

Szigeti Tamás

Alkotmányjogi Tanszék

Témavezető: Dezső Márta

EGYESÜLT POLGÁROK – SZÉTHÚZÓ ELVEK?

Ez az írás egy amerikai alkotmányjogi kérdést dolgoz fel – magyar közönségnek. A tárgyalt kérdés Európában és Magyarországon csak korlátozottan jelenik meg az alkotmány-jogi gondolkodásban.¹ A kampányköltségek szólásszabadság vizsgálatáról van szó. Vallom azonban, hogy ez a döntés is a szólásszabadságról folyó, szerencsére kifogyhatatlan közvita része, amely érveivel a magyar diskurzust is gazdagíthatja.

2010. január 21-én az Egyesült Államokban fellángolt az évtized legkomolyabb szólásszabadság vitája. Az oka egy Amerikai Szövetségi Legfelső Bírósági² (SC) döntés. Ennek nyomán Barack Obama elnök az Amerikai Unió állapotáról szóló tradicionális évtértékelőjén kemény szavakkal illette a tőle három lépésre ülő John G. Roberts SC elnök vezette bíróságot. Obama szerint a Bíróság egy évszázados jogelvet tört át döntésével, amivel szabad utat engedett a gazdasági korporációk korlátlan költségének a választási kampányokban.³ Roberts nem is volt rest később kilátásba helyezni, hogy többet nem vesz részt az aktuálpolitikai jellegűvé lealacsonyított eseményen. A döntés nyomására több vállalkozó kedvű közéleti személyiség az Alkotmány kiegészítését helyezte kilátásba a Ronald Dworkin szavaival „pusztítónak” nevezett ítélet felülírására.⁴ Amerika egyik legismertebb jogász professzora, a Harvard vezető tanára, Lawrence Lessig élére állt az eddig még soha nem használt populáris alkotmány-kiegészítési iniciatívának. A vita mélységét mi sem jelzi jobban, hogy az 5:4-es szavazati arányú 57 oldalas döntéshez a bíróság legidősebb és ezúttal kisebbségbe szoruló bírója, John Paul Stevens egy 90 oldalas különvéleményt csatolt.⁵

¹ A leginkább témába vágó EJEB döntés a *Bowman v. The United Kingdom* (Judgement of 19 February 1998), amely az egyéni kampányköltségek irreálisan alacsony korlátozását érintette

² A szöveg további részében az amerikai elnevezés (Supreme Court) rövidítésével SC-ként utalok a Szövetségi Legfelső Bíróságra

³ „...(r)evered a century of law to open the floodgates for special interests – including foreign corporations – to spend without limit in our elections.”

⁴ Ronald DWORKIN: *The „Devastating” Decision*. *The New York Review of Books*, 2010. január 28. Igaz, a jelző Barack Obama elnök szájából hangzott el először, de Dworkin ezt egyetértőleg idézi címében

⁵ Nagy valószínűséggel az utolsót, hiszen 90 évesen, 35 évnyi bírói tevékenység után nyáron távozik a legmagasabb bírói székéből

A *Citizens United v. Federal Election Commission*⁶ döntés (a továbbiakban: *Citizens United*) eltörölte a kampányfinanszírozás jogi személyekre vonatkozó – európai szemmel korántsem – restriktív korlátait, szabad utat engedve a jogi személyek⁷ időben és összegben korlátlan kampánykiadásainak. A választási kampánykiadások mint politikai vélemények *szólásszabadság jogi* aspektusát vizsgálom. Írásom első részében a kampánykiadásokról szóló amerikai törvényi szabályozást és az ezeket érintő eddigi SC gyakorlatot tekintem át, annak kampány-szabályozási majd alkotmányjogi kontextusát tisztázom. Második részében a *Citizens United*-et elemzem, annak elvi igazolásait veszem számításba a szólásszabadság amerikai felfogásának tükrében és ismertetem a döntés – kisebbségben maradt bírák által megfogalmazott – kritikáját.

1. Kampányfinanszírozási szabályok Amerikában

Nagyon erős történelmi kötöttségekkel bír az amerikai alkotmányjog. Minden döntésnél fontos súllyal esik latba, hogy a jogi szabályt mióta ismeri el a jogrendszer. Egy törvény is nagyobb védelmet élvez alkotmányjogilag, ha régi keletű, a gyakorlatba hosszabb ideje átültetett norma. A demokratikusan választott törvényhozói döntés tiszteletét, védelmét szolgálja ez a bírói önkorlátozás (*judicial restraint*). Ilyen régóta bevett szabályozás vonatkozik a kampánykiadások bizonyos korlátozására – változó formában – Theodore Rooseveltnél (1901-1909) óta. Ez a korlátozás elsősorban a jogi személyek választási kampánykiadásait korlátozza.⁸ Célja, hogy a gazdasági érdekek képviselőire létrejött, a politikai közösségnek részét nem képező gazdasági vállalkozások szerepét korlátozza a közösség döntéshozóinak megválasztásában. A korporációk rendeltetésük szerint (gazdasági) részérdekeket képviselnek. Az állam vezetőinek (Kongresszus tagjai, Elnök) megválasztásánál is csak saját (gazdasági) érdekük érvényesítésére törekednének, nem lévén önálló személyiségük, politikai véleményük. Ugyanezen érvek mentén terjesztették ki a tiltást a szakszervezetekre is.

Az 1907-es *Tillman Act*⁹ tiltotta a pártok számára nyújtott jogi személyektől származó közvetlen anyagi támogatást (*contribution*). 1947-ben a *Taft-Hartley Act*¹⁰ tovább szélesítette ezt a tiltást a jogi személyektől érkező minden, pártoktól független, de a politikai kampányban állást foglaló kiadásokra (*independent*

⁶ *Citizens United v. Federal Election Commission*, 558 U.S. (2010). A címben szereplő „Egyesült polgárok” a *Citizens United* magyar fordítására utalás

⁷ Egy fontos nyelvi elhatárolásról: a továbbiakban korporációkról írok, amikor a gazdasági társaságok magyar jogi fogalmának megfelelő jogszemélyekről beszélek. Ahol nem csak a profit orientált, de a nonprofit, jogi személyekről (egyesületek, alapítványok stb.) is értekezem, ott jogi személyekként nevezem meg őket.

⁸ Föderális állammról lévén szó, tisztázni szükséges: jelen írás csakis a szövetségi szintű jogot érint

⁹ The Tillman Act of 1907 (34 Stat. 864) (January 26, 1907)

¹⁰ Hivatalos nevén: Labor-Management Relations Act, (61 Stat. 136) (1947)

expenditure) – tehát mindazon reklámkiadásra, amely a pártot támogatja, de nem tőle származik. 1971-ben a *Federal Election Campaign Act*¹¹ fenntartotta a korlátokat. Az ekkor már szakszervezetekre és korporációkra egyaránt vonatkozó költési tilalom alól egy jelentős kivételt szabtak. Ha a jogi személy egy pénzügyileg különálló bizottságot hozott létre a választási kampány költségeire (reklámokra), akkor az ebben a formában elköltött pénzek nem tartoztak a költési tilalom hatálya alá.¹² Ilyen bizottságba csak a jogi személy tagjai (szakszervezeti tagok, részvényesek stb.) léphettek be. 2002-re a kampányfinanszírozás reformjának ideje jött el. A két előterjesztőről elnevezett *McCain-Feingold Act*¹³ pontosítva tartotta fenn a pártoktól független pénzköltési tilalmat: korporációk és szakszervezetek nyilvánosan választásra ösztönző kommunikációja (*electioneering communication*) vagy egy konkrét jelölt melletti (vagy elleni) beszéd finanszírozása 60 nappal a választás előtt tilos.¹⁴ Tipikusan ilyen, ha egy részvénytársaság reklámot közöl a televízióban, rádióban a jelölről véleményt formálva. Ezen idő alatt is szabad azonban minden ilyen jellegű, korporációktól és szakszervezetektől jövő kommunikáció a PAC –on keresztül. Fontos jelezni előre, hogy a nyomtatott sajtó, az internet és általában a média korporációk teljes mértékben kivételt képeznek a törvény alól, rájuk nem vonatoznak a költési tiltások.

2. Mi a pénz?

A legelső releváns alkotmányjogi kérdés az anyagi források politikába fordításának megítélése. Vajon van-e szólásszabadság aspektusa annak, hogy mire költetheti a saját pénzét valaki? Ez a szólásszabadság visszatérő kérdése: mi számít *beszédnek*. A szimbolikus beszéd kérdésköre rámutat ennek a nehézségeire: Amerikában a zászlóégetés¹⁵ még igen, a katonai behívó széttépése már nem tartozik az Első Alkotmánykiegészítés védelme alá.¹⁶ Az alkotmányértelmező mindig valamilyen véleményt keres a kifejezés, vagy a tett mögött. Azonban könnyű reménytelenül belebonyolódni a vélemény keresésébe. Ugyanis majdnem minden cselekvés mögött húzódik vélemény, ám ez nem jelenti azt, hogy minden cselekvésünk véleményszabadság kérdést vetne fel. Két szélsőséges példa: egy nem tetsző személy

¹¹ The Federal Election Campaign Act of 1971 (86 Stat. 3). Ez a törvény természetesen jóval többet tartalmazott: pl. létrehozott egy szövetségi szintű adminisztratív szervet a törvény betartására.

¹² A törvény használatában, ez az ún. „Politikai Akció Bizottság” kivétel (Political Action Committee). Ez a bizottság jelenti magát az elkülönült pénzügyi alapot és formát. A továbbiakban: PAC-nek vagy elkülönített alapnak hívom.

¹³ Hivatalos nevén The Bipartisan Campaign Reform Act of 2002 (116 Stat. 81)

¹⁴ 30 nappal pedig az ún. primary előtt, amely két nagy párt jelöltöt választó gyűlése. Nyilvánosságának pedig minimum 50.000 lehetséges néző, hallgató számít, akikhez „kábel, szatellit vagy rádiósugárzással” jut el az üzenet.

¹⁵ Texas v. Johnson, 491 U.S. 397 (1989)

¹⁶ United States v. O'Brien, 391 U.S. 367 (1968)

bántalmazása nem szólásszabadság kérdés, amint egy politikus fanatizmusból lelévése sem. Egy, a jogirodalomból vett példával élve: nincs önmagában szólásszabadság értéke a kutyaugatásnak, vagy a kürtfűjásnak. Azonban van ilyen értéke, ha ez az állatvédők részéről egy *eszköz* a rókavadászok megzavarásának.¹⁷

A politikai kampányok költségkorlátai ennél egyszerűbb kérdésnek tűnnek. A médiafelület alapvető feltétele a beszédérvényesülésnek a tömegkommunikáció világában. A pénznek (annak felhasználásának), önmagában tehát nincs kommunikációs értéke, a politikai reklámok finanszírozásának azonban annál inkább.

3. Az alkotmányos megítélés

Innen indult ki az Amerikai Szövetségi Legfelső Bíróság is, amikor a 1976-ban először került elé a kampányköltségek alkotmányosságának szabályozásának kérdése. A *Buckley v. Valeo* ügyben¹⁸ a testület a szabályozás több elemét vizsgálta szólásszabadság szempontból. Mind a politikai pártok közvetlen támogatását, mind a tőlük független egyének és jogi személyek kampány kiadásait szólásnak értékelte a testület. Fontos előre kiemelni, hogy a *Buckley* döntés a korporációk és az egyének közötti szólásszabadság különbséget nem tárgyalta, ez kívül esett a döntés hatókörén. A támogatások és a költségek korlátozása, az Első Alkotmánykiegészítés korlátozásának minősült, ami a szigorú alapjog-korlátozási tesztet (*strict scrutiny*) vonta maga után. A természetes és a jogi személyekre egyaránt vonatkozó közvetlen támogatási korlátozást¹⁹ az SC alkotmányosnak ítélte, itt ugyanis mind az elérni kívánt cél²⁰ (a korrupció és annak látszatának elkerülése), mind a szabályozás módja (*narrowly tailored, least restrictive means*)²¹ alkotmányos volt. Az anyagi támogatást a jelöltnek (pártnak) szóló közvetett, az általános támogatásról szóló véleménynek minősítette az SC. Ezzel szemben a pártoktól független természetes személy által biztosított kiadások korlátozását közvetlen, és tartalmi korlátozásnak, épp ezért alkotmányellenesnek ítélték. Az ugyanis már közvetlen – politikai – véleménynyilvánítás, ha valaki véleményét saját anyagi forrásait felhasználva reklámon keresztül akarja kifejezésre jutatni. Egy ilyen korlát a szólás *mennyiségének*

¹⁷ TÓTH Gábor Attila: A szólás méltósága. Századvég 2008/48. 124. o. Az általa idézett EJB ügy: Hasman and Harrup v. United Kingdom, Judgment of 25 November 1999

¹⁸ *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976) (a továbbiakban: *Buckley*)

¹⁹ A korlátozás egyének és csoportok tekintetében tesz különbséget és más határokat állapít meg egyiknek és másoknak. Ugyanakkor *Buckley* egységesen kezeli a korlátozásokat, az „adakozó” és „a költő” alanyok között nem tesz különbséget.

²⁰ Minden ilyen alapjog korlátozás esetén kell egy legitim kormányzati cél, ezt hívják „nyomós kormányzati érdeknek” (compelling government interest) az amerikai jogban. Ez a szigorú teszt első eleme. Ilyen teszt alkalmazása esetén a szólásszabadság korlátozásnak tipikusan nagyon kevés esélye van kiállni az alkotmányos mércét.

²¹ Ezek a fogalmak az amerikai jogban az – európai – arányosság, illetve a legkevésbé korlátozó eszköz elemeinek feleltethetőek meg

jelentős korlátozása lenne a politikai vitákban. A pártoktól független politikai reklámköltségi korlátozását – a döntés szerint – nem lehet a közvetlen támogatásokra érvényes antikorrupciós érveléssel alátámasztani. A pártoknak juttatott támogatás ugyanis lehet korrupció (vagy annak látszatának a) forrása azáltal, hogy a nyertes párt a választási siker után támogatóinak visszafizeti a kapott támogatását – de legalábbis ezt a látszatot kelti. Ezt nevezik *quid pro quo* (*corruption*-nek), azaz „valamit valamiért korrupciónak”. Ilyen *quid pro quo* „szabály” a pártokat közvetlenül nem érintő költségek esetén nem, vagy csak korlátozottan áll fenn a döntés szerint.²²

4. A nyomós közérdek: a költségi korlátozása alkotmányjogi igazolása

A Buckley döntésben a bíróság elismert egy nyomós kormányzati célt az Első Alkotmánykiegészítés korlátozására. Ezt nevezik antikorrupciós érvelésnek. Ettől eltérő az a nyomós közérdek, amelyre a későbbi két jelentős – Austin (1990) és McConnell (2003) – döntés épül.²³ Mindkét döntés már kifejezetten a korporációkat (és a szakszervezeteket) korlátozó kampányköltségi szabály alkotmányosságáról szóltak. *Austin* esetén egy tagállami, *McConnell*-nél pedig egy szövetségi választási eljárási szabály került az SC elé. Történetesen a michigani és a 2002-es McCain-Feingold Act által intézményesített szabály szinte teljesen megegyezik. Lényegük, hogy a korporációk csak egy elkülönített pénzügyi alapból (PAC) költhetnek politikai kampányra, ehhez csak a tagok csatlakozhattak, az ő anyagi juttatásaik kerülhettek az alapba. A szövetségi törvény még ennél is kevésbé korlátozó, hiszen az csak 60 ill. 30 nappal a választás előtti periódusra vonatkozott. Mindkét esetben alkotmányosnak találta ezt a kampánykiadásokra vonatkozó korlátot az SC. A jogi kérdés az volt, hogy a korporációk számára (egyénekre nem), a kampánykiadások egy szűkebb költségi módra korlátozása alkotmányos-e (abszolút kampányköltségi határ nélkül). A válasz mindkét esetben igen volt. Az SC érvelése azonban eltért a *Buckley*-ben ismertetett antikorrupciós érveléstől. Nem kérdés, hogy a szabályozás korlátozza a beszélők egy körét. Az arányosság amerikai követelményeinek, a kellően szűkre szabottság és a legkevésbé korlátozó eszköz követelményének is megfelelt a kampányköltségeket elkülönült útra terelő megoldása. A bírák azonban nem a *quid pro quo* korrupciót megelőző célt találták nyomósnak. A határozatot jegyző Marshall bíró szerint a szabály „a korporációs forma által összegyűjtött hatalmas vagyon torzító és korrozív hatását célozza (ti. az említett korlátozással – Sz. T.), amelynek mértéke nincs összefüggésben korporáció poli-

²² E mellett a döntés még megsemmisítette a kampányköltségeket maximalizáló határt is – az előzőekhez hasonló érvekkel

²³ *Austin v. Michigan Chamber of Commerce* 494. U.S. 652 (a továbbiakban: *Austin*); *McConnell v. Federal Election Committee*, 540 U.S. 93 (2003) (a továbbiakban: *McConnell*)

itikai nézeteinek támogatottságával a közösség részéről.”²⁴ Másképp fogalmazva: a piacon szerzett anyagi sikeresség, és a korporáció politikai nézeteinek támogatottsága között nincs összefüggés. Nem azért vásárol valaki Ford gépkocsit, mert a Ford cég politikai nézeteivel egyetértene, hanem mert azt jó autónak tartja. Ezt az érvet nevezhetjük a „demokratikus integritás védelemnek”, vagy – az ellentétjéről közelítve – a „demokratikus döntéshozatal torzulást megelőző” közérdeknek (*antidistortion rationale*). Bár mind a korrupciós, mind az integritás érdek közel áll egymáshoz mégsem felcserélhetőek. Az előbbinél az a jogalkotói hipotézis, hogy egy gazdag jogi személy magára nézve kedvező döntést vásárolhat a jövőre – anyagi jutatás fejében szavazat. Amíg utóbbinál nincs ilyen közvetlen feltételezett összefüggés. Az a jogalkotói akarat, hogy a közösség döntéseinek folyamatába a közösség tagjai döntsenek, és ne keveredjenek kizárólagos gazdasági érdekek a döntéshozatalba. A korporációk jogi szerkezete a hatékony gazdasági tevékenységek kifejtésére jöttek létre: ezért „örökéletűek”, korlátozottan perelhetőek stb. Mind olyan tulajdonságok, amik gazdasági tevékenység végzésére képessé teszi őket, de nem politika alakításának céljából. Az „egy ember egy szavazat”, a választójogi egyenlőség értelme az, hogy minden ember egyenlő súllyal számítson a közösségi döntéshozatalban. Ez egy egalitárius feltevés, amely csak megszorításokkal érvényesíthető egy alkotmányos rendszerben. A szólásszabadság ennek az érdekek az érvényesülését mindenféleképpen határok közé szorítja. Egy természetes személy saját felhalmozott vagyonának korlátlan részét költheti polgártársainak meggyőzésére – erre épül a *Buckley* döntés – így több befolyást szerezve a közösség vezetőinek kiválasztásában. Az *Austin* és a *McConnell* döntések annyiban tértek el ettől, hogy a korporációk esetén tágabb korlátozást fogadtak el, igaz itt sincs szó teljes tilalomról (vö. PAC lehetőségét, valamint csak a választásokat közvetlenül megelőző időszakra korlátozó tiltást).

Létezik egy harmadik – többséget soha nem kapott – közhatalmi nyomos indok a jogi személyek szóláskorlátozására. Ez a részvényesek vagy üzletrész tulajdonosok védelmét állítja középpontba (*shareholder protection*). Egy gazdasági jogi személynek nincsen önálló politikai gondolata. Vezetőinek vannak, de ezek nem azonosíthatóak se az egész jogi személlyel, se a tagok összességének véleményével. A korporációnak gazdasági érdekei természetesen vannak, ezek képviselője a választott vezetőinek feladata. Azonban egy kongresszusi képviselői választáson vagy az abortuszról szóló közéleti vitában szerepvállalása már aligha érinti közvetlenül a jogi személy gazdasági érdekeit. Ez az érvrendszer a tagot védi azzal szemben, hogy az ő nevében, általa nem feltétlenül osztott véleményt vele összefüggésbe hozzanak. Ez a negatív szólásszabadság védelmével van összefüggésben.

²⁴ Austin II. B rész a döntésben

5. Akikre nem vonatkozik a korlátozás

A jogi személyek választási kampányban részvételét korlátozó érvek egészen biztosan sántítanak legalább két jogi személy típus tekintetében. A média, illetve a sajtó, ideértve a könyv- és lapkiadókat is, jogi személyi formában működnek. Egyrészt rájuk alkalmazni egy ilyen kógens tiltást a sajtószabadság végével lenne egyenlő. Ez ugyanis azt jelentené, hogy a *The New York Times* az elnökválasztást megelőző 60 napig csak időjárásjelentést és színikritikát tartalmazna, könyvek száza eshetnének a „cenzúra” áldozatául. Az alkotmányellenes helyzet megakadályozása érdekében minden ilyen törvény kifejezetten kiveszi a korlátozás hatálya alól a sajtót. Az *Austin* döntésben a felperes – egy kereskedelmi kamara – önkényesnek vélte a média vállalkozások megkülönböztetett kezelését. A bírák nem osztották az alkotmány egyenlőség klauzulájának sérelmét, mivel az államnak nyomos indoka volt – magyar terminológiára átfordítva: alkotmányos követelmény állítása – a sajtó külön kezelésére. A McCain-Feingold Act is tartalmazott hasonló kitétel.

Másrészt se a korrupciós, se az integritás érv nem érvényes a nonprofit jogi személyekre. Ilyen név alatt tipikusan valamilyen ideológiai²⁵ vagy más politikai, közösség célra szerveződő egyesületek érthetők. Céljuk épp a politika befolyásolása, nem torzítják, hanem céljukat töltik be, amikor állást foglalnak választási kérdésekben. Tagjaik közös nézetek osztása miatt szövetkeznek, nem gazdasági érdekek mentén – kiesik az „egyet nem értő részvényesek védelme” mint érv. A választási törvények kifejezetten nem rendelkeztek ezekről a nonprofit szervezetekről, így akarva-akaratlanul ezeket is érinthették a nem rájuk alkotott korlátok. A probléma el is jutott a SC-ig. Egy abortuszellenes szervezet a kongresszusi választásokat megelőzően kiadványában véleményezte minden jelölt álláspontját az abortuszról – ezzel is a pro-life jelöltek melletti választásra ösztönözve a szavazókat. Az 1986-os döntésében az SC kimondta: a PAC és ehhez hasonló adminisztratív akadályok alkotmányellenesek olyan szervezetek esetén, akik elsőszámú célja valamilyen ideológiai véleménynyilvánítás, nincsenek részvényesei és gazdasági vállalkozásoknak nem tagjai, azok nem támogatják anyagilag a szervezetet (*non-profit political advocacy corporation*).²⁶ Ezt alkotmányjogilag részleges, vagy alkalmazott alkotmányellenességnek (*as-applied*) nevezik, szemben azzal, amikor egy törvény egészében, minden alkalmazása alkotmányellenes (*facial*).

Ugyanezen vonal mentén szűkítette tovább a törvény határait egy 2007-es döntés.²⁷ Ezúttal egy wisconsini *pro-life* szervezet szeretett volna televíziós hirdetést sugározni a 2004-es választási kampányidőszakban, azzal közvetlenül nem összefüggésben. A hirdetéseket arra buzdították volna a nézőket, hogy levelekkel ostromolják az állam két szenátorát annak érdekében, hogy azok támogassák több

²⁵ Vö. az Amerikában legaktívabb abortuszellenes pro-life illetve fegyverviselést pártoló grupon, valamint az abortuszoz való jog mellett kiálló pro-choice szervezeteket

²⁶ Federal Election Committee v. Massachusetts Citizens for Life 479, U.S. 238 (1986)

²⁷ Federal Election Committee v. Wisconsin Right to Life, Inc. 551 U.S. 449 (2007)

szövetségi bírójelölt kinevezését (akik feltételezhetően a szervezethez hasonló nézetet vallottak abortusz kérdésében). A SC szerint itt nem a kampányban részvételről, hanem egy közéleti témáról, szóló véleményről (*issue advocacy*) volt szó, amiből nem hámozható ki semelyik jelölt melletti kiállítás, tehát nem tiltható kampányidőszakban sem. Ez az út vezetett el a *Citizens United*ig.

6. A korporációk szólásának védelmében: Citizens United

Először a tényállást ismertetem. A Citizens United egy aktív konzervatív nonprofit szervezet. A 2008-es előválasztások során készített egy 90 perces dokumentumfilmet Hillary Clintonról, amely nagyon rossz fényben tüntette fel a későbbi külügyminisztert. Ez volt a „*Hillary: The Movie*”. Büdzséjük legnagyobb része egyéni adományokból tevődik össze, de elfogad gazdasági társaságoktól is anyagi támogatást. A filmet a Demokrata Párt előválasztása előtt akarták hozzáférhetővé tenni egy zárt, kábeltelevíziós hálózaton. Ez a technika lehetőséget ad egy televízió-előfizetőnek arra, hogy egy műsort (filmet, csatornát stb.) vásároljon, amikor akar. Tehát az ő kérésére kerül saját képernyőjére a film. Ezt a dokumentumfilmet a szervezet ingyen, de csak kérésre tette volna hozzáférhetővé. Azért a feltételes mód, mert a filmet végül is nem vetítették le egy háztartásban sem. A hatályos eljárási törvények ugyanis egy előzetes véleménykérési eljárást tettek lehetővé annak érdekében, hogy a kétséges jogi helyzetet – az érintett kérésére – előzetesen tisztázza a Szövetségi Választási Bizottság (*Federal Election Committee*). Ezt a döntést lehetett bíróság előtt megtagadni.

A döntés a bírák közti lehető legnagyobb megosztottságot mutatott. Az öt konzervatív bíró mellette, a négy liberális bíró ellene szavazott. Az előadó bíró a mérsékelt konzervatív, és sokszor a döntő szavazatot leadó Anthony Kennedy bíró volt. A döntés bemutatását négy kérdés köré szervezem.²⁸

- Lehet-e szűken megítélni az alkotmányossági kérdést, vagy az egész törvényi szabályt kell alkotmányosan elbírálni?
- A korporációknak ugyanolyan szólásszabadság joguk van, mint a természetes személyeknek?
- Meddig terjed a Kormány szólásszabadság-korlátozó hatalma?
- Milyen szólásszabadság olvasaton alapul a döntés?

²⁸ Súlyos kérdésként merült még fel a *stare decisis*-hez való ragaszkodás is. A precedenshez kötöttség alkotmányjogi kérdései más dimenzióban mozognak az Egyesült Államokban – ezen szabályok ismertetése és jelen ügyre alkalmazása túlmenne az írás keretein. Az eddig ismertetett esetek nem zárták ki, sőt a 2003-as McConnell döntés a fennálló szabályokat alkotmányosságáról ítélkezett. Azonban az amerikai alkotmányjog kimeríthetetlen döntéstárára jellemzően, vannak más irányba terelő korábbi döntések is. A többség véleménye szerint az Austin és a McConnell döntések voltak a kivételek és nem bizonyultak alkalmazhatónak (*workability test*).

a) Kennedy bíró és a többség egyértelműen elvetette a szűk értelmezés lehetőségét. (Ezzel magára vonta a korábban konzervatívok által gyakran emlegetett bírói aktivizmus vádját.) A bíróság szerint a film egyértelműen a törvény által tiltott választási tartalommal bír. A film elkészítéséhez pedig gazdasági társaságoktól kapott támogatás is hozzájárult, így nincs analógia a korábbi non-profit szervezetek vagy a nem választási tartalom kivételekkel. A bíróság a terjesztés módját sem fogadta el olyan feltételnek, amellyel el lehetett volna kerülni a teljes törvényi szabály alkotmányellenességét. Ha ugyanis a zárt kábelszolgáltatást nem értékeli „nagy nyilvánosságként”, akkor minden új technika megjelenésekor újabb és újabb alkotmányos kérdőjelek keletkeznek. Márpedig a törvény szövegezése által felvetett bizonytalanság a szólás gyakorlóit eltántoríthatja (*chilling effect*) a véleményük szabad kifejtésétől – ez pedig az Első Kiegészítés sérelmét jelenti. Az *Citizens United* ügy szóbeli meghallgatásán ez a bizonytalanság szinte bizonyossággá vált. A Kormányt képviselő, és így a törvény alkotmányosságát védő *Soliciter General* (helyettese) rendkívül zavarba jött, amikor Kennedy bíró arról faggatta, hogy egy *Amazon Kindle*-ön²⁹ (amely egy nagyon népszerű digitális könyv) letölthető politikai tartalmú könyv vajon ilyennek számít-e. A Kormány képviselőjének zavarodott – és végzetes – válasza igen volt. A *Citizens United* kritikusai szerint több jogalkalmazói út is rendelkezésre állt volna a törvény óvására, így csak a legszűkebb kérdésre korlátozódott volna a döntés. Ilyen eredményt hozhatott volna, ha a saját kérésre történő szolgáltatást nem tekinti nyilvános sugárzásnak; vagy, ha a gazdasági társaság anyagi támogatásától függetlenül a nonprofit szervezetet továbbra is nonprofitnak kezelte volna – tekintettel arra, hogy elsősorban a tagok finanszírozták a szervezetet. Ennél van egy még nyomósabb eljárási érve a kritikusoknak: a felperes ugyanis csakis a részleges alkotmányellenesség mellett érvelt, a teljes megsemmisítési kérelmét egyértelműen visszavonta.

b) Ahogy láttuk a *Buckley* döntés még nem érintette a korporáció és az egyén megítélésének különbségét – ez a kampányköltségek tekintetében vizsgálatlan maradt. Más tekintetben, azonban elég csak az európai szólásszabadságra is nagy hatást gyakorló *New York Times v. Sullivan*-re utalni, hogy lássuk a kérdés nem új keletű.³⁰ A *New York Times*-nak mint jogi személynek van szólásszabadsága. Utalni lehet a kereskedelmi beszéd, a reklámok alkotmányos védelmére is, amely bár korlátozottabb, de mégis az Első Alkotmánykiegészítés hatálya alá esik. A *Citizens United* alapja egyértelmű: a természetes és a jogi személy szólásszabadsága közt nem lehet különbséget tenni. Ismert szólásszabadság kritérium a nézőpont- és tartalom-semlegesség követelménye: nem lehet egy véleményt a tartalmára vagy a beszélő nézőpontjára tekintettel szabályozni. Azonban itt nem a vélemény tartalma szerint tesz különbséget a jogalkotó, hanem a beszélő jogi formája alapján. Ez tehát

²⁹ A Kindle az eddig legnépszerűbb e-könyv, amelyre bármikor, bárhol le lehet tölteni (ellenértékért) egy könyvet. Olyan, mintha a zsebünkben hordanánk egy könyvesboltot

³⁰ *New York Times Co. v. Sullivan* 376 U.S. 254 (1964)

egy másik kritérium. A szólás megítélésénél nem számít, hogy kitől származik, csakis az, hogy ugyanahhoz a közvitához járul hozzá, információ-áramban vesz részt a szerző. Az Első Kiegészítés védelmi köre nem szűnik meg pusztán azért, mert a beszéd forrása egy jogi személy.

A *Citizens United* határozatban a legtöbbször hivatkozási alapként szolgáló korábbi döntés a *First National Bank of Boston v. Bellotti* határozat.³¹ Egy tagállami népszavazáson a kampány költségi tilalom okán kategorikusan semmilyen „beszédet” nem folytathattak a gazdasági korporációk. Holott őket igazán érintő, adózási kérdéstről szólt a referendum. Az SC kimondta, hogy a jogi formára hivatkozva nem lehet őket megkülönböztetni más beszélőtől. Ez a *Citizens United* legtöbbet citált döntése. Azonban a döntést közelebbről szemlélve már nem egyértelmű, hogy mit is bizonyít a *Bellotti* ügy.³² Stevens bírő rámutat, hogy itt valójában azért zárták ki a népszavazásról a gazdasági vállalkozásokat, hogy az őket súlyosan érintő döntésbe (ezt az adót ők is fizették volna meg) ne tudjanak beleszólni. Magyarán itt nem egy semleges, hanem egy nézőpont vagy vélemény szerinti diszkriminációról volt szó valójában – minden beszéd tiltása, alternatíva nélkül (nem volt PAC opció sem).

c) Miután a jogi személyeknek ugyanolyan szólásszabadságuk van, mint a természetes személyeknek, ezért minden korlátozásra az ún. szigorú alapjog korlátozási tesztet (*strict scrutiny*) kell alkalmazni. Az igazi újdonság a korábbi döntésekhez képest, hogy az *Austin* és *McConnell* döntéssel együtt elveti a demokratikus folyamat integritása melletti – akkor döntőnek bizonyuló – érvelést mint igazoló elvet a Legfelső Bíróság. „*Austin-ban elfogadott érv* (ti. az integritás érv –Sz. T.), *arra szolgált, hogy a korrupció egy távoli formáját megelőzze, azáltal, hogy megakadályozza a korporációkat a piacon összegyűjtött gazdagság használatával igazságtalan előnyhöz jussanak a gondolatok piacán. ... Ez akár azzal a veszélyes, elfogadhatatlan következménnyel is járhatna, hogy a Kongresszus betiltja a média vállalkozások politikai beszédét.*”³³ Az integritás érv túl távoli az elérendő célhoz képest (korrupció megakadályozása). Összegezve: a fennálló szabályozás felveti annak veszélyét, hogy olyan hatalmat engedélyezzen magának a végrehajtó hatalom, ami már alkotmányosan nem lenne igazolható.

d) Az amerikai alkotmány szövegezése, miszerint a Kongresszus nem hozhat szólásszabadságot korlátozó törvényt, nyitott egy libertáriánus olvasatra. Ennek kiindulópontja a közhatalommal szembeni gyanakvás. Ez nem egy különálló szólásszabadság igazolás, inkább egy önálló olvasata az alkotmányos szabálynak. Sajó András így ír az amerikai felfogásról: „A szólásszabadság védelmét a kormányzat

³¹ *First National Bank of Boston v. Bellotti*, 435 U.S. 765 (1978) (a továbbiakban: *Bellotti*)

³² John Paul Stevenes különvéleményében hosszan taglalja a *Bellotti* döntést (vö. *Justice Stevenes dissent* 50-56. o.)

³³ *Citizens United* 34. o.

iránti bizalmatlanság motiválja. Úgy tartják, hogy ha bármiféle engedményt tesznek, aminek alapján a szólás korlátozható, a kormányzat ezt a lehetőséget ki fogja használni és újabb meg újabb területeken korlátozza majd a kifejezés szabadságát.³⁴ A szólásszabadság nem más, mint egy szabályozási korlát a közhatalom előtt. A betolakodó közhatalom korlátozása áll mindenekfelett. Ha a kormányzat bizonyos szólást korlátozhat, akkor miért ne korlátozhatna még többet?³⁵ A *Citizens United* ügy szóbeli tárgyalás menete is rögtön megváltozott, amint a kormányzati beavatkozás mértékéhez értek a kérdések. Vajon, ha egy bevásárlóközpont (korporáció) a választás előtti periódusban az elnökjelöltekről mintázott műanyag figurát árúsít, az értelmezhető a kampányköltségi tilalom klauzula megsértésének? Innen egyenesen vezetett a kérdések sora a legfélelmetesebb kérdésig: megtilthatja-e a kormány egy könyv árúsítását a kampányköltségi korlátozásra hivatkozva? Ha az akár csak egy jelölt nevét említi. Ettől a ponttól, már hiába hivatkozott a Kormány képviselője arra, hogy a törvény tartalmaz egy kivételt a sajtóra, a nyomtatott médiára. A képlet adott volt: mindössze egy törvényhozói kivétel biztosítja azt, hogy ne lehessen könyveket betiltani. Nem véletlenül jelenik meg a döntésben a 18. századi angliai előzetes cenzúrára utalás, amely – a döntés szerint – a jelen szabályozáshoz hasonló(!) korlátja volt a könyvek terjesztésének, szabad publikálásának. Egy szabályt a logikai végpontjáig tolva valóban lehet addig az abszurditásig jutni, hogy politikáról szóló könyvet be lehet tiltani a választás előtt a szabály alapján. Ez a törvény azonban tartalmazott több kivételt is: médiára, sajtóra, internetre nem vonatkoztak a fenti szabályok. E mellett semmilyen tartalom publikálását nem tiltotta meg kategorikusan a törvény. A korlátozás annyiból állt, hogy egy elkülönített finanszírozási rendszert írt elő egy meghatározott periódusra. A többségi- és a különvéleményben jól érzékelhető ez a különbség. Előbbi a kormányzat szólás-korlátozó hatalmának veszélyből, utóbbi a hatályos szabályozásban megvalósuló szólás-korlátozás mértékéből indult ki.

A kisebbségben lévő bírák nem a közhatalommal szembeni gyanakvás téziséből indultak ki. A két klasszikus szólásszabadság igazolás az egyéni autonómiára (önmegvalósítás) és az intézményes igazolásra (demokratikus elmélet) épül. Közös bennük, hogy nem pusztán a közhatalommal szembeni szabályozási határként kezeli a szólásszabadságot, hanem funkcionális háttérigazolás megvalósulásaként. Mindkettő pozitív, a szólásszabadságban funkciót kereső felfogás. Az autonómia-érv nem alkalmazható a jogi személyekre, hiszen az ő esetükben nem beszélhetünk önmegvalósításról. Az intézményi igazolás a demokratikus, közösségi döntéshozatal hatékonyságát állítja középpontba.³⁶ Véleményem szerint a *Citizens United*

³⁴ SAJÓ András: A szólásszabadság kézikönyve. KJK Kerszöv. Budapest, 2005, 27. o.

³⁵ Ez a jól ismert dominóelvé vagy csúszós leejtő érv (slippery slope) a szólás védelmében; vö. SAJÓ: i.m. 30. o.

³⁶ Az eddig elmondottak pontosítására jegyezem meg, hogy a két olvasat (ti. a „libertáriánus” és a funkcionalista) nem vezet feltétlenül eltérő eredményre: nem a szóláskorlátozás mértékében mutatkozik meg a különbség

döntés a funkcionálistól eltérő, az imént taglalt „libertáriánus” olvasatot teszi magáévá. A vélemény kifejtések kvantitatív csökkenése attól függetlenül alkotmányellenes, hogy nem természetes személytől származnak, és hogy csökkenése milyen mértékű (hiszen nem kategorikus a tiltás). Nincs olyan szólás, ami torzítja a demokráciát, nincs olyan, hogy „túlsúlyos” beszélő. Ez nem következik a másik szólás olvasatból, ami elfogadja a döntéshozatal torzítása elleni közérdek érvet. Ez ugyanis egy pontig biztosan összefér a demokratikus, azaz intézményi igazolással. A jogi személyek a közösség vitáinak biztosan részei, de se köztisztiséget nem viselhetnek, se a döntéshozók megválasztásában nem vehet részt. Hogy meddig a pontig lehetséges ezt az érvet érvényesíteni, azt a szigorú teszt „arányossági elemein” keresztül kell meghúznia az értelmezőnek. A különvéleményt jegyző bírák nem értettek egyet a többség azon alapállításával, amely a PAC-opciót és az időkorlátot figyelmen kívül hagyva, teljes tilalomként mutatta be a szabályozást. Szerintük épp ezek a könnyítések teszik alkotmányosan elfogadhatóvá a korlátozást.

A tárgyalat kérdéseken túl volt a döntésnek egy kisebb súlyú aspektusa is. Ez a független kampányköltségek forrásainak nyilvánosságáról szólt. A testület majd egyhangúan fogadta el, hogy a költségek forrásait kötelező megnevezni, ezzel egyértelművé válik mindenki számára, hogy ki áll a politikai vélemény mögött. Ez ellensúlyul szolgálhat a korlátlan költési szabályoknak. Az ebben a kérdésben többséget jegyző bírák szerint ez az adekvát (és a maximálisan megengedhető) eszköz az antikorrupciós kormányzati cél elérésére.

7. A Stevens különvélemény

A határozat hosszának majd kétszeresében felelt a kisebbségben marad bírák „vezetője”, Stevens bíró. Különvéleményéhez a többi három liberális bíró csatlakozott. Ennek ismertetése hozzájárul a két alkotmányjogi álláspont elválasztásához. Mindössze jelzem, de nem tárgyalom a külön- illetve párhuzamos véleményben felmerülő, *originalista* alkotmányértelmezési vitát.³⁷ A „Mit gondolnának az Alapító Atyák a korporációkról és azok kampányköltségi szabadságáról?” vitában e minimalista alkotmányértelmezési iskola „alapítója” Scalia bíró és a vele egyet nem értő Stevens bíró érdekes, de kevésbé termékeny történeti vitát folytattak. Még abban sem tudtak egyetérteni, hogy hány korporáció volt Amerikában a XVIII. század második felében. Arról meg végképp nem, hogy az Első Alkotmánykiegészítés rájuk ugyanúgy vonatkozik-e.

Stevens bíró szerint nincs szó a törvény által keletkező kategorikus szólás-tiltásról. Ebben az értelmezésben a költési tilalom mindössze egy adminisztratív gátja a beszédnek. Ez pedig azért nem okoz alkotmányellenességet, mert az egyéni (természetes személy) költések semennyiben sem korlátozottak. Ráadásul a nonprofit

³⁷ Hasonlóan nem tárgyalom a *stare decisis*-től eltérés és a szűkebb értelmezést követelő érveket

szervezetektől származó, egy társadalmi ügygel kapcsolatos hirdetésre nem vonatkozik a költéstilalom. Ez a szólás-korlátozás egy nézőpont semleges, a lehető legszűkebbre szabott korlátozás, amely az amerikai joggyakorlatban kevésbé súlyos „időhöz, helyhez és módhoz” kötött korlátozást valósít meg. Az ilyen szabályozásnak egy kevésbé szigorú alapjogi tesztnek kell megfelelnie.³⁸ A jogszerűséghez annyit kellett volna tennie a szervezetnek, hogy vagy nem fogad el hozzájárulást egy korporációtól, vagy ha igen, akkor egy elkülönített alapon keresztül valósítja meg a filmprojektjét.

A jogi személyek szólásszabadság jogának kérdésében mutatkozott a legnagyobb eltérés. Amint már említettem: a nonprofit szervezetek nem tartoztak a tilalom hatálya alá. Stevens bíró szerint kimondatlanul is meghúzódik egy általános elv a tilalom mögött. Egy magánszemélyek által létrehozott, nem gazdasági cél érdekében létrejött egyesületnél van egy olyan alapjogi érték, ami érdemessé teszi azt az alkotmányos védelemre. Ekkor tulajdonképpen természetes személyek véleménye artikulálódik egy speciális jogi (személyi) formában. Egy profitorientált gazdasági társaságnál ilyen alapjogi érték sokkal távolabbi. A kereskedelmi reklámokra vonatkozó csökkentett szólásszabadság védelme is magyarázható ezzel a gondolattal. A többségi álláspont ezzel szemben az, hogy nem lehet a beszélő személyazonossága (*identity*) alapján különbséget tenni – így korporáció és egyén között sem. Stevens szerint ezt a korábbi joggyakorlat nem bizonyítja, hiszen pl. a köztisztviselők, a diákok, a fogvatartottak, a katonák, az alkalmazottak vagy épp a külföldiek tekintetében épp a személyazonosság adott alapot valamilyen korlátozásra. Ha nem fogadjuk el, hogy van különbség, akkor – kis túlzással – olyan más politikai kommunikációt biztosító jogot, mint a választójog, is ki lehetne terjeszteni a korporációkra.

Az antikorrupciós és a „torzító hatás” nyomós közérdekeket is másként ítéli meg a kisebbségben maradt bírák. A döntés által elvetett utóbbi két érvet hosszan, főként az általam is ismertetett precedensekre támaszkodva védi a különvélemény. Elveti azt a nézetet, amely a korrupciót a közvetlen, „pénzért szavazatot” pénzügyi transzferre szűkíti. A kritikus vélemény alátámasztására felhoz egy 2009-es ügyet, a *Caperton v. A. T. Massey Coal Company, Inc., et al-t*.³⁹ Közismert, hogy az államok többségében közvetlenül választanak bírókat. A *Caperton* ügy jogi kérdése az volt, hogy egy tagállami bírónak elfoglaltsága miatt vissza kell-e lépnie annak az ügynek a tárgyalásától, amiben érintett egy olyan személy, aki komoly pénzügyekkel járult hozzá az ő bíróválasztási kampányához. Brent Benjamin bíró nem így gondolta. A bíróválasztási kampányához, tőle függetlenül, de őt támogató kam-

³⁸ „Time, place and manner restriction”. Amikor az utcai hangos demonstrációkat (amely ugyancsak Első Kiegészítéses jog) megtiltják éjszakára, vagy a kórházak közvetlen közelében, akkor ilyen legitím korlátozásról van szó.

³⁹ Az ügy előadó bírójára ráadásul ugyanaz az Anthony Kennedy volt, mint a Citizens Unitednek

pányköltségek több mint 90 %-át egy cég állta.⁴⁰ Ennek a cégnek hatalmas összegű kártérítési perrei zajlottak ekkoriban az államban, és számítani lehetett arra, hogy a választott bíró elé is fog kerülni valamikor a kérdés. Amikor erre sor került, Benjamin bíró a cég számára kedvezően szavazott a bírói tanácsban. Az eljárás alatt több összeférhetetlenségi indítványt elutasított, ami személye elfogulatlanságát kérdőjelezte meg. Előadta, hogy ő mindig a jogi kérdéstről döntött és a kampányához főként közvetve és legálisan járult hozzá a cég. Az SC a bíró ellen ítelt, megállapítva a tisztességes eljárás sérelmét. A jogi kérdés eldöntésében pedig a korábban ismertetett döntésekben elvetett, „torzító hatás elkerülése”, az „igazságszolgáltatás integritása” érvelést használta. Ugyanis nem csak az jár a tisztességes eljárás sérelmével, ha a bíró anyagi ellenszolgáltatást kap döntéséért cserébe. Hogy hol húzódik a határa ennek, arra a következő formulát használta a testület: ha egy ésszerű embert bírónak arra vezetne, hogy ne tudja megtartani a kiegyensúlyozott mérlegelését, akkor megállapítható lenne a tisztességes eljárás sérelme.⁴¹ Az SC szerint Benjamin bírónak tartózkodnia kellett volna az ügy elbírálásától. Természetesen ez az analógia sem teljes értékű. A *Caperton* ügyben körülményei egyrészt szélsőségesek, másrészt más a logikája egy bíró- és egy kongresszusi választásnak. Az analógia csak az érvelést alátámasztó „közérdek” mibenléténel áll fenn: egy hatalmi ág integritását védő, korrupció látszatát elkerülő érvelést az egyik esetben döntőnek, a másikban elvetendőnek fogadott el a Szövetségi Legfelső Bíróság.

Amerikában tovább forrnak az indulatok a kampányfinanszírozásról és a korporációk befolyásáról. A szélesebb közpolitikai vita magában foglalja a lobbizásról, mint a magánérdekek közpolitikába becsatornázásának kérdését. Ugyanakkor ez a vita már közelebb áll a politológiához, így erre vonatkozó következtetések levonását igyekeztem kerülni.

A XX. század elejétől vallott kampány-korlátozás 2010-re alkotmányellenessé vált Amerikában. Ennek ívét próbáltam meg leírni tömören írásomban. Alkotmányjogilag ennél jelentősebb a felvázolt két szólásszabadság olvasat összehasonlítása.⁴² A kormányzati beavatkozás minimalizálását hangsúlyozó és a szólásszabadságot valamilyen értéket megvalósító, funkcionális olvasatok használható érvekkel gazdagítják a szólásszabadságról szóló vitát. Végső győztes nincs.

⁴⁰ A Massey cég főnöke, Don BLANKENSHIP három millió dollárt költött Brent BENJAMIN bíró megválasztására, ami meghaladta Benjamin összes többi kampányra költött dollárját együttvéve. Az összeg nagy részét Benjamin ellenfele lejárására használták.

⁴¹ „Every procedure which would offer a possible temptation to the average man as a judge to forget the burden of proof required to convict the defendant, or which might lead him not to hold the balance nice, clear and true between the State and the accused, denies the latter due process of law.” *Caperton* 7. o.

⁴² Samuel ISSACHAROFF: *Citizen’s United and the Future of Campaign Finance Reform*. Yale egyetemen elhangzott 2010. március 4-i előadásába a szólásszabadság különböző felfogásaira vezeti vissza az eltérő álláspontokat. Az előadás letölthető:

<http://cs.law.yale.edu/blogs/podcasts/archive/2010/03/11/citizens-united-and-the-future-of-campaign-finance-reform.aspx> (2010. április 20.)