

Bogdan Mucha

**MECHANIZM FINANSOWANIA  
PREZYDENCKICH KAMPANII WYBORCZYCH  
W STANACH ZJEDNOCZONYCH AMERYKI**

**Uwagi wstępne**

Stanowisko prezydenta Stanów Zjednoczonych Ameryki ma unikalny charakter we współczesnym świecie, który wynika z międzynarodowej roli i znaczenia Stanów Zjednoczonych jako jedyne globalnego mocarstwa światowego oraz szerokich kompetencji konstytucyjnych mu przypisanych w ustroju federalnym USA<sup>1</sup>. Walka wyborcza o urząd prezydenta wywołuje ogromne zainteresowania zarówno amerykańskiej, jak i światowej opinii publicznej.

Większość obserwatorów koncentruje się jednak przede wszystkim na sylwetkach kandydatów i ich programach wyborczych. Mniejszą uwagę poświęca się aspektom prawno-finansowym prowadzenia prezydenckich kampanii wyborczych i roli, jaką odgrywają w nich pieniądze. Bez ich analizy obraz prezydenckich kampanii wyborczych jest niepełny, ponieważ nie wyjaśnia złożonych przyczyn zwycięstwa lub porażki konkretnego kandydata.

---

<sup>1</sup> Szerzej piszą o tym m.in.: W. Sokolewicz, *Zmiany w mechanizmie wyborów prezydenta Stanów Zjednoczonych Ameryki*, „Państwo i Prawo” 1977, nr 11, s. 54–67; M. Grzybowski, *Federalny aparat wykonawczy w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Kraków 1992.

## Ewolucja prawnych uwarunkowań prowadzenia federalnych kampanii wyborczych

Finansowanie prezydenckich kampanii wyborczych stanowi samoistny element procesów wyborczych w Stanach Zjednoczonych, o ogromnej wadze politycznej i prawnej, choć jest ściśle powiązany z ogólnymi zasadami odnoszącymi się do wszystkich wyborów na urzędy federalne. Jeden z kalifornijskich polityków powiedział, że pieniądze w kampaniach wyborczych są jak „mleko matki” (*money is mother's milk of elections*)<sup>2</sup>. Trudno temu zaprzeczyć, pieniądze odgrywają zasadniczą rolę zarówno w wyborach federalnych, jak i stanowych<sup>3</sup>.

Ich znaczenie rosło równolegle do zwiększającej się roli partii politycznych w procesach wyborczych, co zapoczątkował prezydent Andrew Jackson, wprowadzając po przegraniu pierwszej kampanii prezydenckiej w 1825 roku tzw. system patronacki. Polegał on na wynagradzaniu stanowiskami rządowymi osób popierających kandydata na urząd federalny, w tym prezydenta, wskazanych przez stanowe komitety partyjne. Osoby te były zobowiązane do zapłaty na rzecz partii swoistego podatku lub kontrybucji zwanego *assessment*<sup>4</sup>. Był to pierwszy w Stanach Zjednoczonych system tworzenia partyjnych funduszy wyborczych, który w 1867 roku został zakazany, ale tylko w odniesieniu do pewnej kategorii osób<sup>5</sup>. Epoka patronacka zakończyła się wraz z wejściem w życie ustawy *Pendleton Civil Service Act of 1883*<sup>6</sup>, na mocy której stworzono grupę pracowników rządowych wybieranych na stanowiska w drodze konkursów. Po jej uchwaleniu ciężar finansowania kampanii wyborczych spoczął na dużych korporacjach, których wpłaty były podstawowym źródłem finansowania funduszy wyborczych partii politycznych. Jak to ujął jeden z pierwszych zawodowych menedżerów kampanii wyborczych Mark Hanna „korporacje płacą proporcjonalnie do ich udziału w ogólnym dobrobycie i interesu w danym rejonie kraju, który chcą zabezpieczać”<sup>7</sup>.

Poważne kwoty wpłacane na konta partyjne zaalarmowały niektórych polityków i dziennikarzy, zwłaszcza że powszechnie było wiadomo, iż bogaci sponsorzy byli obdzielani specjalnymi przywilejami. Warto zauważyć, że jako pierw-

<sup>2</sup> Zob. B. Mucha, *Prawo człowieka do wolności słowa a mechanizm finansowania kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, [w:] *Problemy ochrony wolności i praw jednostki we współczesnym świecie*, red. J. Jaskiernia, Kielce 2008.

<sup>3</sup> Początkowo był alkohol i poczęstunek na wiecach wyborczych, w czym J. Madison upatrywał przyczynę swojej porażki w wyborach do stanowej legislatury w 1777 r. W XIX w. niektórzy politycy kupowali głosy i np. w Nowym Jorku cena wynosiła 5 dolarów – zob. 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, Washington 2005, s. 8 i nast.

<sup>4</sup> R. E. Mutch, *The First Federal Campaign Finance Bill*, [w:] *Money and Politics*, Pennsylvania 2002, s. 35.

<sup>5</sup> Początkowo dotyczyło to pracowników zatrudnionych w stoczniach marynarki wojennej, od których zakazano pobierać kontrybucji, powtórzony 10 lat później i rozszerzony na wszystkich pracowników rządowych zarządzeniem prezydenta R. B. Hayesa – 19 Stat. 169 (1877).

<sup>6</sup> 22 Stat. 403 (1883).

<sup>7</sup> Cyt. za: H. Croly, *Marcus Alonzo Hanna: His Life and Work*, New York 1912, s. 325.

sze stany wprowadziły przepisy zakazujące korporacjom dokonywanie wpłat na fundusze partyjne<sup>8</sup>. Natomiast na szczeblu federalnym, pomimo różnych afer nie zrobiono nic w płaszczyźnie ograniczenia wpływu korporacji na wyniki wyborów<sup>9</sup>. Pierwszym krokiem w tym kierunku było uchwalenie przez Kongres w 1907 roku ustawy *Tillman Act of 1907*<sup>10</sup>. Nowe prawo zabraniało korporacjom tworzoną na podstawie przepisów przyjętych przez Kongres dokonywania wpłat na fundusze wyborcze kandydatów w wyborach federalnych. Nie wprowadzało jednak żadnych regulacji dotyczących składania sprawozdań finansowych przez komitety wyborcze partii politycznych.

Pierwsze próby ustawodawcze w tej dziedzinie związane są z ustawą *Federal Corrupt Practices Act of 1910*<sup>11</sup>. Zgodnie z jej przepisami komitety partyjne działające na terenie dwóch lub więcej stanów zostały zobowiązane do składania sprawozdań o przyjętych wpłatach i wydatkowaniu środków w czasie kampanii wyborczych do Izby Reprezentantów<sup>12</sup>, ale dopiero po zakończonych wyborach do Kongresu. Nie nałożono jednak na nie żadnego obowiązku przed rozpoczęciem wyborów, dlatego rzetelność tych sprawozdań była wątpliwa<sup>13</sup>. Jednocześnie przepisy ustawy po raz pierwszy wprowadzały limity wydatków kampanijnych, które w przypadku wyborów do Izby Reprezentantów wynosiły 5 tys. dol., a do Senatu kwotę dwukrotnie większą.

Limity te jednak uznane zostały przez Sąd Najwyższy w 1921 roku za niekonstytucyjne<sup>14</sup>, co zmusiło Kongres do przyjęcia nowej ustawy *Federal Corrupt Practices Act of 1925*<sup>15</sup>. Jej przepisy obowiązywały do początków lat 70. Na międzystanowe komitety wyborcze partii politycznych nałożono obowiązek składania sprawozdań co kwartał, nawet w latach, gdy nie było wyborów. Mimo że bardzo precyzyjne, przepisy nie określały żadnych sankcji za ich naruszanie, czego skutkiem było nieskładanie sprawozdań przez wielu kandydatów<sup>16</sup>. Odnosiły się one do każdego komitetu, powszechną praktyką stało się więc tworzenie kilku komitetów wyborczych przez tego samego kandydata. W ten sposób omijano zarówno usta-

<sup>8</sup> Zob.: H. E. Alexander, *Financing Politics*, "Congressional Quarterly", Washington 1980, s. 4. Zakaz w 1897 r. wprowadziły stany: Nebraska, Missouri, Tennessee i Floryda.

<sup>9</sup> Na przykład prezydent T. Roosevelt przyjął poważną kwotę 48 tys. dol. od firmy ubezpieczeniowej New York Life – por. *New York State Legislature Investigation Commission Report*, Albany 1905, s. 689 i nast.

<sup>10</sup> 34 Stat. 864 (1907).

<sup>11</sup> 36 Stat. 822 (1910).

<sup>12</sup> Nowela z 1911 roku rozszerzyła ten obowiązek na kampanie senatorskie.

<sup>13</sup> Zob.: L. Overacker, *Money in Elections*, New York 1932, s. 102 i nast. Dopiero nowela z 1911 r. nakazała składanie sprawozdań przed i po każdym wyborach, włączając w to prawyborów.

<sup>14</sup> *Newberry v. United States*, 256 U.S. 232 (1921). SN uznał, że prawo Kongresu do regulacji spraw wyborów nie dotyczy prawyborów i działalności partii związanej z wytypowaniem właściwego kandydata. Zmiana stanowiska Sądu nastąpiła w 1941 roku w orzeczeniu w sprawie *United States v. Classic*, 313 U.S. 299 (1941).

<sup>15</sup> 43 U.S. 1070 (1925). W tle była afera *Teapot Dome* związana z bezprzetargowym przyznaniem gruntów w stanie Wyoming firmie naftowej Sinclair Oil w zamian za łapówkę dla sekretarza do spraw wewnętrznych w administracji prezydenta W. Hardinga.

<sup>16</sup> A. Corrado, *op. cit.*, s. 15.

wowe limity wpłat, jak i wydatków, a wpłaty jednego donatora, nawet dla kilku kandydatów, ale poniżej stu dolarów, w ogóle nie były rejestrowane<sup>17</sup>. Nadto korporacje w celu obchodzenia zakazu wpłat wypłacały swoim pracownikom specjalne premie, które przekazywali oni potem na wskazany fundusz wyborczy kandydata<sup>18</sup>.

Restrykcje dotyczące pracowników rządowych, którzy podlegali ustawie *Pendleton Civil Service Act* zostały rozszerzone na nową grupę pracowników, zatrudnioną przez rząd federalny w ramach polityki *New Deal* prezydenta F. D. Roosevelta<sup>19</sup>. Wprawdzie nowe prawo pozbawiło stanowe i lokalne komitety partyjne zasobnego źródła finansowania, ale w dalszym ciągu zakazem wpłat nie byli objęci pracownicy organów administracji stanowej i lokalnej. Bogaci sponsorzy federalny zakaz omijali, dokonując wpłat na fundusze wyborcze stanowych i lokalnych komitetów wyborczych, które tymi limitami nie były objęte. Inną metodą obchodzenia przez krajowe komitety wyborcze partii politycznych limitu wydatków było tworzenie niezależnych od nich komitetów wyborczych, których on nie dotyczył<sup>20</sup>.

W okresie prezydentury Roosevelta nastąpił wzrost znaczenia związków zawodowych, które stanowiły bazę polityczną Partii Demokratycznej<sup>21</sup>. Republikanie w związku z tym doprowadzili do uchwalenia ustawy rozszerzającej na związki zawodowe zakaz dokonywania wpłat na rzecz ogółu kandydatów w wyborach federalnych<sup>22</sup>. Ponieważ przepisy zabraniały związkom zawodowym nie tylko dokonywania wpłat, ale również wydatkowania własnych środków na kampanie federalne, związkowcy zaczęli tworzyć komitety akcji politycznej *Political Action Committee* (PAC)<sup>23</sup>. Zbierały one od członków, obok regularnych składek i opłat członkowskich, donacje na rzecz kandydatów, z których finansowały różnego rodzaju działalność polityczną, w tym m.in. programy edukacyjne, kampanie na rzecz rejestracji nowych wyborców itp.<sup>24</sup>

Model PAC zaczęły naśladować inne centrale związkowe oraz grupy biznesowe i organizacje lobbystów<sup>25</sup>. Zwiększenie ich liczby postępowało równoległe do wzrostu kosztów federalnych kampanii wyborczych, związanych przede wszystkim

<sup>17</sup> *Congressional Campaign Finances...*, s. 32 i nast.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 34. W ciągu 45 lat obowiązywania tej ustawy tylko dwie osoby zostały pociągnięte do odpowiedzialności.

<sup>19</sup> *Hatch Act of 1939*, 55 Stat. 1147 (1939).

<sup>20</sup> R. Mutch, *op. cit.*, s. 35.

<sup>21</sup> W 1936 roku związkowcy przekazali łącznie 770 tys. dol. na jego fundusz reelekcyjny. L. Overaker, *Presidential Campaign Funds*, Boston 1946, s. 34.

<sup>22</sup> *War Labor Disputes Act of 1943* zwana ustawą Smith–Connally – 57 Stat. 167 (1943). Miała przestać obowiązywać w pół roku po zakończeniu II wojny światowej, ale została przedłużona na czas nieokreślony przez przepisy ustawy *Labor Management Relations Act of 1947*, 61 Stat. 136 (1947).

<sup>23</sup> Pierwszy PAC powstał w 1943 r. utworzony przez *Congress of Industrial Organizations* – CIO.

<sup>24</sup> Zob. F. J. Sorauf, *Political Action Committees*, [w:] *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*, Washington 1997, s. 123.

<sup>25</sup> W 1956 r. było już 17 PAC, które wpłaciły sumę 2,1 mln dolarów na rzecz funduszy wyborczych kandydatów w wyborach federalnych, w 1968 r. liczba ich wzrosła do 37, a kwota wpłat do 7,1 mln dol. Obecnie jest ich ok. 4 tys. – zob. J. E. Cantor, *Political Spending by Organized Labor: Background and Current Issues*, Report for Congress No. 96-484, Congressional Research Service, Washington, May 29, 1996, s. 2.

kim z wykorzystaniem telewizji jako narzędzia bezpośredniego reklamowania kandydatów i ich programów wyborczych<sup>26</sup>. Jak celnie zauważa H. Alexander, trudno się było dziwić, że w warunkach ogromnego wzrostu kosztów kampanii wyborczych przewagę zyskiwali kandydaci, którzy z majątku osobistego byli w stanie je sfinansować, a nie ci, którzy prezentowali interesujący program polityczny<sup>27</sup>.

Współczesne prawo finansowania federalnych kampanii wyborczych sięga 1971 roku. Kongres uchwalił ustawę *Federal Election Campaign Act of 1971*<sup>28</sup>, zwaną dalej FECA. Jej celem było przede wszystkim ograniczenie rosnących kosztów prezydenckich i kongresowych kampanii wyborczych oraz wzmocnienie obowiązków sprawozdawczych. W związku z tym nowe przepisy wprowadzały limitowanie wpłat pochodzących z majątku osobistego kandydata i jego najbliższej rodziny na własny fundusz wyborczy oraz ograniczenie wysokości kwot, które mógł on wydać na reklamę telewizyjną. Jeśli chodzi o sprawozdania, nowe regulacje nakładały na kandydatów, PAC i na wszystkie komitety partyjne, aktywne w wyborach federalnych obowiązek ujawniania wpłat i dokonywanych wydatków w okresach kwartalnych. Dotyczył on ujawniania wszystkich wpłat powyżej 100 dolarów z podaniem danych personalnych, łącznie z miejscem pracy. W przypadku donacji w kwocie 5 tys. dol. i wyższej, przekazanie informacji musiało nastąpić w ciągu 48 godzin od jej otrzymania.

Przyjęte ustawowe rozwiązania nie wpłynęły jednak na ograniczenie kosztów. Kongres zdecydował więc o nowelizacji FECA w 1974 roku w następstwie afery Watergate<sup>29</sup>. Nowela zwiększała obowiązki sprawozdawcze, wprowadzała ostrzejsze limity donacji oraz zastąpiła limity wydatków na media ogólnym limitowaniem wydatków, połączonym z ograniczeniem partii politycznych w wydatkowaniu środków na rzecz kandydatów. Jednocześnie powołano nowy urząd, który miał nadzorować przestrzeganie przepisów i zajmować się administracją wyborczą, Federalną Komisję Wyborczą (*Federal Election Commission*, FEC). Zupełnie nowym rozwiązaniem było wprowadzenie po raz pierwszy w historii amerykańskich wyborów alternatywnego sposobu finansowania kampanii prezydenckich – ze środków publicznych Prezydenckiego Funduszu Kampanii Wyborczych (*Presidential Election Campaign Fund*, PEF)<sup>30</sup>.

Zanim przepisy tej noweli weszły w życie, zostały zaskarżone do Sądu Najwyższego, który wydał precedensowe orzeczenie w sprawie *Buckley v. Valeo*<sup>31</sup>. Stąd Kongres w 1976 roku został zmuszony do usunięcia niektórych przepisów FECA uznanych za niekonstytucyjne, zwłaszcza tych dotyczących limitowania

<sup>26</sup> H. E. Alexander, *Dollar Politics*, "Congressional Quarterly" Washington 1982, s. 8. Autor przytacza dane dotyczące kampanii wyborczej w 1968 r., na którą wydano przeszło 300 mln dol. (w 1956 r. tylko 155 mln dol.), z czego na media ok. 60 mln dol.

<sup>27</sup> H. E. Alexander, *Financing the 1972 Election*, Lexington 1976, s. 78 i nast.

<sup>28</sup> PL 92-225.

<sup>29</sup> PL 93-443.

<sup>30</sup> Wprowadzony oddzielną ustawą *Revenue Act of 1971* – PL 92-178.

<sup>31</sup> 424 U.S. 1 (1976).

własnych pieniędzy kandydata i wydatków<sup>32</sup>. Pod naciskiem partii politycznych, Kongres w 1979 roku złagodził niektóre wymogi dotyczące sprawozdawczości oraz restrykcje w zakresie wydatkowania środków funduszy wyborczych przez komitety partyjne<sup>33</sup>. Znowelizowane przepisy FECA narzuciły obowiązek zbierania informacji o donatorach, którzy dokonywali wpłat powyżej 200 dol., a nie jak poprzednio, powyżej 100 dol. Jednocześnie partie polityczne zyskały możliwość nieograniczonego wydatkowania środków w czasie kampanii prezydenckich na działalność lokalną (*grass roots activities*). Dotyczyło to wyłącznie finansowania z *hard money*, czyli kwot gromadzonych z indywidualnych wpłat w ramach obowiązujących limitów. Natomiast środki gromadzone przez stanowe komitety partyjne, z nich chociażby finansowano kandydatów na urzędy federalne, nie podlegały żadnym restrykcjom.

Dosyć agresywne gromadzenie funduszy przez partie oraz słabe funkcjonowanie Federalnej Komisji Wyborczej doprowadziło w latach 80. do powstania problemu tzw. łatwych pieniędzy (*soft money*), które pochodziły z nieregulowanych żadnymi przepisami wpłat na budowę zaplecza politycznego i administrację (*party building activities*), funkcjonujących za zgodą FEC zarówno dla krajowych, jak i stanowych komitetów partyjnych. Partie wydatkowały te środki na działalność popierającą rejestrację nowych wyborców, na zwiększanie frekwencji wyborczej i popieranie w wyborach własnych kandydatów. Aż do 2002 roku *soft money* były jednym z najważniejszych źródeł finansowania wyborów prezydenckich i kongresowych<sup>34</sup>. Od wyborów w 1996 roku krajowe i stanowe komitety wyborcze partii politycznych zaczęły finansować z tych pieniędzy tzw. reklamy programowe (*issue ads*), które nie były objęte zakazem wynikającym z orzeczenia Sądu Najwyższego w sprawie *Buckley*. Polegały one na sztucznym unikaniu zakazanych w tym wyroku słów, jak np. „głosuj za danym kandydatem” lub „głosuj przeciwko danemu kandydatowi”, których używano w reklamach bezpośrednio promujących kandydata (*express advocacy*), finansowanych środkami podlegającymi limitowaniu. Zamiast tego reklamy wskazywały na przykład, że np. oponent nie jest zbyt konsekwentny w zwalczaniu przestępczości. W rezultacie i tak wyborca dowiadywał się, który kandydat jest w nich popierany.

Kolejny etap w zakresie prawa finansowania kampanii wyborczych stanowi ustawa z 2002 roku *Bipartisan Campaign Reform Act of 2002*<sup>35</sup>, zwana od nazwisk senatorów ustawą McCain-Feingold (dalej BCRA). Głównym punktem wśród jej przepisów jest zakaz dotyczący przyjmowania *soft money*<sup>36</sup>. Nowe pra-

<sup>32</sup> PL 94-283.

<sup>33</sup> PL 95-600.

<sup>34</sup> Z danych FEC wynika, że o ile w 1992 r. obie partie zgromadziły niecałe 90 mln dol., o tyle w 2002 r. ok. 470 mln dol. pochodziło z wpłat *soft money* przez korporacje, związki zawodowe, grupy interesów i lobbyistów – [www.fec.gov](http://www.fec.gov).

<sup>35</sup> PL 107-155. Ustawa przeszła w Senacie stosunkiem głosów 59 do 41 w związku ze skandalem związanym z firmą Enron, która hojnie wspierała obie partie oraz wcześniejszym przyjmowaniem bogatych sponsorów w Białym Domu przez prezydenta B. Clintona.

<sup>36</sup> R. Bauer, *Soft Money, Hard Law: A Guide to the New Campaign Finance Law*, Washington 2002.

wo zakazuje krajowym komitetom partyjnym i organizacjom z nimi powiązanim przyjmowania wpłat, nakłaniania do ich dokonywania, wydatkowania, dokonywania transferów jakichkolwiek pieniędzy, które nie są przedmiotem federalnych zakazów lub limitów i nie podlegają obowiązkowi ujmowania ich w sprawozdaniach. Ponadto zabrania funkcjonariuszom federalnym prowadzenia *fundraising* i dokonywania wydatków przez osoby działające w ich imieniu. Uregulowano jednocześnie zasady ich działalności na rzecz innych organizacji aktywnych w związku z wyborami federalnymi. W szczególności dotyczy to organizacji działających w oparciu o przepisy kodeksu podatkowego, zwane od numeru sekcji organizacjami 501(c) i 527. Komitety wyborcze partii mogły do tej pory prowadzić zbiórki pieniędzy na rzecz tych organizacji bez potrzeby ujawniania informacji w sprawozdaniach.

Przepisy ustawy BCRA wypełniły więc lukę prawną stworzoną przez FECA. Ustawa BCRA na nowo określiła mechanizmy funkcjonowania i metody finansowania stanowych i lokalnych komitetów partyjnych prowadzących aktywność w wyborach federalnych. Usunęła kolejną furtkę prawną w przepisach, od jej wejścia w życie każdy stanowy lub lokalny komitet wyborczy prowadzący działalność propagandową, w której pojawia się nazwisko federalnego kandydata, musi ją sfinansować z *hard money*, tak jak wszystkie reklamy *express advocacy*. Podobnie została potraktowana ich działalność związana z rejestracją wyborców, podwojeniem ich do punktów wyborczych itp.

Formą rekompensaty wprowadzonego zakazu dotyczącego *soft money* jest podwyższenie wszystkich limitów wpłat. Odrębnym zagadnieniem jest wprowadzenie przez nowe prawo definicji tzw. komunikacji wyborczej (*electioneering communication*), która obejmuje każdą audycję, programy w telewizji kablowej lub satelitarnej, odnoszące się do wyraźnie określonego kandydata na urząd federalny, w tym prezydenta, emitowane na 60 dni przed wyborami lub na 30 dni przed prawyborami i skierowany do elektoratu danego kandydata<sup>37</sup>. Definicją tą nie objęto komunikacji internetowej, telefonów, poczty wysłanej do wyborców i niezależnych reklam, a więc form komunikacji nieskoordynowanych z kandydatem i finansowanych w ramach niezależnych wydatków (*independent expenditures*) przez różne organizacje. Federalne regulacje są przedmiotem ataków ze strony różnych grup interesów, w szczególności wykorzystujących zapisy I poprawki do Konstytucji gwarantującej prawo do wolności słowa.

---

<sup>37</sup> W orzeczeniu z 25 czerwca 2007 r. w sprawie *FEC v. Wisconsin Right to Life*, 551 U.S....(2007) SN uznał te przepisy za niekonstytucyjne, ponieważ reklamy emitowane przez to stowarzyszenie miały charakter *issue ads*, a więc dozwolonych do emisji w tym czasie.

## Konstytucyjność prawa o finansowaniu kampanii wyborczych

Orzecznictwo Sądu Najwyższego oraz federalnych sądów niższego szczebla w dziedzinie prawa finansowania kampanii wyborczych jest niezwykle bogate<sup>38</sup>. Trudno byłoby je w całości omówić, dlatego przedmiotem rozważań będą tylko te orzeczenia, które miały niewątpliwie historyczną wartość i wpłynęły w istotny sposób na wykładnię obowiązującego prawa i kierunki ustawodawstwa<sup>39</sup>.

Najistotniejszym wyrokiem Sądu Najwyższego, który stworzył cały aparat pojęciowy i interpretacyjny, było orzeczenie w sprawie *Buckley v. Valeo*<sup>40</sup> dotyczące konstytucyjności rozwiązań prawnych zawartych w znowelizowanej ustawie *Federal Election Campaign Act of 1974*<sup>41</sup> i ustawie związkowej *Presidential Election Campaign Fund Act*<sup>42</sup>. Wszystkie limity były indeksowane zgodnie ze wskaźnikiem inflacji<sup>43</sup>. Jednocześnie ustawa powtórzyła zakaz wpłat przez korporacje i związki zawodowe, który Sąd Najwyższy uznał raz jeszcze za zgodny z konstytucją<sup>44</sup>. Linia orzecznictwa Sądu Najwyższego w kwestii limitowania wpłat w zasadzie nie uległa od tego orzeczenia zmianie, ponieważ limity mają za zadanie przeciwdziałać korupcji politycznej lub jej przejawom (*corruption or appearance of corruption*)<sup>45</sup>.

<sup>38</sup> D. Grier Stephenson, *Campaigns and The Court*, New York 1999, s. 218 i nast.; M. I. Urofsky, *Money and Free Speech: Campaign Finance Reform and the Courts*, Lawrence 2005, s. 119 i nast.; *The Election After Reform*, red. M. J. Malbin, Lanham, Boulder, New York, Toronto, Oxford 2006, s. 6 i nast.

<sup>39</sup> J. Skelly Wright, *Politics and the Constitution: Is Money Speech*, "Yale Law Journal" 1976, Vol. 85, s. 1001 i nast.; L. R. BeVier, *Money and Politics: A Perspective on the First Amendment and Campaign Finance Reform*, "California Law Review" 1985, Vol. 73, s. 1045 i nast.; D. Hays Lowenstein, *On Campaign Finance Reform: The Root of All Evil is Deeply Rooted* (Excerpt One), "Hofstra Law Review" 1989, Vol. 18, s. 301 i nast.; V. Blasi, *Free Speech and the Widening Gyre of Fundraising*, "Columbia Law Review" 1994, Vol. 94, s. 1281 i nast.; C. R. Sunstein, *Political Equality and Unintended Consequences*, "Columbia Law Review" 1994, Vol. 94, s. 1390 i nast.; R. Briffault, *Campaign Finance, the Parties and the Court: A Comment on Colorado Republican Federal Campaign Committee*, "Constitutional Commentary" 1997, Vol. 14, s. 91 i nast.

<sup>40</sup> 424 U.S. 1 (1976). Sąd Najwyższy zastosował tu w pełni zasadę dogłębnego badania (*strict scrutiny*), ponieważ w grę wchodziły ograniczenia wolności słowa gwarantowane I poprawką. W przypadkach mniejszej wagi SN stosuje *intermediate scrutiny*. Zastosowanie *strict scrutiny* z reguły kończy się uznaniem przepisów za niekonstytucyjne – szerzej o tym piszą m.in.: F. J. Sorauf, *Money in American Elections*, Illinois 1988, s. 266 i nast.; *Inside Campaign Finance: Myths and Realities*, New Haven 1992, s. 32 i nast.; B. Neuborne, *Campaign Finance Reform and the Constitution: A Critical Look at Buckley v. Valeo*, New York 1998, s. 22 i nast.; M. Malbin, T. Gais, *The Day After Reform: Sobering Campaign Finance Lessons from the American States*, New York 1998, s. 11 i nast.; D. R. Ortiz, *The First Amendment and the Limits of Campaign Finance Reform*, [w:] *The New Campaign Finance Sourcebook...*, s. 91 i nast.

<sup>41</sup> PL 92-225, nowele z: 1974 r. – PL 93-443, z 1976 r. – PL 94-283, z 1979 r. – PL 96-187.

<sup>42</sup> PL 92-178.

<sup>43</sup> Trzeba przyznać, iż obrońcy ograniczania zarówno wpłat, jak i wypłat zastosowali ciekawą argumentację. Twierdzili bowiem, iż limity te są sposobem regulowania „czasu, miejsca i sposobu” przeprowadzania wyborów, a więc klauzuli wyborczej wynikającej z art. I, sekcji 4 Konstytucji Stanów Zjednoczonych, a nie z I poprawki. Przyjęcie tej podstawy prawnej dawało szanse na uniknięcie przeprowadzenia przez SN *strict scrutiny* i zastosowanie mniej wnikliwej analizy (*intermediate scrutiny*). Powiodło się to tylko w odniesieniu do wpłat. Natomiast ograniczenia w wydatkach poddano dogłębnemu badaniu.

<sup>44</sup> Zakaz był przez nie obchodzony za pośrednictwem komitetów akcji politycznej PAC, które mogły przekazywać kwoty po 5000 dol. na każde z wyborów. Ponadto na rzecz partii politycznych PAC mogły wpłacić do 15 000 dol rocznie.

<sup>45</sup> Sąd Najwyższy 26 czerwca 2006 r. w orzeczeniu *Randall v. Sorrell*, 528 U.S. 1 (2006) uznał za nie-



Zupełnie odrębnie zostały potraktowane przez SN ograniczenia w zakresie wydatków na kampanie wyborcze.

Za niezgodny z konstytucją Sąd Najwyższy uznał zespół przepisów FECA wprowadzających limitowanie wydatków dokonywanych przez kandydatów i ich komitety wyborcze, z wyłączeniem kandydatów w wyborach prezydenckich, którzy dobrowolnie zaakceptowali finansowanie swoich kampanii ze środków publicznych. Za niekonstytucyjny Sąd Najwyższy uznał także przepis ograniczający do sumy 1000 dol. niezależne wydatki (*independent expenditures*)<sup>46</sup>, oraz przepis o limitach wydatków dla kandydatów, którzy finansują kampanię wyborczą z własnego majątku. Przy okazji zakwestionował sposób powoływania członków *Federal Election Commission*. Z uwagi na ogromne znaczenie tego wyroku warto przedstawić jego uzasadnienie i przyjęty sposób argumentacji.

Skarżący senatorzy Buckley i McCarthy zarzucali, że ograniczenia w zakresie używania pieniędzy dla celów politycznych wprowadzone przez przepisy FECA naruszają I Poprawkę do Konstytucji Stanów Zjednoczonych gwarantującą wolność słowa i zrzeszania się, argumentując, że trudno bez wydawania pieniędzy wyrażać poglądy polityczne. Sąd w części podzielił poglądy skarżących stwierdzając, iż ograniczenia w zakresie wpłat i wydatków „siłą rzeczy redukują zakres wyrażania poglądów, gdyż ograniczają liczbę poruszanych kwestii, stopień ich precyzji oraz krąg słuchaczy, do których docierają. Wynika to bowiem z faktu, że we współczesnym masowym społeczeństwie praktycznie każdy środek komunikowania się wymaga ponoszenia kosztów”. Takie restrykcje w zakresie ograniczania wolności słowa są możliwe i usprawiedliwione wyłącznie w sytuacji, gdy państwo ma w tym nadrzędny interes. Idąc tym tokiem rozumowania, Sąd Najwyższy uznał za zgodne z konstytucją limitowanie wpłat, które jest „głównym narzędziem zwalczania korupcji lub zjawisk korupcyjnych. Wprawdzie te limity ograniczają wolność głoszenia poglądów politycznych, tym niemniej podstawowym obowiązkiem państwa jest zabezpieczenie przejrzystości procesów politycznych”. Sąd z pewną ironią potraktował argumenty skarżących, że limity wpłat ograniczają możliwości kandydatów niesprawujących żadnych urzędów oraz małych partii politycznych stwierdzając, że „faktycznie te ograniczenia są im nawet pomocne, gdyż większość poważnych donacji i tak jest kierowana dla kandydatów reprezentujących duże partie, na których i tak nie mogą liczyć”<sup>47</sup>.

---

konstytucyjne limity wprowadzone ustawą nr 64 stanu Vermont, które były niższe od przyjętych w ustawie FECA.

<sup>46</sup> Osoby popierające określonego kandydata, bez porozumienia z nim i koordynacji z jego komitetem wyborczym, zamieszczały i opłacały reklamy wyborcze w mediach, w których nie atakowano bezpośrednio przeciwników, tylko pod pozorem walki z ich programem wyborczym ujawniano ich słabości. Te pozorowane reklamy nosiły miano *sham advocacy*, aczkolwiek ich sponsorzy nazywali je *issue advocacy* dla podkreślenia zgodności z obowiązującym prawem.

<sup>47</sup> Skarżący senator z Nowego Jorku James Buckley argumentował – jak się okazało po latach, w tym wypadku słusznie – że w ten sposób wzrosło znaczenie PAC powiązanych z grupami interesów.

W odniesieniu do limitów wydatków, które miały być instrumentem ograniczenia kosztów kampanii wyborczych, Sąd po wnikliwym zbadaniu sprawy (*strict scrutiny*) podkreślił, że ich niezgodność z konstytucją wynika z I Poprawki, która „odmawia państwu uprawnień do określania, które wydatki przeznaczone na promowanie poglądów jakiejś osoby są rozrzutne, nadmierne lub nierozsądne”. Interesujące było stanowisko Sądu Najwyższego w kwestii ograniczenia niezależnych wydatków do kwoty 1000 dolarów rocznie w celu promowania jego wyboru lub nakłaniania przez oponentów do niewybrania jego osoby (*express advocacy – elect or defeat*)<sup>48</sup>. Uznał, że o ile walka z korupcją lub jej przejawami stanowi uzasadnienie dla utrzymania w mocy limitów wpłat, o tyle interes państwa w limitowaniu niezależnych wydatków jest niewystarczająco usprawiedliwiony. Ponadto ewentualne nadużycia związane z dużymi niezależnymi wydatkami nie wydają się stanowić takiego samego zagrożenia korupcją jak duże donacje, ponieważ nie są wcześniej aranżowane lub koordynowane z kandydatem i nie występuje tutaj klasyczne „coś za coś” (*quid pro quo*). Konkludując, Sąd Najwyższy stwierdził, że swoboda wydatkowania jako forma politycznej dyskusji i wyrażania poglądów jest chroniona w świetle I Poprawki do Konstytucji Stanów Zjednoczonych. Podobnej ochronie podlega przeznaczanie własnych pieniędzy kandydata na kampanię wyborczą. Z kolei uznając konstytucyjność limitowania wydatków przez kandydatów biorących udział w wyborach prezydenckich i korzystających ze środków funduszy publicznych, Sąd podkreślił, że o tym zdecydował fakt, iż odbywa się to za zgodą tego kandydata, a społeczne i państwowe korzyści takiego rozwiązania przemawiają za utrzymaniem ograniczeń w zakresie wydatków.

W kwestii ujawniania informacji o donacjach i składania odpowiednich sprawozdań Sąd odmówił zasadności twierdzeniom skarżących, którzy m.in. podnosili, że wpłacający na rzecz małych partii, w przeciwieństwie do tych, którzy świadczyli na rzecz dużych partii politycznych, są narażeni na groźby lub zastraszanie, gdy informacje trafią do opinii publicznej. Skarżący twierdzili również, że naruszono ich prawo do zrzeszania się chronione przez I Poprawkę oraz prawo do równej ochrony prawnej (*equal protection*), wynikające z XIV Poprawki. Sąd Najwyższy przyznał, iż rozwiązania zastosowane w kwestionowanych przepisach FECA są uzasadnione interesem państwa z trzech powodów: 1) pomagają wyborcom w ocenie kandydatów informując o źródłach pochodzenia wpłat i ich wykorzystaniu w trakcie kampanii wyborczej; 2) przeciwdziałają korupcji lub jej przejawom, albowiem nazwiska sponsorów, ich adres zamieszkania, miejsce pracy znane są opinii publicznej; 3) zapewniają dopływ informacji niezbędny do wykrywania faktów naruszenia prawa oraz służą wyrównywaniu szans obywateli we wpływie na procesy wyborcze poprzez zmniejszanie znaczenia bogatych donatorów.

<sup>48</sup> Oba terminy *express advocacy* i *issue advocacy* zrobiły niezwykłą karierę i stały się przedmiotem nie tylko kontrowersji, ale regulacji prawnych i rozstrzygnięć sądowych – zob. B. Ackerman, I. Ayres, *Voting with Dollars: A New Paradigm for Campaign Finance*, New Haven & London 2002, s. 97 i nast.

W ocenie Sądu Najwyższego konstytucyjność mechanizmów finansowania ze środków publicznych wyborów prezydenckich nie rodziła żadnych wątpliwości. Odrzucił argumenty skarżących, że system odpisów od podatku dochodowego (*check off*) w kwocie 1 dolara na fundusz prezydencki narusza I Poprawkę, gdyż zabrania wskazania kandydata lub partii, dla którego ten dolar ma być przeznaczony. Sąd uznał, że mieści się to w ramach kompetencji budżetowych Kongresu, a w związku z tym nie potrzebuje aprobaty podatników, podobnie jak inne ustawy budżetowe, w stosunku do których niektóre grupy podatników zgłaszają zastrzeżenia. Jednocześnie utrzymał w mocy specjalny mechanizm opłat wyrównawczych (*matching funds system*), którego zadaniem była pomoc pieniężna dla kandydatów finansowanych ze środków Prezydenckiego Funduszu Kampanii Wyborczych.

Orzeczenie w sprawie *Buckley* było przedmiotem krytyki i niektórzy w dalszym ciągu liczą na to, że przy jakiejś okazji Sąd zmieni nieco swoje stanowisko<sup>49</sup>. Ale Sąd Najwyższy nie wykazywał spodziewanej elastyczności w odniesieniu do limitowania wpłat, jak to miało miejsce w przypadku ograniczenia do kwoty 5000 dolarów wpłat na rzecz PAC<sup>50</sup>. Skarżące stowarzyszenie podnosiło, że skoro zgodnie z I Poprawką wolno im wydać nieograniczone kwoty niezależnych wydatków na rzecz kandydata, to sponsorzy PAC powinni mieć podobne prawo do dokonywania wpłat w nieograniczonej wysokości. Sąd odrzucił tę argumentację stwierdzając, iż pułap wpłat był konieczny w celu przeciwdziałania omijaniu limitu przez osoby fizyczne, które wpłacając duże kwoty przewyższające obowiązujące je ograniczenia, za pośrednictwem PAC, finansowały wybranego kandydata. Bez limitów dochodziłoby do tolerowania zjawisk korupcyjnych, o czym SN wielokrotnie przypominał.

Podobnie jak przepisy ustawy FECA z 1974 roku, regulacje federalne zawarte w uchwalonej w 2002 roku ustawie BCRA zostały natychmiast zaskarżone przez jej przeciwników jako naruszające postanowienia I Poprawki<sup>51</sup>. W orzeczeniu w sprawie *McConnell v. FEC* Sąd Najwyższy utrzymał jednak w mocy większość jej postanowień<sup>52</sup>. Za niezgodne z Konstytucją w świetle I Poprawki Sąd uznał jedynie ograniczenia wpłat narzucone małoletnim oraz te, które dotyczyły wyboru przez partie polityczne rodzaju wydatków (koordynowanych i niezależnych) na rzecz kandydata. Resztę przepisów utrzymał w mocy, uzasadniając, iż „lobbystom, szefom firm, bogatym osobom, którzy przekazują pokaźne donacje w formie *soft money* na rzecz komitetów krajowych partii nie chodziło o żadne względy ideologiczne, skoro

<sup>49</sup> R. Hansen, *Buckley is Dead, Long Live Buckley: The New Campaign Finance Incoherence of McConnell v. FEC*, "University of Pennsylvania Law Review" 2004, Vol. 153, s. 31 i nast.; J. Samples, *Welfare for Politicians: Taxpayer Financing of Political Campaigns*, Washington 2005, s. 9.

<sup>50</sup> *California Medical Association v. FEC*, 453 U.S. 182 (1981). Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w sprawie *FEC v. National Right to Work Committee*, 459 U.S. (1982), a w ślad za nim także inne sądy federalne np. w sprawie *State v. Alaska Civil Liberties Union*, 978 P. 2nd 597 (Alaska 1999), *Florida Right to Life, Inc. v. Mortham*, 2000 WL 33733256 4-6 (M.D.Fla. March 20, 2000).

<sup>51</sup> Jako pierwsi skargę złożyli przedstawiciele *National Rifle Association*, łącznie było 11 skarżących.

<sup>52</sup> 540 U.S. 93 (2003).

dawali dla obu dużych partii, tylko o zapewnienie sobie wpływu na funkcjonariuszy federalnych”<sup>53</sup>. Krytycy ograniczeń podnosili, że jest to zamach na I Poprawkę i wolność głoszenia poglądów politycznych, jednak z drugiej strony, zwolennicy limitów już nieraz podkreślali, iż I Poprawka nie jest „absolutnym prawem” i tam, gdzie chodzi o ważny interes państwa, powinna być ograniczana możliwość dowolnego artykułowania poglądów politycznych<sup>54</sup>.

Regulacje zawarte w ustawie BCRA są w dalszym ciągu przedmiotem licznych skarg na ich niezgodność z konstytucją. Sąd Najwyższy uznał w dwóch przypadkach te skargi za bezpodstawne<sup>55</sup>, ale zmienił nieco swoje stanowisko w 2007 roku w orzeczeniu *FEC v. Wisconsin Right to Life*<sup>56</sup>.

### Prezydencki Fundusz Kampanii Wyborczych

W ramach znowelizowanej przez Kongres w 1974 roku ustawy *Federal Election Campaign Act*<sup>57</sup> został stworzony system finansowania prezydenckich kampanii wyborczych ze środków publicznych, jeśli kandydat wyrazi zgodę na rezygnację z przyjmowania nieograniczonych prywatnych donacji oraz limitowanie swoich wydatków. Była to reakcja ustawodawcy federalnego na aferę Watergate i miała na celu ograniczenie zagrożenia zjawiskami korupcyjnymi w ramach kampanii politycznych oraz zmniejszenie znaczenia w nich pieniędzy, w szczególności pozyskiwanych od bogatych donatorów. Chodziło jednocześnie o zwiększenie roli mniejszych donacji i ograniczenie wydatków kampanijnych.

Obok tradycyjnego wspierania prezydenckich kampanii wyborczych ze środków prywatnych, nowe regulacje wykreowały alternatywny system ich finansowania ze środków publicznych pochodzących z dobrowolnych odpisów podatkowych (*check off*) przekazywanych na Prezydencki Fundusz Kampanii Wyborczych<sup>58</sup>. Początkowo kwota odpisu wynosiła 1 dolar, a od 1993 roku podatnik

<sup>53</sup> Podobnie w sprawie *Mariani v. United States*, 212 F.3dn 761 (3rd Cir. 2000) i *FEC v. Beaumont*, 123 S.Ct. 2200 (2003). Nietrudno było chyba przekonać sąd, skoro z danych wynika, iż w cyklu wyborczym 1998–2000 wydatki sfinansowane z „łatwych pieniędzy” wyniosły prawie 500 mln dolarów i stanowiły 44% całości wpłat otrzymanych przez republikanów i 52% zgromadzonych przez demokratów, podczas gdy w 1980 r. były to kwoty odpowiednio 15 i 4 mln dolarów. L. Paige Whitaker, *Campaign Finance: Constitutional and Legal Issues of Soft Money*, Washington 2004, s. 3 i nast.

<sup>54</sup> Zob.: [www.fepproject.org/print](http://www.fepproject.org/print), 14.05.2008, oraz D. Strauss, *Corruption, Equality, and Campaign Finance Reform*, „Columbia Law Journal” 1994, Vol. 94, s. 1369.

<sup>55</sup> Wyroki z 2 października 2006 r. w sprawach: *Christian Civic League of Maine v. FEC* oraz *Alaska Right to Life v. Miles*.

<sup>56</sup> 551 U.S....(2007). SN uznał przepisy ustawy BCRA za niekonstytucyjne w odniesieniu do emisji *issue ads* w okresie bezpośrednio przed prawyborami i wyborami (60 i 30 dni), chyba że reklamy wyborcze stanowią „funkcjonalny odpowiednik” *express advocacy*.

<sup>57</sup> PL 93-443.

<sup>58</sup> Terminem alternatywnego systemu publicznego finansowania kampanii wyborczych kandydat na prezydenta z ramienia Partii Demokratycznej w wyborach w 2008 r. Barack Obama określa stworzony przez jego sztab wyborczy internetowy system zbiorów niewielkich donacji nieprzekraczających 200 dolarów. Argu-

indywidualny może przeznaczyć na ten fundusz 3 dolary rocznie przy okazji składania rocznego rozliczenia podatkowego (kwota ulega podwojeniu w przypadku wspólnie rozliczających się małżonków)<sup>59</sup>. Środki funduszu PECF służą pokryciu przez zakwalifikowanych kandydatów wydatków związanych z prowadzeniem kampanii w celu uzyskania nominacji partyjnej w czasie prawyborów oraz bezpośrednio przed wyborami, a w przypadku ich partii, na pokrycie kosztów konwencji, w trakcie których dochodzi do nominacji kandydata na prezydenta USA z ramienia Partii Demokratycznej i Republikańskiej. Kandydaci reprezentujący mniejsze partie mogą otrzymać dotacje finansowe ze środków funduszu, których wielkość jest uzależniona od wyników, jakie uzyskali ich kandydaci w poprzednich wyborach.

Finansowanie kampanii prezydenckich ze środków Prezydenckiego Funduszu Kampanii Wyborczych od 1976 roku jest powszechnie stosowane<sup>60</sup>. Prawie wszyscy kandydaci, zwłaszcza z dwóch największych partii politycznych, korzystali z tej możliwości. Jedynym wyjątkiem, jak do tej pory okazał się kandydat Partii Demokratycznej w wyborach prezydenckich w 2008 roku Barack Obama, który odmówił skorzystania z publicznego finansowania całej swojej kampanii prezydenckiej, a więc zarówno w czasie prawyborów, jak i wyborów, liczył wyłącznie na prywatne donacje. Jego stanowisko popiera coraz większa liczba kandydatów, kwestionując w ostatnim czasie korzyści publicznego finansowania, w szczególności w okresie partyjnych prawyborów, podkreślając niedostosowanie przepisów do zmian zachodzących w procesach wyborów kandydatów ubiegających się o nominacje partyjne oraz rosnących kosztów z tym związanych<sup>61</sup>. Mimo tego, prawo nie zostało zmienione od przeszło 30 lat, nawet gdy w 2002 roku była ku temu okazja, gdy Kongres uchwalał ustawę *The Bipartisan Campaign Reform Act*<sup>62</sup>.

W tej sytuacji trudno się dziwić, iż potencjalni kandydaci demokratyczni i republikańscy rezygnują z możliwości skorzystania z publicznych środków na rzecz prywatnych. Na przykład w 2000 roku, ówczesny gubernator Teksasu G. W. Bush jako pierwszy w historii kandydat dużej partii politycznej zrezygnował z akceptacji środków publicznych w czasie kampanii prawyborczej. W 2004 roku obaj główni kandydaci na urząd prezydenta, ubiegający się o reelekcję G. W. Bush i demokrata J. Kerry, sfinansowali swoje kampanie prawyborcze ze środków wyłącznie prywat-

---

mentuje, że na konto jego funduszu wyborczego licząc od stycznia 2007 r. do końca sierpnia 2008 r. wpłynęło przeszło 2,5 mln donacji od indywidualnych osób. Jego sztab wyborczy przewiduje się, iż do końca kampanii prezydenckiej Barack Obama zbierze kwotę przekraczającą pół miliarda dolarów. J. McCormick, *Obama raises record \$66M*, "Chicago Tribune", 15 września 2008, s. 3.

<sup>59</sup> *Omnibus Budget Reconciliation Act* – PL 103-66. Od 1981 r. obserwuje się spadek odsetka podatników akceptujących odpisy podatkowe z 28,7% do 11% w 2002 r. Pomimo podwyższenia wysokości odpisu do 3 dolarów dochody PECF zmalały do kwoty 62 mln w 2002 r., podczas gdy w 1993 r. wyniosły 71 mln dolarów. Wywołuje to problemy z wypłatami dla uprawnionych kandydatów. Np. w 2004 r. kandydaci w czasie prawyborów otrzymali zaledwie 46% należnych im kwot.

<sup>60</sup> W latach 1976–2004 wszyscy kandydaci otrzymali z Funduszu kwotę przeszło 1,3 mld dolarów – kalkulacje własne autora na podstawie danych Federalnej Komisji Wyborczej.

<sup>61</sup> W. G. Mayer, A. E. Busch, *The Front-Loading Problem in Presidential Nominations*, Washington 2004, s. 4 i nast.

<sup>62</sup> PL 107-155.

nych. Podobna sytuacja miała miejsce w trakcie wyborów w 2008 roku. Główni demokratyczni rywale Barack Obama i Hillary Clinton oraz republikanin John McCain kosztowne prawyborzy pokrywali z prywatnych donacji, z tym że ten ostatni zaakceptował publiczne finansowanie kampanii przed właściwymi wyborami rezygnując z przyjmowania prywatnych donacji i zobowiązał się do limitowania wydatków w czasie jej trwania. Prowadzony przez sztab Obamy intensywny prywatny *fundraising* rozmiął się z głoszonymi przez niego postulatami uniezależnienia się od wpływu grup interesów, skoro tylko sami prawnicy, pracownicy sektora finansowego oraz nauczyciele wpłacili na jego fundusz wyborczy do końca lipca 2008 roku kwotę ok. 45 mln dolarów, zaś wpłaty od bogatych sponsorów powyżej 200 dolarów stanowiły 35% ogółu zgromadzonych środków<sup>63</sup>.

### Zasady finansowania partyjnych prawyborów

Obowiązujące regulacje przyjmują założenie, iż wszyscy kandydaci na stanowiska federalne, w tym na urząd prezydenta USA, bez względu na to, czy są finansowani ze środków prywatnych czy publicznych, muszą przestrzegać obowiązujących limitów wpłat oraz zasad sprawozdawczości wyborczej. W cyklu wyborczym 2007–2008 osoby indywidualne mogły wpłacić łącznie 108 200 dolarów na fundusze wyborcze wszystkich kandydatów, fundusze komitetów partyjnych i Komitetów Akcji Politycznej PAC. Z tej kwoty mogły przeznaczyć 42 700 dolarów na fundusze wszystkich kandydatów, ale nie więcej niż 4600 dolarów dla indywidualnego kandydata (po 2300 na prawyborzy i wybory). Na rzecz krajowych komitetów partyjnych osoby fizyczne mogły wpłacić w roku kalendarzowym sumę 28 500 dolarów, zaś dla stanowych i lokalnych 10 tys., ale nie więcej niż łącznie 65 500 dolarów w dwuletnim cyklu wyborczym. Wysokość limitów podlega co 2 lata z pewnymi wyjątkami indeksacji. Na przykład kwota wpłaty osób fizycznych na rzecz PAC i wypłaty z ich funduszy, którą może przyjąć kandydat nie uległa zmianie od 1976 roku i wynosi 5 tys. dolarów.

Oprócz tych restrykcji, których muszą przestrzegać wszyscy kandydaci na stanowiska federalne, osoby ubiegające się o urząd prezydenta, aby móc otrzymać środki publiczne z funduszu PECF muszą spełnić dodatkowe warunki. Przede wszystkim nie mogą wpłacić z własnego majątku na swój fundusz wyborczy kwoty przekraczającej 50 tys. dolarów. Takiego ograniczenia nie doznają kandydaci finansowani prywatnie zgodnie z orzeczeniem *Buckley*. Ponadto muszą oni zebrać w czasie kampanii prawyborczej łącznie minimalną kwotę 100 tys. dolarów, po 5 tys.

<sup>63</sup> B. Obama odmówił przyjmowania wpłat wyłącznie od PAC. Znakomite rezultaty finansowe są również wynikiem sprzedaży wszelkich gadżetów wyborczych przez internet. Kwota wpłaty traktowana jest jako donacja na jego fundusz wyborczy. Żaden kandydat na prezydenta USA na dwa miesiące przed wyborami nie zgromadził od rozpoczęcia kampanii prawyborczej kwoty 456 mln dolarów. Republikański kontrkandydat J. McCain w tym samym czasie zebrał połowę mniej, bo zaledwie 227 mln – [www.opensecrets.org/pres08/indus.php?cycle=2008&cid=N00009638](http://www.opensecrets.org/pres08/indus.php?cycle=2008&cid=N00009638).

dolarów w każdym z 20 stanów, ale w kwotach nieprzekraczających 250 dolarów od indywidualnego donatora, ponieważ tylko wpłaty do tej wysokości stanowią podstawę obliczenia wielkości dopłat wyrównawczych. Zebranie zatem jak największej liczby donacji w tych granicach skutkuje otrzymaniem przez kandydata dopłaty w odpowiadającej wysokości. Warunkiem otrzymania środków publicznych jest, oprócz dopełnienia obowiązków sprawozdawczych i ujawnienia wszelkich wpłat i wydatków powyżej 200 dolarów, w drodze elektronicznego przekazu danych Federalnej Komisji Wyborczej FEC, zgoda na przeprowadzenie przez nią powyborczego audytu oraz zakaz przyjmowania gotówki i przekroczenia pułapu wydatków ustalonego dla cyklu wyborczego<sup>64</sup>. Jeśli chodzi o formę wpłat mogą być dokonywane w formie czeków, przekazów bankowych, a od 1999 roku również kartami kredytowymi i przez Internet.

Dopłaty wyrównawcze (*matching funds*) są wypłacane kandydatom w miesięcznych ratach ze środków funduszu PEFCF, dopiero od początku roku wyborczego. Trudno się zatem dziwić, iż wielu z nich na czas trwania kampanii prawyborczej w pierwszym roku cyklu wyborczego zaciąga pożyczki, które są później spłacane z publicznych dopłat. Łączna kwota dopłaty nie może przekroczyć połowy limitu wydatków. Na przykład w 2004 roku maksymalna kwota dopłaty wynosiła 18,7 mln dolarów (limit wynosił 37,3 mln), zaś w cyklu wyborczym 2007–2008 wyniesie ok. 27 mln dolarów. W celu przeciwdziałania marnotrawieniu pieniędzy publicznych regulacje federalne przewidują, że kandydaci tracą prawo do dopłat wyrównawczych z chwilą, gdy w dwóch kolejnych stanowych prawyborach nie uzyskają minimum 10% głosów. Mogą to uprawnienie odzyskać, gdy w kolejnych prawyborach zdobędą co najmniej 20% głosów.

Istotnym elementem publicznego finansowania prezydenckich prawyborów jest zgoda kandydata na przestrzeganie limitów wydatków, które występują w dwóch formach: limitu ogólnokrajowego i stanowego. Zagregowany krajowy limit wydatków dotyczy ogólnej kwoty wydatków na prawyборы i początkowo w 1974 roku został ustalony na poziomie 10 mln dolarów, powiększony o 20% dodatek z tytułu pokrycia kosztów prowadzenia zbiórek pieniędzy (*fundraising*). Do tego limitu początkowo nie doliczano kwot przeznaczanych na pokrycie kosztów obsługi prawnej i księgowości kampanijnej. W 2000 roku Federalna Komisja Wyborcza wprowadziła 15% dodatek na ten cel<sup>65</sup>. W 2004 roku zagregowana górna granica publicznych wydatków na prawyборы łącznie z dodatkami wynosiła 50,3 mln. Na tę kwotę składał się bazowy limit w wysokości 37,3 mln, dodatek na *fundraising* 7,4 mln i 5,6 mln na pokrycie kosztów prawnych i księgowych. W 2008 roku zagregowany krajowy limit po uwzględnieniu kosztów inflacji wyniósł ok. 54 mln dolarów<sup>66</sup>.

<sup>64</sup> Kwoty otrzymanych wpłat do 200 dolarów są podawane w sprawozdaniach w łącznej wysokości (*unitemized items*), zaś powyżej tej sumy trzeba podać nazwisko, adres donatora i wielkość wpłaty. Obowiązkiem sztabu wyborczego kandydata jest zwrot kwot przekraczających narzucone limity.

<sup>65</sup> Zob. FEC, *Record 25* (October 1999): 3.

<sup>66</sup> [www.fec.gov](http://www.fec.gov).

Stanowe limity wprowadzono w celu wyrównania szans kandydatów w poszczególnych stanach. Wyznacza je iloczyn liczby mieszkańców stanu w wieku wyborczym pomnożony przez indeksowaną kwotę na jednego mieszkańca w wysokości 16 centów. Stąd w stanach o niskiej liczbie ludności limit w 2004 roku wynosił np. w New Hampshire 746 200 dolarów, podczas gdy w Kalifornii 15,6 mln<sup>67</sup>. Warto podkreślić, że stanowe limity wydatków na prawyборы odgrywają ważną rolę, ale tylko w odniesieniu do tych z nich, w których prawyборы odbywają się najwcześniej, to jest w stanach: Iowa, New Hampshire, Płd. Karolina i ostatnio Nevada. W przypadku pozostałych stanów metody księgowe, na które zezwała FEC, umożliwiają kandydatom omijanie przepisów, o ile wydatki nie należą do jednej z pięciu specyficznich określonych kategorii<sup>68</sup>. Ponadto zezwolono na 50% dodatki na pokrycie stanowych kosztów *fundraising*. Prawne warunki dotyczące stanowych limitów wydatków umożliwiają więc kandydatom przeznaczenie więcej środków na kampanię w danym stanie, niż przewidują obowiązujące ograniczenia ich wysokości, pomniejszając tym samym siłę ich stymulacyjnego oddziaływania<sup>69</sup>.

W tych warunkach krajowe zagregowane limity na kampanie prawyборcze kandydatów są jedynym instrumentem racjonalizacji wydatków, choć odgrywają coraz mniejszą rolę, ze względu na fakt, że indeksacja ich wysokości nie uwzględnia rosnących realnych kosztów i dynamiki prezydenckich prawyборów<sup>70</sup>. Na przykład w kampaniach w 1996 i 2000 roku już z końcem marca kandydaci wyczerpali ten limit, a więc na 3 miesiące przed zakończeniem kampanii. W szczególności dotyczy to sytuacji, gdy konkurencja o nominację danej partii jest wyjątkowo ostra, a kandydat z przeciwnej partii zdobywa jej nominację bez większych problemów.

W 1996 roku republikański kandydat na prezydenta R. Dole toczył zażarcie pojedynki ze S. Forbesem, finansowanym prywatnie, podczas gdy ponownie kandydujący prezydent B. Clinton z łatwością otrzymał nominację Partii Demokratycznej. W ten sposób zaoszczędził ok. 20 mln dolarów, które potem wydał na kampanię przed właściwymi wyborami. Klęska R. Dole'a wpłynęła na decyzję G. W. Busha, który zarówno w 2000 roku, jak i w 2004 roku zrezygnował z finansowania kampanii prawyборczej ze środków Prezydenckiego Funduszu Kampanii Wyborczych. Podobna sytuacja miała miejsce w cyklu wyborczym 2007–2008. O ile zagregowany krajowy limit wydatków w kwocie ok. 85 mln dolarów w zupełności pokryłyby wydatki prawyборcze dokonane przez J. McCaina, który nie miał poważniejszego kontrkandydata wśród republikanów, o tyle w przypadku ostrej walki o nominację Partii Demokratycznej między H. Clinton a B. Obamą, ta kwota byłaby niewystarczająca<sup>71</sup>.

<sup>67</sup> *Ibidem*.

<sup>68</sup> Zob.: 56 *Federal Register* 91 (July 29, 1991), ss. 35896-35950.

<sup>69</sup> Federalna Komisja Wyborcza, dostrzegając coraz mniejsze znaczenie limitów stanowych, sugerowała Kongresowi ich zniesienie. Kongres jednak nie podjął żadnej decyzji w tej mierze – zob. FEC, *Annual Report* 1992, s. 51.

<sup>70</sup> Zob. A. Corrado, *op. cit.*, s. 188.

<sup>71</sup> H. Clinton zgromadziła na swoim funduszu prawyборczym kwotę ponad 215 mln, B. Obama zebrał



Po raz pierwszy w historii amerykańskich prawyborów prezydenckich wydatki wszystkich kandydatów ubiegających się o nominację partyjne przekroczyły kwotę ponad 1 mld dolarów. W 2004 roku była to kwota prawie 674 mln, zaś w 2000 roku zaledwie 288 mln<sup>72</sup>. Bez zmiany regulacji federalnych urealnających koszty prowadzenia prezydenckich kampanii w okresie prawyborów zjawisko odmowy korzystania ze środków publicznych będzie się nasilać, co w konsekwencji doprowadzi do niczym nieograniczonego ich wzrostu i zdominowania tego etapu wyborów przez pieniądze<sup>73</sup>.

### Finansowanie prezydenckich konwencji partyjnych

Mechanizm finansowania ze środków Prezydenckiego Funduszu Kampanii Wyborczych konwencji partyjnych, na których dochodzi do wyłonienia kandydata jest podobny do systemu dopłat wyrównawczych w odniesieniu do indywidualnych kandydatów. Z chwilą zaakceptowania dotacji publicznej, partia musi przestrzegać narzuconego limitu wydatków. Praktycznie tylko dwie partie spełniają warunki do uzyskania tej subwencji: Demokratyczna i Republikańska, jako że wymogiem prawnym jest uzyskanie w poprzednich wyborach prezydenckich minimum 25% głosów. W 2004 roku subwencja dla każdej partii wyniosła prawie 15 mln, zaś na 2008 rok ok. 16,4 mln dolarów<sup>74</sup>. Mniejsze ugrupowania partyjne, jeśli uzyskają wynik w granicach 5–25% głosów, otrzymują część tej kwoty, którą mogą uzupełnić do górnej granicy limitu środkami pozyskanymi ze źródeł prywatnych. Akceptacja środków publicznych nie oznacza w tym wypadku wykluczenia innych źródeł finansowania.

Miasta, w których odbywają się konwencje partyjne mogą tworzyć specjalne fundusze, na które wpływają donacje korporacji, związków zawodowych, PAC oraz indywidualnych osób. Sponsorowanie może być w formie gotówki lub przekazanych wyrobów i świadczonych na rzecz konwencji usług. Nie są one objęte przepisami ustawy BCRA zakazującej przyjmowania *soft money*, ponieważ są traktowane jako wydatki reklamowe donatorów. Początkowo zakres podmiotowy sponsorów obejmował wyłącznie lokalne biznesy lub oddziały firm krajowych i związków zawodowych. Od 2003 roku FEC zniósł ograniczenia w tym zakresie

---

w tym samym czasie ok. 264 mln – zob.: The Campaign Finance Institute, *Primary Money Raised and Spent January 1, 2007 Through March 31, 2008* (Candidates Active in March 2008), Washington 2008.

<sup>72</sup> *Ibidem*.

<sup>73</sup> W literaturze od dawna postuluje się przeprowadzenie reformy systemu dopłat wyrównawczych. *Financing the 2000 Elections*, red. G. M. Pomper, New York 2001; W. Joe, C. Wilcox, *Financing the 1996 Presidential Nominations: The Last Regulated Campaign?*, [w] *Financing the 1996 Elections*, red. J. C. Green, Armonk 1999.

<sup>74</sup> Ponadto rząd federalny przekazał każdej partii po 50 mln dolarów na pokrycie wydatków związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa w czasie konwencji-[www.fec.gov](http://www.fec.gov).

i donatorami mogą być dowolne podmioty<sup>75</sup>. O coraz większym znaczeniu tych funduszy świadczy fakt, że w 2004 roku Nowy Jork, goszczący konwencję Partii Republikańskiej i Boston, który podejmował konwencję Partii Demokratycznej, ogółem zebrały 142,5 mln dolarów, czyli każde miasto 4 razy więcej niż wysokość publicznej subwencji dla obu partii<sup>76</sup>. W 2008 roku Krajowy Komitet Partii Demokratycznej na pokrycie kosztów konwencji w Denver zebrał od prywatnych sponsorów przeszło 50 mln dolarów, zaś Komitet Partii Republikańskiej na sfinansowanie wydatków w czasie konwencji w Mineapolis-St. Paul zgromadził kwotę 58 mln<sup>77</sup>.

W piśmiennictwie podnosi się, iż miejskie fundusze konwencyjne stanowią sposób obejścia regulacji federalnych i dlatego powinny być zmodyfikowane poprzez wprowadzenie ostrzejszych zasad ich tworzenia i wykorzystania<sup>78</sup>.

### Finansowanie generalnych wyborów

Kandydaci wytypowani przez konwencje partii politycznych do wzięcia udziału w wyborach prezydenckich mogą skorzystać ze środków publicznych w celu sfinansowania stosunkowo krótkiej kampanii przed listopadowymi wyborami. Praktycznie toczy się ona we wrześniu i październiku, gdyż konwencje Partii Demokratycznej i Republikańskiej odbywają się na przełomie sierpnia i września roku wyborczego. Warunkiem otrzymania subwencji publicznej ze środków Prezydenckiego Funduszu Kampanii Wyborczych jest zakaz przyjmowania prywatnych donacji, z wyłączeniem tych, które służą pokryciu kosztów prawnych i księgowych (*General Election Legal and Accounting Compliance Costs*, GELAC) oraz przestrzegania narzuconego pułapu wydatków łącznie z limitem 50 tys. dolarów z własnego majątku. Wszelkie ograniczenia mają charakter kumulatywny i dotyczą zarówno kandydata na urząd prezydenta, jak i wiceprezydenta.

Wysokość subwencji jest indeksowana i w 2004 roku wynosiła 74,6 mln dolarów. W cyklu wyborczym 2007–2008 wyniosła 85 mln dolarów. Pełną jej wysokość mają szansę otrzymać kandydaci Partii Demokratycznej i Republikańskiej, ponieważ w poprzednich wyborach ich przedstawiciele uzyskali co najmniej 25% głosów. Kandydaci mniejszych partii w celu uzyskania subwencji – podobnie jak w przypadku prawyborów – muszą uzyskać minimum 5% w poprzednich wyborach oraz być na kartach głosowania w co najmniej 10 stanach. Im więcej głosów uzyskali, tym proporcjonalnie wyższą subwencje mają szansę uzyskać.

<sup>75</sup> FEC, *Record* 29 (September 2003): 2.

<sup>76</sup> A. Corrado, *op. cit.*, s. 192.

<sup>77</sup> G. Griffin, *Conventions fundraising delivers cash, questions*, "The Denver Post", 6 września 2008.

<sup>78</sup> Campaign Finance Institute, *The \$100 Million Exemption: Soft Money and the 2004 National Party Conventions*, Washington 2004; *Inside Fundraising for the 2008 Conventions: Party Surrogates Gather Soft Money While Federal Regulators Turn a Blind Eye*, Washington, June 3, 2008.

Kandydaci finansowani ze środków publicznych mogą przyjmować prywatne donacje wyłącznie na fundusz GELAC w wysokości nieprzekraczającej obowiązujących pułapów, czyli w cyklu wyborczym 2007–2008 do 2300 dolarów. Zasadniczym celem przeznaczania środków tego funduszu jest pokrycie kosztów związanych z obsługą prawną i księgową kampanii wyborczej kandydata, kosztów zbiorów pieniędzy, zatrudniania pracowników przez sztab wyborczy kandydata, aż do czasu ostatecznego rozliczenia kampanii wyborczej. Obserwuje się tendencję do rozszerzania zakresu przedmiotowego i czasu wykorzystywania środków GELAC. Na przykład wedle ostatnich regulacji środki funduszu mogą służyć jako pokrycie do 10% wydatków sztabu wyborczego kandydata na urząd prezydenta, które są przeznaczane na wynagrodzenia dla pracowników zatrudnionych przez komitet wyborczy oraz na wynajem pomieszczeń w poszczególnych stanach i siedziby krajowej sztabu<sup>79</sup>. Z tego funduszu można także pokrywać do 50% wydatków związanych z usługami komputerowymi łącznie z wypożyczeniem sprzętu, jego konserwacją i obsługą.

Z uwagi na zjawisko finansowania ze środków funduszu GELAC zwykłych wydatków kampanijnych, przed wyborami w 2000 roku Federalna Komisja Wyborcza FEC zmodyfikowała zasady działania Funduszu<sup>80</sup>. Przede wszystkim przyjęto zasadę, iż ten fundusz może być tworzony dopiero od 1 kwietnia roku wyborczego, i od tego dnia mogą być akceptowane wszelkie wpłaty. Wcześniejsze wpłaty na jego poczet mogą być przyjmowane przez komitet wyborczy kandydata na prezydenta pod warunkiem, że pochodzą z nadwyżek wpłat indywidualnych ponad dozwolony limit w okresie trwania kampanii prawyborczej<sup>81</sup>. Jednocześnie nowe regulacje zezwalają komitetom wyborczym kandydatów, którzy nie otrzymali partyjnej nominacji na wykorzystanie środków funduszu GELAC na pokrycie kosztów związanych z likwidacją sztabu i zapłatą ewentualnych grzywien nałożonych przez FEC w przypadku wykrycia nieprawidłowości w trakcie kampanii prawyborczej.

### Formy partyjnej pomocy finansowej prezydenckim kandydatom

Zgodnie z regulacjami federalnymi komitety partyjne mogą przyjść z pomocą swoim kandydatom i sfinansować dwa rodzaje wydatków: wydatki koordynowane z własnym kandydatem oraz niekoordynowane (niezależne). Krajowe komitety partyjne obowiązują limit środków, które mogą wydać w uzgodnieniu ze sztabem kandydata. Ustawa FECA przyjęła zasadę, iż krajowe komitety demokratów i republikanów mogą wydać kwotę wynikającą z pomnożenia liczby ludności w wieku wyborczym przez dwa centy. Kwota podlega indeksacji i w 2004 roku wyniosła po 16,2 mln do-

<sup>79</sup> 11 C.F.R. sec. 9003.3(a)(2).

<sup>80</sup> 64 *Federal Register* 176 (September 13, 1999), s. 49355–65; 64 *Federal Register* 218 (November 12, 1999), s. 61475.

<sup>81</sup> FEC, *Record* 29 (September 2003), s. 2–3.

larów dla każdej z dużych partii<sup>82</sup>. Warto dodać, że wydatki koordynowane mogą być dokonywane jeszcze przed konwencją partyjną i oficjalnym ogłoszeniem nazwiska kandydata z ramienia partii na urząd prezydenta, pod warunkiem nieprzekroczenia powyższego pułapu.

Natomiast niezależne, nieskoordynowane z kandydatem wydatki dokonywane przez komitety partyjne, w świetle rozwiązań FECA były początkowo zakazane. Dopiero wyrok Sądu Najwyższego w sprawie *Colorado II*<sup>83</sup>, który przyznawał partiom prawo dokonywania tego rodzaju wydatków oraz późniejsze rozwiązania przyjęte w ustawie BCRA i ich interpretacja przez FEC, stworzyły możliwość pokrywania z partyjnych funduszy kosztów emitowania niezależnych od kandydata reklam, m.in. telewizyjnych i radiowych. Na przykład w 2004 roku na łączną kwotę 192,4 mln dolarów niezależnych wydatków dokonywanych przez różnorodne podmioty (głównie partie polityczne, PACs, organizacje 501(c) i 527), Partia Demokratyczna wydała ponad 120 mln na poparcie kandydatury J. Kerry'ego, zaś Partia Republikańska, wspierając reelekcję G. W. Busha niewiele ponad 18 mln<sup>84</sup>.

Oprócz wspomnianych dwóch rodzajów wydatków w kampanii prezydenckiej w 2004 roku po raz pierwszy pojawiły się tzw. hybrydowe spoty wyborcze. Polegały na tym, iż z jednej strony zawierały informacje o programie partii, z drugiej zaś przedstawiały sylwetkę kandydata na prezydenta lub do Kongresu i były finansowane wspólnie w równym stopniu przez komitet partyjny i z funduszu wyborczego kandydata. Republikanie, którzy szeroko je zastosowali, wnosili, że wydatki na takie hybrydowe spoty nie powinny być zaliczane do limitów wydatków koordynowanych, ani też nie stanowią formy zakazanej donacji na rzecz kandydata finansowanego z Prezydenckiego Funduszu Kampanii Wyborczych<sup>85</sup>. Ten rodzaj ogłoszeń wyborczych szybko zaczęli naśladować demokraci, zwłaszcza w sytuacji, gdy FEC nie zdążyła rozstrzygnąć ich statusu prawnego przed końcem wyborów. Do końca czerwca 2008 roku FEC, na skutek wakatów w składzie, nie była w stanie wydać wiążącej opinii w tej sprawie, pomimo że rok wcześniej odbyły się debaty dotyczące tego, czy zasada partycypacji 50/50 jest właściwa. Trudno się spodziewać zmiany istniejącej praktyki, która prowadzi w konsekwencji do omijania przepisów zakazujących przyjmowania przez prezydenckich kandydatów finansowanych ze środków publicznych innych wpłat, w tym rzeczowych, nawet jeśli byłyby pokrywane z funduszy partyjnych pochodzących ze zbiorów środków w ramach limitów federalnych, czyli *hard money*<sup>86</sup>. Jednocześnie praktyka ta narusza zasady przyjęte

<sup>82</sup> FEC, *Record 30* (March 2004), s. 15.

<sup>83</sup> *Colorado Republican Federal Campaign Committee v. FEC*, 533 U.S. 431 (2001).

<sup>84</sup> [www.fec.gov](http://www.fec.gov).

<sup>85</sup> Powoływali się oni na wcześniejszą decyzję FEC w sprawie równomiernego współfinansowania przez partię i kandydata wydatków telefonicznych do wyborców i masowej wysyłki poczty wyborczej, zob.: FEC, *Advisory Opinion 2006-11*.

<sup>86</sup> W wyborach w 2004 r. zarówno G. W. Bush, jak i J. Kerry korzystali ze środków publicznych w czasie kampanii przed właściwymi wyborami. Na ogólną kwotę subwencji ponad 74,6 mln dla każdego z nich G. W. Bush otrzymał w postaci „hybrydowych” spotów dodatkowo 46 mln, zaś J. Kerry 24 mln. Te wydatki reklam-

w ramach wydatków koordynowanych łącznie z obowiązującymi ograniczeniami ich wysokości.

Mechanizm finansowania prezydenckich kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych Ameryki jest dosyć skomplikowany, ponieważ wynika ze specyfiki amerykańskiego systemu politycznego, bazującego na wyłanianiu kandydatów w drodze stanowych prawyborów partyjnych. To powoduje, że kampanie wyborcze trwają praktycznie 22 miesiące i potrzeba na nie coraz większych środków finansowych. W sytuacji braku dostosowania obowiązujących w tym zakresie regulacji do kosztów prowadzenia kampanii trudno się dziwić, iż kandydaci na urząd prezydenta coraz częściej rezygnują z przyjmowania środków publicznych i polegają na środkach prywatnych, nad którymi trudno jednak zapanować. Pieniądże z prywatnych źródeł, jak to ujął Sąd Najwyższy w jednym ze swoich orzeczeń, są „jak woda, która zawsze znajdzie swoje ujście”<sup>87</sup>. W zamian donatorzy liczą pewnie na przychylność przyszłych prezydentów.

---

owe zostały pokryte z funduszy partyjnych. P. S. Ryan, „Hybrid Ads” and the \$50 Million Loophole-Will It Grow in 2008?, Campaign Legal Center Blog, Washington, 12.06.2007.

<sup>87</sup> *McConnell v. Federal Election Commission*, 540 U.S. 93 (2003).