna świętość. Do rozstrzygnięcia sądu należy bowiem, czy sytuację, w której jakiś podmiot przy pomocy wielomilionowego budżetu pomaga politykowi wygrać wybory, uznać za taką, w której polityk ten będzie następnie musiał być na tyle „wdzięczny" za pomoc wyborczą, że powstanie zależność sprzyjająca korupcji. W świetle obecnych interpretacji zależność taka teoretycznie nie występuje, co wydaje się paradoksem. To, czy można ograniczać wydatki na kampanie wyborcze, jest więc bardzo zależne od tego, jakie pryncypia polityczne są aktualnie istotne dla sędziów Sądu Najwyższego.

Należy wspomnieć, że u podłoża omawianego problemu nie leży jedynie pryncypialne przywiązanie do abstrakcyjnych idei Pierwszej Poprawki. Jego źródłem są również konkretne, potencjalne konsekwencje polityczne. W świecie idealnym, nie jest ważne jak dużo pieniędzy przeznaczy się na kampanie wyborcze, bo i tak

96 V. Blasi przytacza argumenty za tym, że właśnie takie uzasadnienie jest najbardziej korzystne, gdyż z punktu widzenia konstytucyjnego wydaje się być trudno podważalne. Por. V. Blasi, *Free Speech and the Widening Gyre of Fund-Raising*, art. cyt., s. 1298.

powinien wygrać najlepszy, najbardziej odpowiadający gustom społecznym kandydat. W świecie realnym intensywne kampanie prowadzone przez dobrze opłacanych ekspertów od socjotechniki mogą całkowicie zdeterminować wynik wyborów, szczególnie w przypadku amerykańskiego, większościowego systemu wyborczego, gdzie kapitalne znaczenie ma to, czy uzyska się 49% czy 51% głosów. W świecie idealnym każdy, kto chce, ma szansę przedstawić swój komunikat polityczny, wyrażając swoje preferencje i starając się do nich przekonać resztę społeczeństwa. W świecie realnym zamieszczenie reklamówki politycznej czy wyborczej w mediach o dużym zasięgu kosztuje setki tysięcy, jeżeli nie miliony dolarów. Konsekwencją teoretycznego zestawienia tych dwóch światów pozostających w znaczącym dysonansie jest sankcjonowanie wpływu podmiotów bogatych w oparciu o retorykę obrony prawa każdego obywatela do wyrażania preferencji politycznych[97]. Liberalno-wolnościowe założenie, które na rynku ekonomicznym sprawdza się bardzo dobrze i powoduje wzrost efektywności, na rynku politycznym powinno być traktowane z dużą ostrożnością. Polityka oznacza, co prawda, w dużym stopniu decydowanie o lokowaniu zasobów, ale nie jest to jednak lokowanie tych zasobów jedynie w oparciu o czysto racjonalne, wymierne wskaźniki i wytyczne. Ze względu na to, że decyzje polityczne nie są podejmowane w oparciu o wymierne wytyczne, pozostaje duża doza uznaniowości. Ona z kolei sprawia, że dążenie do posiadania możliwości wpływania na decydentów jest czymś naturalnym. Przykładowo, w interesie korporacji zdecydowanie leży doprowadzenie do wyboru takich polityków, którzy obniżyliby podatki czy też przyznali jej intratne kontrakty rządowe. Z punktu widzenia prezesów korporacji, jej władz i być może pracowników jest to w pełni uzasadnione i usprawiedliwione. Nic nie stoi na przeszkodzie, a wręcz wydaje się oczywiste, że ludzie ci powinni w wyborach zagłosować właśnie na polityków, którzy będą gwarantować realizację interesów korporacji. Problemem jest jednak to, że korporacje, aby osiągnąć swoje

97 Powszechnie uważa się, że konstrukcja prawna pozwalająca dokonywać nieograniczonych wydatków w kampaniach wyborczych pozwala grupom interesu uzyskiwać niekontrolowany wpływ zarówno nad politykami, jak i opinią publiczną. Por. R.N. Engstrom, C. Kenny, *The Effects of Independent Expenditures in Senate Elections*, art. cyt., s. 888.

cele polityczne, nierzadko wykorzystują swe zasoby finansowe, by wpływać na politykę, która polega przecież w dużej mierze na dystrybucji środków finansowych[98].

Wydaje się więc, że pewne ograniczenie wydatków, jakie mogą być czynione na poczet kampanii, sprawiłoby, że sytuacja byłaby bardziej przejrzysta i korzystna dla systemu politycznego[99]. Dodatkowo kampanie prowadzone w ramach limitowanych wydatków z dużym prawdopodobieństwem mogłyby stać się bardziej konkurencyjne[100]. Należy się jednak liczyć z tym, że ograniczanie wydatków na kampanie może mieć również pewne negatywne konsekwencje. Podkreśla się bowiem czasami, że zamieszczane w ramach kampanii wyborczych reklamówki i ogłoszenia wyborcze zwiększają polityczne zaangażowanie obywateli, czynią ich bardziej politycznymi[101]. W pewnym sensie zmniejszenie wydatków przeznaczanych na kampanie może ograniczać dyskurs polityczny, zmniejszać społeczną świadomość odnośnie niektórych kwestii, jak również, co niewykluczone, wpłynąć na niższą frekwencję wyborczą[102]. Za minus można uznać też to, że ograniczenie takie mogłoby uniemożliwić pewnym podmiotom czy grupom interesu wypowiadanie się

98 Por. E.B. Foley, *Equal-Dollars-per-Voter: A Constitutional Principle of Campaign Finance*, „Columbia Law Review" Vol. 94, No. 4 (May, 1994), s. 1204.

99 Można przypuszczać, że ograniczenia takie miałyby podobny pozytywny wpływ, jak ograniczenia donacji. Odnośnie do analizy efektów wprowadzania limitów donacji wyborczych, por. S. Coate, *Pareto-Improving Campaign Finance Policy*, „The American Economic Review" Vol. 94, No. 3 (Jun., 2004), s. 628-655.

100 Należy zaznaczyć, że jeżeli chodzi o zależności pomiędzy limitami wydatków a konkurencyjnością kandydatów w wyborach, badania i symulacje nie są jednoznaczne. Istnieją zarówno takie, które sugerują, że ograniczenie wydatków wyraźnie wpłynie na konkurencyjność pomiędzy kandydatami, jak również takie, wedle których wpływ ten nie będzie aż tak znaczący. Por. R.K. Goisdel, D.A. Gross, *Reconsidering the 'Myths and Realities' of Campaign Finance Reform*, „Legislative Studies Quarterly" Vol. 21, No. 1 (Feb., 1996), s. 135.

101 Por. P. Freedman, M. Franz, K. Goldstein, *Campaign Advertising and Democratic Citizenship*, „American Journal of Political Science" Vol. 48, No. 4 (Oct., 2004), s. 723-741.

102 Por. J.J. Coleman, P.F. Manna, *Congressional Campaign Spending and the Quality of Democracy*, „The Journal of Politics" Vol. 62, No. 3 (Aug., 2000), s. 757-789.

na niektóre tematy, a możliwość wypowiedzi jest przecież bardzo istotna dla właściwego rozwoju systemu demokratycznego. Wydaje się więc, że ograniczenie to powinno być ustalone na rozsądnym poziomie. Oczywiście określenie tego, co uważa się za rozsądny poziom, jest również bardzo problematyczne. Tu jednak zdaje się, że najlepiej, gdyby mogła o tym orzekać odpowiednia instytucja, jak chociażby Kongres czy *Federal Election Commission*. Problem jednak leży w tym, że w interpretacji Sądu Najwyższego Kongres w ogóle nie powinien mieć jurysdykcji nad takimi ustaleniami.

Pełne ograniczenie kampanijnego dyskursu politycznego nie jest oczywiście ani możliwe, ani też na pewno pożądane. Niemniej jednak wydaje się, że dla jakości tego dyskursu istotne jest to, jakie podmioty biorą w nim udział i w nim dominują. Wzmocnienie pozycji partii politycznych i kandydatów kosztem grup interesu niewątpliwie wprowadziłoby do kampanii pewne uporządkowanie i lepszą jakość. Jak pokazują doświadczenia ostatnich lat, kampanie prowadzone przez partie i samych kandydatów są dużo bardziej stonowane i merytoryczne niż kampanie prowadzone przez bliżej nieokreślone grupy. Firmowanie kampanii swą marką w przypadku partii czy też osobą w przypadku kandydata daje gwarancje pewnego umiarkowania. Z kolei kampanie prowadzone przez grupy, a jeszcze w większym stopniu przez nieprzejrzyste komitety 527 bardzo często przybierają formę kampanii wybitnie negatywnych, przeważnie oszczerczych[103]. Kampanie negatywne, jak pokazują badania[104], sprawiają, że wiedza wyborców o rzeczywistych

103 Bardzo trafnie ujął ten aspekt Terry Dolan z *National Conservative Political Action Committee*, czyli jednej z takich politycznych grup. Powiedział on: „grupa, jak nasza może łgać, kłamać, a kandydat, którego wspieramy mimo to pozostaje czysty". Por. M. MacPherson, *The New Right Brigade*, „Washington Post" 10 sierpnia 1980, cyt. za: R. Engstrom, C. Kenny, *The Effects of Independent Expenditures in Senate Elections*, art. cyt., s. 887.

104 Z badań W. Kocha wynika, że takie negatywne ogłoszenia wyborcze sprawiają, iż wyborcom wydaje się, że po ich oglądnięciu wiedzą więcej o stanowisku ideologicznym danego kandydata i w konsekwencji czują się pewniej, podejmując decyzje, ale w rzeczywistości ogłoszenia takie oddalają ich od prawdziwego poznania poglądów kandydata. Por. J.W. Koch, *Campaign Advertisements' Impact on Voter Certainty and Knowledge of House Candidates' Ideological Positions*, „Political Research Quarterly" Vol. 61, No. 4 (Dec., 2008), s. 609.

programach kandydatów staje się daleka od prawdy. Im więcej takich kampanii, tym wyborca dysponuje bardziej błędną informacją i tym gorszą i mniej racjonalną decyzję podejmuje przy urnie wyborczej. Oczywiście partie polityczne również w pewnym stopniu angażują się w kampanie negatywne, ale robią to w nieporównywalnie mniejszym stopniu niż inne podmioty biorące udział w kampaniach. Dodatkowo partie, w odróżnieniu od grup interesu, są podmiotami agregującymi interesy społeczne, co powoduje, że dyskurs polityczny staje się bardziej wyważony. Jest tak nawet w przypadku spolaryzowanej sceny politycznej. Co więcej, polityczne i finansowe zaangażowanie partii w wybory sprzyja konkurencji na rynku politycznym, gdyż partie w większym stopniu niż inne podmioty wspierają pretendentów, a nie jedynie pewnych kandydatów piastujących aktualnie urzędy[105].

Wzmacnianie wyborczej pozycji partii politycznych wobec grup interesu może przybierać dwie formy. Po pierwsze, może to być ograniczenie grupom możliwości brania finansowego udziału w wyborach; po drugie, wspomaganie partii i kandydatów[106]. W drugim przypadku istnieje możliwość albo znacznego ułatwienia zbierania przez partie i kandydatów donacji od drobnych darczyńców, albo zapewnienia im publicznego finansowania. Publiczne finansowanie wydaje się być bardzo dobrym pomysłem, ale ma ono sens tylko wtedy, gdy towarzyszy mu wprowadzenie ograniczenia wydatków na kampanie. Przykład publicznego finansowania kampanii prezydenckich pokazuje, że przy obecnych tendencjach i kosztach kampanii staje się to problemem. W ramach funkcjonującego od

105 Por. D. Dwyre, *Spinning Straw into Gold: Soft Money and U.S. House Elections*, art. cyt., s. 410.

106 Są to dwa komponenty każdej potencjalnej reformy o finansowaniu kampanii wyborczych, tzw. strona popytu i podaży. Można albo ograniczać możliwości przekazywania przez różne podmioty funduszy politykom, albo stworzyć taki system, w którym politycy nie będą na kampanie potrzebować aż tylu pieniędzy, aby zabiegać o nie u grup interesu i bogatych darczyńców. Podzielone są opinie na temat tego, który komponent w reformie prawa o finansowaniu kampanii wyborczych powinien być bardziej akcentowany. Różne propozycje w ramach regulowania tych dwóch komponentów przytoczone są m.in. w: J.A. Nelson, *The Supply and Demand of Campaign Finance Reform*, „Columbia Law Review" Vol. 100, No. 2 (Mar., 2000), s. 348-355.

kilkudziesięciu lat systemu finansowania wyborów prezydenckich kandydaci mogą przyjąć finansowanie z budżetu, ale równocześnie muszą zobligować się do nieprzekroczenia limitu wydatków i niepozyskiwania pieniędzy z żadnych innych źródeł. Przez wiele lat system ten funkcjonował w miarę sprawnie, aby w 2008 roku się załamać. Barack Obama jako pierwszy kandydat w historii zrezygnował z publicznego finansowania, gdyż uznał, że sam jest w stanie zebrać dużo więcej, nie będąc dodatkowo ograniczonym żadnymi limitami. Faktycznie, zebrał na potrzeby kampanii[107] i następnie wydał kilkukrotnie więcej niż otrzymałby w ramach publicznego finansowania. Problem z publicznym finansowaniem kampanii wyborczych leży znowu w interpretacji Sądu Najwyższego. W sprawie Buckley v. Valeo uznano, że limity na kampanie mogą być nałożone wyłącznie wtedy, gdy kandydat zgodzi się dobrowolnie im poddać, w zamian za co otrzyma publiczne finansowanie w określonej kwocie. Gdy natomiast odrzuci tę opcję, żadne limity nie mogą go dotyczyć, gdyż nie wolno ograniczać mu prawa wypowiedzi. Oczywiste jest, że gdy jeden kandydat podda się limitom wydatków, a drugi postanowi ich uniknąć, szanse nie będą wyrównane. Tak właśnie było w przypadku wspomnianej kampanii prezydenckiej w 2008 roku, kiedy John McCain, przyjmując publiczne finansowanie, mógł wydać na swą kampanię nieporównywalnie mniej niż jego oponent. Publiczne finansowanie, co pokazują liczne badania[108], może więc

107 Należy wyraźnie podkreślić, że w przypadku kampanii zbierania pieniędzy przez Baracka Obamę były to głównie donacje zbierane od bardzo wielu drobnych darczyńców. Dodatkowo o jakości tej kampanii zbierania pieniędzy decydowała jej innowacyjność. Po raz pierwszy na tak ogromną skalę oparto się na pozyskiwaniu funduszy przez Internet. Właśnie to przyczyniło się do ogromnego sukcesu finansowego kampanii Baracka Obamy. Z 746 milionów dolarów, które zebrał na potrzeby prowadzenia kampanii, szacuje się, że aż około 500 milinów zostało pozyskane online, większość przez specjalnie stworzoną platformę My.BarackObama.com (MyBO). Por. *Reform In the Age of Networked Campaigns*, dz. cyt., s. 12.

108 Z Analizy R. Goisdela, wynika, że wprowadzenie publicznego finansowania (w wyborach kongresowych) znacznie zwiększyłoby konkurencyjność w polityce, spowodowało większą rotacyjność, a co za tym idzie – polepszenie dyskursu politycznego. Por. R.K. Goisdel, D. A. Gross, *Reconsidering the 'Myths and Realities' of Campaign Finance Reform*, art. cyt., s. 139, 142. Por. P.L. Francia i P.S. Herrnson, badając wpływ wprowadzenia publicznego finansowania wyborów w przypadku kilku stanów, doszli natomiast do

przynosić systemowi wiele korzyści[109], ale w tym celu winno być ono standardem, a nie opcją.

Podsumowując rozważania o regulacjach dotyczących finansowania kampanii wyborczych, należy stwierdzić, że bez wątpienia jest to jedna z najbardziej skomplikowanych i kontrowersyjnych materii w amerykańskiej polityce. Przy próbach skutecznego zreformowania systemu, który, co do czego prawie wszyscy są zgodni, wymaga zdecydowanych zmian, stają naprzeciw siebie dość przeciwstawne wartości. Z jednej strony wolność wypowiedzi, a z drugiej jakość procesu politycznego i zasada równości reprezentacji. Na przestrzeni lat podejmowano bardzo wiele prób wypracowania zasad, które sprawiłyby, że system byłby przejrzysty, w miarę sprawiedliwy, jak również skuteczny. Jednak większość z tych prób w ostatecznym rozrachunku kończyła się miernymi rezultatami. Przy wspomnianych próbach ogromną rolę miała zarówno pragnąca zmian opinia publiczna, jak i pojawiająca się od czasu do czasu wola polityczna. Na przeszkodzie stawało stanowisko Sądu Najwyższego. Ten właśnie komponent wydaje się być największą przeszkodą do zreformowania systemu w sposób odpowiadający preferencjom większości społeczeństwa, jak też, co trzeba zaznaczyć, sporej części klasy politycznej. Niezwykle ortodoksyjne

wniosku, iż finansowanie takie zdecydowanie skutkuje tym, że kandydaci nie muszą tak wiele czasu poświęcać na zbieranie funduszy, co z kolei przekłada się na to, że czas ten poświęcają w większym stopniu na typowo wyborcze aktywności, jak chociażby spotkania z wyborcami. Autorzy oceniają to jako wybitnie pozytywny skutek. Por. P.L., Francia P.S. Herrnson, *The impact of public finance laws on fundraising in state legislatures elections,* „American Politics Research" Vol. 31, No. 5, (Sep., 2003), s. 531-536. Również P.D. Donnay i G.P. Ramsden, którzy analizują wpływ publicznego finansowania na konkurencyjność wyborów w stanie Minnesota, dochodzą do wniosku, że miedzy wymienionymi zjawiskami zachodzi bliska pozytywna korelacja. Por. P.D. Donnay, G.P. Ramsden, *Public Financing of Legislative Elections: Lessons from Minnesota*, „Legislative Studies Quarterly" Vol. 20, No. 3 (Aug., 1995), s. 557-563.

109 R. Briffault przytacza trzy główne grupy płaszczyzny związane z procesem wyborczym i wartościami demokratycznymi, w odniesieniu do których wprowadzenie publicznego finansowania przyniosłoby bardzo dużą jakościową poprawę. Są to: konkurencyjność wyborów, równość szans wyborczych, jakość rządzenia i odpowiedzialność rządzących przed wyborcami. Por. R. Briffault, *Public Funding and Democratic Elections*, „University of Pennsylvania Law Review" Vol. 148, No. 2 (Dec., 1999), s. 568-583.

stanowisko Sądu Najwyższego, jeżeli chodzi o interpretację politycznych implikacji praw wynikających z Pierwszej Poprawki do Konstytucji, sprawia, że niemożliwe staje się na razie ograniczenie wpływu ogromnych pieniędzy na politykę, jak też wprowadzenie sprawnie funkcjonującego systemu publicznego finansowania kampanii wyborczych. W przypadku kampanii wyborczych sądowa nadinterpretacja Pierwszej Poprawki do Konstytucji, której tyle przecież społeczeństwo amerykańskie zawdzięcza, sprawia, że w oczach wielu obserwatorów, zwłaszcza tych reprezentujących organizacje dbające o jakość polityki, poprawka ta staje się faktycznie przeszkodą w zapewnieniu realnej wolności wypowiedzi zwykłym obywatelom.

**Konrad Oświecimski**, doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt w Instytucie Politologii Wyższej Szkoły Filozoficzno-Pedagogicznej „Ignatianum" w Krakowie.