

Maciej Turek

KRÓTKA HISTORIA SUPER PACS¹

Analizując literaturę naukową, poświęconą finansowaniu kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych Ameryki, zarówno na poziomie normatywnym, jak i w odniesieniu do praktyki politycznej, można wskazać kilka wyraźnych obszarów, w których niejako rywalizują ze sobą przeciwstawne elementy. Na poziomie praktycznym na pewno mowa tu o tym, w jaki sposób środki na kampanię są pozyskiwane, w jakich ilościach, za pomocą jakich strategii i narzędzi oraz od jakich podmiotów. Jeśli idzie o te ostatnie, jednym z istotnych czynników jest to, w jakim aspekcie i w jakich proporcjach kandydaci korzystają z zasobów wewnętrznych (*inside spending*), a więc środków zebranych od indywidualnych darczyńców oraz przekazanych przez rodzime ugrupowanie polityczne, a w jakim z zasobów zewnętrznych (*outside spending*), a więc od tych uczestników procesu wyborczego, którzy prowadzą na rzecz kandydata pewne działania o charakterze agitacyjnym, niepozostające jednak w żaden sposób w związku z działaniami sztabu kandydata. Równie skomplikowana pozostaje kwestia alokacji owych środków, wykorzystywanych czy to z zasobów wewnętrznych, czy zewnętrznych. To bowiem między tym, w jakim stopniu i w jakiej proporcji sztaby i podmioty zewnętrzne przeznaczają środki na kampanię w tzw. starych mediach (prasa, radio, telewizja), nowych mediach (Internet i *social media*), a decyzyją o budowie lokalnych struktur i oparciu wysiłku wyborczego na ruchach *grassroots* może przebiegać cienka granica dzieląca zwycięstwo od porażki.

Na poziomie normatywnym mamy z kolei do czynienia z nakładanymi przez ustawodawcę regulacjami. Na przestrzeni lat, w różnych aktach prawnych, Kongres

¹ Tekst został przygotowany w ramach grantu badawczego *Finansowanie federalnych kampanii wyborczych a przyszłość demokracji w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki (UMO-2013/09/B/HS5/01086), w którym jestem głównym wykonawcą.

Stanów Zjednoczonych normował kwestie źródeł finansowania, z których mogą korzystać kandydaci, kwot i celów ich wydatkowania oraz podmiotów, od których środki te kandydaci mogą pozyskać, a także tego, kiedy i w jakim zakresie są zobowiązani przekazywać informacje o pozyskanych dotacjach oraz kiedy, w jaki sposób i jakiej wielkości środki zostały przez nich wydatkowane.

O ile w latach 70. XX wieku dominującą funkcję normatywną pełnił Kongres, o tyle wkrótce fundamentalną rolę w procesie kształtowania systemu federalnych kampanii wyborczych zaczął odgrywać Sąd Najwyższy². Korzystając ze swego uprawnienia do kontroli konstytucyjności ustaw, Sąd Najwyższy początkowo doprecyzowywał pewne kwestie sporne. Były one efektem regulacji kongresowych, zaleceń Federalnej Komisji Wyborczej (*Federal Election Commission*³, FEC) oraz praktyki politycznej, polegającej na wyszukiwaniu przez kandydata i jego sztab luk prawnych, pozwalających na coraz to bardziej oryginalne sposoby pozyskiwania i wydatkowania donacji. W latach 70., 80. i 90. XX wieku Sąd Najwyższy doprecyzowywał istniejące przepisy prawa, ale już w XXI wieku, w okresie tzw. Sądu Roberta, system finansowania wyborów w USA został niemal całkowicie rozregulowany. Rzetelność badawcza nakazuje co prawda przypomnieć, że owa deregulacja nie byłaby możliwa, gdyby cztery dekady temu – a zatem na długo przed rozpoczęciem procesu polityzacji Sądu Najwyższego⁴ – w orzeczeniu *Buckley v. Valeo* sędziowie nie zrównali kwestii przekazywania donacji na cele wyborcze z prawem do swobody wypowiedzi, wynikającym z I poprawki do amerykańskiej Konstytucji⁵. To jednak skład sędziowski pod przewodnictwem Johna Roberta Jr. doprowadził swoim orzecznictwem do istotnych przewartościowań co do tego, kto i w jaki sposób może przekazywać określone kwoty na cele wyborcze. I nawet jeśli ten sam Sąd wyłączył ze stworzonego przez siebie systemu kandydatów na wybieralne stanowiska sędziowskie⁶, to poprzez orzecznictwo z lat 2007-2014 fundamentalnie wpłynął na kształt obecnego systemu finansowania kampanii wyborczych. Co więcej, wydaje się, że ów system będzie obowiązywał w amerykańskich wyborach przynajmniej do czasu, gdy Sąd nie odwróci wskazanej powyżej sentencji orzeczenia *Buckley*, co z kolei otworzy drogę do unieważnienia skutków orzeczeń *Citizens United v. FEC* oraz *SpeechNOW.org v. FEC*. To, co zarzucają Sądowi Roberta przeciwnicy jego orzecznictwa w zakresie finansowania wyborów, można bowiem streścić w słowach, które padły z ust Baracka Obamy.

² P. Laidler, M. Turek, *Basic Cases in U.S. Federal Campaign Finance Law*, Kraków 2015.

³ Kursywę w oryginalnych nazwach instytucji i organizacji pozostawiono w tekście na życzenie Autora (przyj. red.).

⁴ P. Laidler, *Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych Ameryki. Od prawa do polityki*, Kraków 2011, *Prace Amerykanistyczne Uniwersytetu Jagiellońskiego*.

⁵ *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976).

⁶ *Williams-Yulee v. The Florida Bar*, 575 U.S. 13-1499 (2015). Zob. też P. Laidler, M. Turek, *op. cit.*, s. 129-133.

W bezprecedensowy, a jednocześnie bezceremonialny sposób, wygłaszając Orędzie o stanie państwa w styczniu 2010 roku, zaledwie sześć dni po ogłoszeniu decyzji *Citizens*, prezydent stwierdził, że „unieważniając istniejące przez sto lat prawo, Sąd Najwyższy otworzył grupom interesu, wliczając w to zagraniczne korporacje, drogę do przekazywania nielimitowanych środków na wybory w USA”⁷. Istotnie, rozszerzając m.in. na korporacje i związki zawodowe zawarte w *Buckley* uznanie donacji wyborczych za formę wypowiedzi, chronioną przez I poprawkę, orzeczenie *Citizens* dało asumpt do stworzenia systemu „mrocznych pieniędzy” (*dark money*), jak nazwali je autorzy opisujący współczesny system finansowania amerykańskich wyborów⁸. Głównym „operatorem” owego systemu są tzw. SuperKomitety Akcji Politycznej (*Super Political Action Committees*, Super PACs), których przyrost od 2010 roku jest dość spektakularny, co ilustruje poniższe zestawienie.

Tabela 1. Liczba, zebrane kwoty i wydatki Super PACs w latach 2010-2016 (dane w milionach dolarów)

Rok	Liczba organizacji	Zebrane kwoty	Wydatki
2010	83	brak danych	62,64
2011-2012	1310	828,22	609,41
2013-2014	1360	696,01	345,11
2015-2016*	2305	754,30	337,71

*stan na 10 czerwca 2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Center for Responsive Politics, [on-line], <http://www.opensecrets.org/outsidespending/summ.php?cycle=2010&chrt=V&disp=O&type=S>, <http://www.opensecrets.org/outsidespending/summ.php?cycle=2012&chrt=V&disp=O&type=S>, <http://www.opensecrets.org/outsidespending/summ.php?cycle=2014&chrt=V&disp=O&type=S>, <http://www.opensecrets.org/outsidespending/summ.php?cycle=2016&chrt=V&disp=O&type=S> – 10 VI 2016.

Celem niniejszego tekstu będzie zatem odpowiedź na pytanie, jaką funkcję w systemie finansowania wyborów w Stanach Zjednoczonych pełnią obecnie (tj. wiosną 2016 roku) SuperKomitety Akcji Politycznej. Naturalnie nie wzięły się one znikąd, a ich funkcjonowanie można wpisać w dynamikę zmian systemu finansowania wyborów. Z uwagi jednak na fakt, że w polskiej literaturze istnieje kilka wartościowych prac poświęconych całościowej analizie tych zmian oraz konkretnych regulacji wprowadzonych przez kolejne akty prawne i orzeczenia sądów od 1867 roku⁹, nie ma więk-

⁷ B. Obama, *Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union*, 27 I 2010, [on-line], <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=87433#axzz2g58ohaAX> – 15 IV 2016.

⁸ M. M. Smith, L. Powell, *Dark Money, Super PACs and the 2012 Election*, Lanham 2014.

⁹ Zob. m.in. J. Misiuna, *Zarys historii regulacji finansowania kampanii wyborczych w USA*, „Studia i Prace. Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego SGH” 2011, nr 5, s. 203-221; K. Oświecimski, *Finansowanie kampanii wyborczych w USA – rozwój regulacji, ich konsekwencje*

szej potrzeby powtarzania zawartych tam argumentów. Niniejszy tekst będzie zatem ograniczony do zagadnienia Super PACs. Jaka jest ich geneza? Co odróżnia je od PACs, czyli Komitetów Akcji Politycznej? Jakie są ich uprawnienia, tj. w jaki sposób, od kogo i w jakich kwotach mogą pozyskiwać środki na cele wyborcze? Czy mogą wydatkować je dowolnie, czy też ich działalność jest w jakikolwiek sposób ograniczona? Wreszcie: w jaki sposób ich działalność wpływa na sposób prowadzenia kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych, biorąc pod uwagę stan na wiosnę 2016 roku? Na te pytania postaram się udzielić odpowiedzi.

Geneza Super PACs

Drogę do tworzenia Super PACs utorały orzeczenia sądów w sprawach, w których jedną ze stron była Federalna Komisja Wyborcza (jej zadaniem jest „administrowanie wyborami, stanie na straży przepisów [...] ustanawianych przez ustawodawstwo Kongresu, jak również pilnowanie przestrzegania przez kandydatów reguł ustanowionych w orzecznictwie sądów”¹⁰), a drugą – organizacje non-profit, w różny sposób uczestniczące w procesie politycznym lub tego pragnące. Biorąc jednak pod uwagę gąszcz przepisów regulujących sposoby i możliwości tego udziału, w trosce o to, by działania organizacji nie były przyczyną kar finansowych nakładanych przez FEC ani przedmiotem postępowania federalnego, jeszcze przed rozpoczęciem danej kampanii organizacje przesyłały do FEC prośby o analizę sytuacji od strony prawnej. Przedstawiały status organizacji, sposoby swojego uczestnictwa w procesie wyborczym lub kwestie, w związku z którymi chciały emitować wyprodukowane już treści wyborcze. Po analizie takiego wniosku Komisja decydowała, czy proponowane działania są zgodne z prawem. Gdy opinie były negatywne, liczne organizacje, nie zgadzając się z argumentacją FEC, kierowały pozwy do sądów, licząc na to, że judykatywa stanie po ich stronie w boju z umiejscowioną w wykonawczym segmencie władzy agencją.

Tak było w przypadku Wisconsin Right to Life, Inc. (WRTL), w swoich spotach informującą o senatorach, którzy za pomocą obstrukcji parlamentarnej (*filibuster*) wstrzymywali procesy opiniowania kandydatów na federalne stanowiska sędziowskie. WRTL zachęcała wyborców w Wisconsin do kontaktowania się z przedstawi-

i aspekty polityczne, „Horyzonty Polityki” Vol. 2, 2011, nr 2, s. 241-295; M. Turek, *Amerykański system finansowania wyborów i jego konsekwencje*, [w:] *Stany Zjednoczone wczoraj i dziś. Wybrane zagadnienia społeczno-polityczne*, red. A. Małek, P. Napierała, Kraków 2013, s. 167-195; B. Mucha, *System wyboru prezydenta Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Toruń 2014, s. 198-272.

¹⁰ D. Watts, *Dictionary of American Government and Politics*, Edinburgh 2010, s. 102, [cyt. za:] M. Turek, *op. cit.*, s. 173.

cielami stanu w senacie federalnym, senatorami Herbertem Kohlem i Russellem Feingoldem, i nakłonięcia do przełamania obstrukcji¹¹.

Z kolei organizacja Citizens United wyprodukowała dokument *Hillary: The Movie*. Jedna z sieci kablowych zaproponowała jej przekazanie pewnej sumy pieniędzy w zamian za możliwość pokazania filmu swoim abonentom w usłudze „na żądanie” (*video-on-demand*). Organizacja przygotowała również spoty reklamowe promujące film, by zaprezentować je szerszej widowni i zachęcić do jego obejrzenia. Ponieważ jednak reklamy mogłyby być emitowane w okresie równym lub krótszym niż 30 dni od prawyborów w kilku stanach, potencjalnie byłoby to niezgodne z przepisami ustawy *Bipartisan Campaign Reform Act of 2002* (BCRA)¹².

Wreszcie, niedługo po orzeczeniu *Citizens*, Sąd Apelacyjny dla Okręgu Federalnego (U.S. Court of Appeals for the DC Circuit) rozpatrywał sprawę wniesioną przeciw FEC przez organizację SpeechNOW.org, promującą prawa i swobody obywatelskie wynikające z przepisów I poprawki do Konstytucji. W przypadku SpeechNOW.org istotne było to, że organizacja zamierzała działać jedynie w oparciu o tzw. niezależne wydatki (*independent expenditures*), a więc „dokonywane na rzecz kandydata, ale bez jego kontroli nad nimi, koordynacji z jego sztabem czy bez wiedzy kandydata i jego doradców”¹³, jak zdefiniowała niezależne wydatki przyjęta w 1974 roku poprawka do Ustawy o federalnych kampaniach wyborczych (*Federal Election Campaign Act*, FECA). W projekcie opinii w sprawie SpeechNOW.org, FEC argumentowała, iż potraktuje organizację jako komitet polityczny, którego obowiązują limity zbierania środków od indywidualnych darczyńców. W tej sytuacji organizacja wkroczyła na drogę sądową, pytając, czy jeśli jej celem jest działanie jedynie poprzez niezależne wydatki, to czy w myśl I poprawki do Konstytucji mają tutaj zastosowanie limity, jakie w roku i cyklu wyborczym darczyńcy mogą przekazać na rzecz podmiotów niezwiązanych bezpośrednio z kandydatem¹⁴.

We wszystkich trzech przypadkach sądy opowiedziały się za rozszerzeniem wykładni gwarantującej wolność i swobodę wypowiedzi w odniesieniu do przekazywanych na cele wyborcze środków. Każdy z nich można by właściwie uznać za odpowiadający argumentacji zawartej w orzeczeniu *Citizens*: „ponieważ wypowiedź jest niezbędnym mechanizmem demokracji – środkiem utrzymującym kontrolę nad funkcjonariuszami publicznymi (*officials*) – wypowiedź polityczna musi przeważać nad regulacjami, które by tę wypowiedź tłumili, czy to ze względu na swoją konstrukcję (*design*), czy też w sposób niezamierzony”¹⁵.

¹¹ *FEC v. Wisconsin Right to Life, Inc.*, 551 U.S. 449 (2007).

¹² *Citizens United v. FEC*, 558 U.S. 310 (2010).

¹³ M. Turek, *op. cit.*, s. 184.

¹⁴ *SpeechNow.org v. FEC*, 599 F.3d 686 (2010).

¹⁵ *Citizens United v. FEC*, 558 U.S. 310 (2010).

W sprawie *Wisconsin Right to Life* Sąd Najwyższy stanął po stronie organizacji, a przeciw FEC. Uznał mianowicie, że treść wyprodukowanych przez WRTL spotów wyborczych – choć wymieniono w nich z nazwiska dwóch senatorów – nie stanowiła „bezpośredniego nawoływania do głosowania przeciw konkretnym kandydatom ani nie była tego nawoływania ekwiwalentem”¹⁶, w związku z czym ogłoszenia mogły zostać wyemitowane. Przepisy BCRA z 2002 roku uznawały za tzw. komunikowanie wyborcze (*electioneering communication*) „każde ogłoszenie zawierające nazwisko kandydata w wyborach”¹⁷. Ponadto „ustawa zakazywała [...] produkcji takich ogłoszeń oraz ich emisji na 30 dni przed konkretnymi prawyborami oraz 60 dni przed wyborami powszechnymi”¹⁸. Sąd uznał jednak takie rozumienie *electioneering communication* za zbyt szerokie, a brak rozróżnienia na *issue advocacy*, czyli prezentowanie stanowiska na temat konkretnych rozwiązań polityki publicznej, oraz *express advocacy*, czyli bezpośrednie opowiadanie się za jakimś kandydatem lub przeciwko innemu (np. za pomocą użytych w spocie słów „głosuj na” lub „głosuj przeciw”)¹⁹, za nieuprawnione. W orzeczeniu WRTL Sąd Najwyższy uznał zatem prawo organizacji non-profit do produkowania i finansowania emisji spotów w ramach *issue advocacy*, a także potraktował takie działanie jako dopuszczalne zarówno w okresie prawyborczym, jak i w kampanii przed wyborami powszechnymi.

W orzeczeniu *Citizens*, wydanym w styczniu 2010 roku po dwukrotnym wysłuchaniu stron, Sąd jeszcze szerzej niż trzy lata wcześniej zinterpretował prawo do swobody wypowiedzi. O ile bowiem kampania prowadzona przez WRTL nie zawierała negatywnego przekazu wobec wspomnianych w jej spotach senatorów, wyprodukowany przez organizację Citizens United dokument na temat Hillary Clinton był wobec kandydatki do prezydenckiej nominacji Partii Demokratycznej jednoznacznie krytyczny. W przeciwieństwie do sprawy Wisconsin nie mógł zatem zostać zaklasyfikowany jako *issue advocacy*, ale jako bezpośrednio nawołujący do pokonania kandydatki. Sąd rozszerzył jednak wykładnię, stanowiąc, iż wszystkie niezależne wydatki – a zatem kampanie prowadzone zarówno w ramach *issue advocacy*, jak i *express advocacy* – są chronione przez I poprawkę do Konstytucji. Co więcej, Sąd zakwestionował przepisy zabraniające angażowania się w kampanię wyborczą ze względu na pochodzenie środków. Otóż od lat 70. XX wieku korporacje, związki zawodowe oraz inne grupy (jak enigmatycznie określano podmioty zewnętrzne w ustawodawstwie kongresowym i orzecznictwie sądów w latach 80. i 90.) mogły finansowo uczestniczyć w wyborach poprzez stworzenie komitetów akcji politycznej (PACs), czyli siłą rzeczy był to udział ograniczony. Działalność komitetów mogła być „finansowana przez korporacje, związki i inne grupy jedynie w zakresie działalności administra-

¹⁶ *FEC v. Wisconsin Right to Life, Inc.*

¹⁷ M. Turek, *op. cit.*, s. 184.

¹⁸ *Ibidem.*

¹⁹ *Ibidem*, s. 179.

cyjnej oraz pokrycia kosztów działań, podejmowanych na rzecz zdobycia przez PACs funduszy na cele wyborcze²⁰. Nie mogły one zatem przekazywać na rzecz PACs środków, które te wykorzystywałyby bezpośrednio w swoich kampaniach reklamowych, a głównym źródłem ich funduszy wyborczych były środki przekazywane przez indywidualnych darczyńców. W orzeczeniu *Citizens* Sąd uznał jednak takie ograniczenia za niekonstytucyjne. Po pierwsze, korporacje i związki nie muszą już tworzyć osobnych funduszy (*separate segregated funds*), jeśli chcą spróbować uzyskać wpływ na proces wyborczy. Nawet jeśli nadal nie mogą bezpośrednio przekazywać środków kandydatom, mogą realizować wszelkie niezależne wydatki bezpośrednio ze swoich firmowych kont (*general treasury funds*). Po drugie, oznacza to zniesienie limitów, jakie korporacje mogą teraz przeznaczyć na cele wyborcze. Powyższe limity zostały zniesione także dla związków zawodowych, innych grup oraz indywidualnych darczyńców, mogących obecnie, w ramach niezależnych wydatków, próbować wpłynąć na wynik wyborów.

Dwa miesiące po orzeczeniu *Citizens* Sąd Apelacyjny dla Dystryktu federalnego rozpatrywał sprawę organizacji *SpeechNOW.org*, która domagała się doprecyzowania kwestii przekazywania środków na rzecz takich jak ona podmiotów – działających non-profit, realizujących swoje cele jedynie poprzez niezależne wydatki i zorientowanych na zbieranie środków tylko od darczyńców indywidualnych. Niewiele zatem różniło ją od PACs. Oba rodzaje organizacji mogły od jednego darczyńcy zebrać środki jedynie do określonej kwoty, w cyklu wyborczym 2009-2010 ustanowionej na poziomie 5 tys. dolarów rocznie²¹. W orzeczeniu *Citizens* David Keating, prezydent i skarbnik *SpeechNOW.org*, zauważył jednak pewną sprzeczność. Chociaż „zasobna osoba mogła finansować produkcję i rozpowszechnianie materiałów politycznych w sposób nieograniczony, ta sama osoba podlegała wskazanym powyżej limitom, gdyby chciała uczestniczyć w działaniu grupowym²² o podobnych właściwościach. Tego dotyczyła główna kwestia sporna, z jaką organizacja Keatinga zwróciła się do Sądu Apelacyjnego. Ten przyznał jej rację. Dziewięciosobowy skład sędziowski jednomyślnie wskazał, że „limit wpłat narusza I poprawkę do Konstytucji”. Zastrzegł przy tym, iż orzeczenie odnosi się jedynie do organizacji biorących udział w kampanii wyborczej tylko poprzez niezależne wydatki, a więc działania nieskoordynowane ze sztabem kandydata i podmiotami go reprezentującymi. W ten sposób funkcjonujące organizacje nie mogą przekazywać funduszy bezpośrednio na rzecz kandydata, a jednostki w dalszym ciągu są w tym zakresie ograniczone kwotami ustalonymi przez FEC przed każdym cyklem wyborczym. Ponadto Sąd Apelacyjny

²⁰ T. Potter, *Where Are We Now? The Current State of Campaign Finance Law*, [w:] *Campaign Finance Reform. A Sourcebook*, ed. A. Corrado [et al.], Washington D.C. 1997, s. 7.

²¹ Federal Election Commission, *Contribution Limit for 2009-2010*, [on-line], <http://www.fec.gov/info/contriblimits0910.pdf> – 15 IV 2016.

²² M. M. Smith, L. Powell, *op. cit.*, s. 3.

nie uznał za zasadny wniosek SpeechNOW.org w zakresie niepublikowania informacji finansowych. Popierając prawo do zbierania nielimitowanych datków, Sąd nakazał przekazywanie raportów finansowych do FEC na ogólnych zasadach²³.

Wskazane orzeczenia doprowadziły zatem do powstania nowego systemu funkcjonowania komitetów akcji politycznej, tzw. Super PACs. Ich działania nie są koordynowane ze sztabami kandydatów, mogą jednak na ich rzecz (ale nie w imieniu kandydata) prowadzić wszelkie działania o charakterze agitacyjnym i zbierać na ten cel nieograniczone środki od podmiotów wszelkiego rodzaju oraz od darczyńców indywidualnych.

W mniej znanej sprawie *Carey et. al v. FEC*²⁴ sędziowie umożliwili powstanie jeszcze innej grupy podmiotów. Nowy, tzw. hybrydowy PAC (*hybrid PAC*) łączy cechy działalności Komitetów przed 2007 oraz po 2010 roku. O ile bowiem „będą utrzymywać osobne rachunki na dotacje i niezależne wydatki [...], hybrydowe PACs mogą przekazywać środki na rzecz kandydatów na urzędy federalne z donacji zebranych w ramach regulowanych, limitowanych kwot oraz czynić niezależne wydatki z pozyskanych nielimitowanych kontrybucji, wliczając w to te przekazane przez korporacje i związki zawodowe”²⁵. Wobec powyższego wydaje się zatem, że Super PACs mogą wpływać na wyniki wyborów federalnych na różne, niemal nieograniczone sposoby. Przyjrzyjmy się zatem, jak wygląda to w praktyce, z zastrzeżeniem, iż poniższa analiza nie będzie obejmować komitetów hybrydowych.

Działalność Super PACs

Jednym ze sposobów analizy działalności Super PACs może być zestawienie ich wydatków na kampanie wyborcze z całkowitą liczbą środków, jakie zostały wydane w danym cyklu wyborczym. Należy przy tym wyłączyć z zestawienia rok 2010, kiedy to Super PACs dopiero powstawały i uczyły się funkcjonować w nowym systemie. Zgodnie z danymi Center for Responsive Politics, istniały wówczas jedynie 83 takie organizacje; na kampanię w wyborach do Kongresu przeznaczyły one nieco ponad 62 mln dolarów (zob. Tabela 1). Wobec całkowitych wydatków w cyklu 2009-2010, kształtujących się na poziomie 3,6 mld dolarów²⁶, udział Super PACs (1,6%) trudno uznać za spektakularny.

²³ *SpeechNow.org v. FEC*, 599 F.3d 686 (2010).

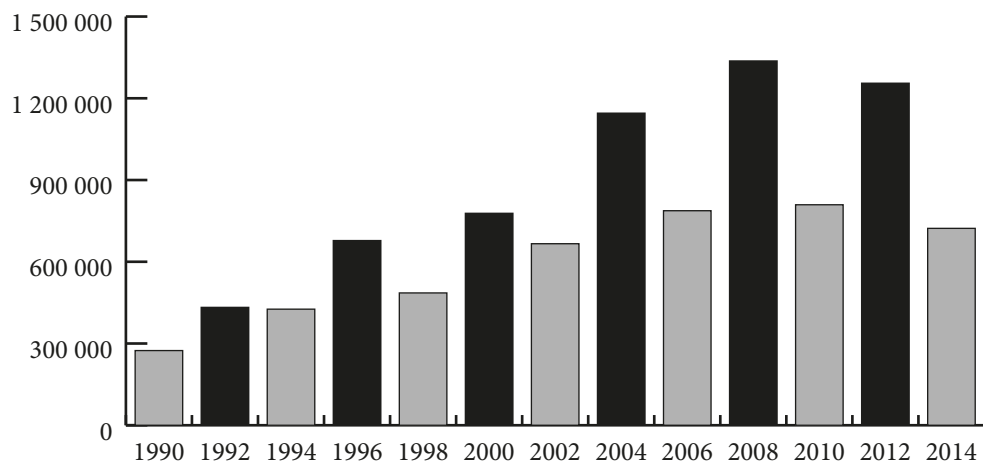
²⁴ *Carey et al. v. FEC*, Civ. No. 11-259-RMC (D. D.C. 2011).

²⁵ C. M. Dowling, M. G. Miller, *Super PAC! Money, Elections, and Voters after Citizens United*, New York 2014, s. 46-47.

²⁶ M. Turek, *op. cit.*, s. 192.

Nieco inaczej wyglądało to w wyborach w 2012 roku. Ich całkowity koszt wyniósł 6,98 mld dolarów, a wydatki Super PACs – 609,4 mln, co daje prawie dziewięcioprocentowy udział²⁷. Wreszcie w cyklu wyborczym 2014 koszt wyborów wyniósł 5,1 mld dolarów²⁸, a wydatki Super PACs stanowiły 6,7% (345,1 mln). Oczywiście ten rozdział wynika z odmienności i różnic między cyklami, w których Amerykanie wybierają jedynie Izbę Reprezentantów oraz 1/3 senatorów, a cyklami, w których na karcie do głosowania znajdują się również kandydaci na Prezydenta. Wybory prezydenckie zawsze bowiem generują większe zainteresowanie, co znajduje odzwierciedlenie nie tylko w różnicach w poziomie frekwencji wyborczej, lecz także, jak widzieliśmy, w ogólnych wydatkach oraz w udziale Super PACs w poszczególnych elekcjach. Co zrozumiałe, potencjalni darczyńcy są bardziej skłonni otworzyć swoje portfele w cyklach prezydenckich. Poniższy diagram ilustruje liczbę tzw. znaczących darczyńców, czyli osób, które przekazały 200 dolarów i więcej na rzecz kampanii przynajmniej jednego kandydata w wyborach federalnych w latach 1990-2012. Różnica w liczbie wpłacających w wyborach typu *midterm* i w wyborach prezydenckich wynika również z faktu, że w tych drugich zasobni obywatele są poddawani częstszej agitacji; częściej kieruje się do nich prośby o przekazanie donacji na cele wyborcze.

Wykres 1. Liczba znaczących darczyńców w latach 1990-2012



Źródło: Center for Responsive Politics, [on-line], <http://www.opensecrets.org/overview/donor-demographics.php> – 25 V 2016.

²⁷ FEC Summarizes Campaign Activity of the 2011-2012 Election Cycle, 19 IV 2013, [on-line], http://www.fec.gov/press/press2013/20130419_2012-24m-Summary.shtml – 15 IV 2016.

²⁸ Statistical Summary of 24-Month Activity of the 2013-2014 Election Cycle, 3 IV 2015, [on-line], http://www.fec.gov/press/press2015/news_releases/20150403release.shtml – 15 IV 2016.

Cykl prezydencki 2012 jest pierwszym od wielu lat, w którym liczba darczyńców indywidualnych zmniejszyła się. Przyczyny tego faktu można upatrywać w powstaniu Super PACs – wcześniej potencjalni donatorzy mogli wesprzeć finansowo któregoś z kandydatów jedynie poprzez wpłatę na rzecz jego kampanii, partii politycznej lub grup w rodzaju komitetów akcji politycznej. Środki, jakie można było na ten cel przekazać, były jednak ograniczone. Natomiast w erze Super PACs takie limity nie obowiązują – można przekazywać donacje w sposób nieograniczony. Po cóż zatem zasobni donatorzy mieliby się rozdrabniać i przekazywać kandydatom kwoty rzędu kilku tysięcy dolarów, skoro na konto Super PAC można wpłacić milion dolarów, a nawet więcej? Taka perspektywa może się okazać szczególnie atrakcyjna dla osób, które chciałyby uzyskać większy niż przeciętny wpływ na wynik wyborów. A wydaje się, że właśnie w obecnym systemie, za pomocą Super PAC, tacy donatorzy mogą, często nawet samodzielnie, wpłynąć na dynamikę poszczególnych rywalizacji.

Biorąc pod uwagę cykl prezydencki, należy rozgraniczyć również wybory powszechne i prawyborcy. Te pierwsze tradycyjnie przyciągają zainteresowanie większej liczby osób, a w ich finansowanie może się zaangażować większa liczba podmiotów. Wskazany w Tabeli 2 całkowity koszt rywalizacji prezydenckiej Mitta Romneya i Baracka Obamy, pokazuje, że wydatki Super PACs – choć w zestawieniu wzięto pod uwagę jedynie po jednym, największym tego typu podmiocie wspierającym działania danego kandydata – znowu nie stanowiły dużej części w ogólnych wydatkach dokonanych na rzecz kandydatów.

Tabela 2. Wydatki dwóch głównych kandydatów w wyborach prezydenckich 2012, prawyborcy i wybory powszechne (dane w milionach dolarów)

Źródło	Barack Obama	Mitt Romney
Sztab kandydata	683,5	433,2
Partia polityczna	285,8	378,8
Wydatki zewnętrzne	133,6	412,2
w tym główny Super PAC	65,1	142,0
SUMA	1103,0	1224,2

Źródło: M. Currinder, *Campaign Finance: Campaigning in a Post-Citizen United Era*, [w:] *The Elections of 2012*, ed. M. Nelson, Thousand Oaks 2013, s. 135; strona internetowa Sunlight Foundation, [on-line], <http://reporting.sunlightfoundation.com/outside-spending-2012/super-pacs/> – 15 IV 2016.

Zgoła inaczej sytuacja wygląda jednak w prawyborach. Po pierwsze: kampanie poszczególnych kandydatów dysponują w nich znacznie mniejszymi środkami. Skłonni wpłynąć na rywalizację w danej partii donatorzy mają do wyboru kilku kandydatów, wobec czego suma przekazanych środków rzadko jest do dyspozycji jednego sztabu, jak w wyborach powszechnych. Po drugie: dopóki nie rozstrzygnie się kwestia prezydenckiej nominacji, narodowa organizacja partyjna nie przeznacza żadnych środków

na poparcie któregoś z kandydatów. Jedyne koszty, jakie wówczas ponosi to opłaty administracyjne za przeprowadzenie prawyborów i *caucusów* w poszczególnych stanach oraz wydatki związane z działalnością fundraisingową i zbieraniem środków na wybory powszechne. Super PAC może zatem na etapie prawyborów odegrać rolę istotną dla dynamiki rywalizacji.

Wydaje się, że tak właśnie stało się w prawyborach Partii Republikańskiej w 2012 roku. Od początku jednym z faworytów do uzyskania nominacji był wówczas Mitt Romney. Jego sondażowe notowania miały stały poziom; w 2011 roku wahały się między 19 a 25%²⁹. Co jakiś czas pojawiali się jednak inni pretendenci, którzy w sondażach wyprzedzali Romneya. Od końca sierpnia do początku października 2011 roku był to Rick Perry; przez trzy tygodnie, na przełomie października i listopada – Herman Cain; wreszcie od trzeciej dekady listopada do końca roku – Newt Gingrich. W przypadku Perry’ego i Caina, finansowy ciężar zatrzymania ich *momentum* wziął na siebie sztab Romneya³⁰. Gdy jednak na czoło rywalizacji – zarówno w sondażach ogólnokrajowych, jak i w pierwszym, kluczowym stanie Iowa – wysunął się Gingrich, kontrofensywę przypuścił *Restore Our Future*, główny Super PAC sprzyjający Romneyowi, tylko w Iowa przeznaczając na kampanię przeciw Gingrichowi prawie 3,4 mln dolarów³¹. Ponieważ zarówno na poziomie swojego sztabu, jak i głównego Super PAC-u Gingrich nie posiadał wówczas dużych zasobów finansowych, nie był w stanie obronić pozycji lidera sondaży i w głosowaniu w Iowa zajął dopiero czwarte miejsce, uzyskując 13,3% głosów³².

Podobnie wyglądały prawyborzy na Florydzie. Po zwycięstwie w Karolinie Południowej 21 stycznia Gingrich ponownie uzyskał *momentum*, które pozwoliło mu objąć prowadzenie w sondażach w *The Sunshine State* przed mającym odbyć się tam 10 dni później głosowaniem. Antycypując zwycięstwo byłego Spikera Izby Reprezentantów w Karolinie Południowej, już 11 stycznia Super PAC Romneya rozpoczął przeciw Gingrichowi kampanię negatywną na Florydzie. Jej kulminacja nastąpiła 23 stycznia, kiedy to *Restore Our Future* tylko w tym stanie wydał ok. 5 mln dolarów³³. Co ciekawe, główny Super PAC Gingricha, *Winning Our Future*, został w międzyczasie zasilony środkami pochodzącymi od jednego darczyńcy, potentata branży roz-

²⁹ Dane na temat notowań sondażowych kandydatów do prezydenckiej nominacji Partii Republikańskiej w wyborach 2012 za: RealClearPolitics, [on-line], http://www.realclearpolitics.com/epolls/2012/president/us/republican_presidential_nomination-1452.html – 15 IV 2016.

³⁰ M. Allen, E. Thomas, Politico, *Inside the Circus. Romney, Santorum and the GOP Race*, New York 2012 (e-book).

³¹ Sunlight Foundation, *Outside spending – Presidential – Florida*, [on-line], <http://reporting.sunlightfoundation.com/outside-spending-2012/president-state-detail/FL/> – 15 IV 2016.

³² *Iowa Republican Caucuses Results*, „The New York Times” 2012, 3 I, [on-line], <http://elections.nytimes.com/2012/primaries/states/iowa> – 15 IV 2016.

³³ Sunlight Foundation, *Outside spending – Presidential – Iowa*, [on-line], <http://reporting.sunlightfoundation.com/outside-spending-2012/president-state-detail/IA/> – 15 IV 2016.

rywkowej i właściciela licznych kasyn, Sheldona Adelsona, który wraz z żoną Miriam w toku całej kampanii przekazał *Winning Our Future* 20 mln dolarów³⁴. Super PAC Gingricha bezskutecznie próbował odeprzeć atak zwolenników Romneya, wydając na rzecz swojego kandydata prawie 5 mln dolarów. Ostatecznie jednak na Florydzie Romney pokonał Gingricha różnicą 15 punktów, a Dino Christenson i Corwin Smidt zademonstrowali, że to Super PAC Romneya był głównym odpowiedzialnym osłabienia *momentum* Gingricha zarówno w Iowa, jak i na Florydzie³⁵.

Z drugiej strony warto zadać pytanie: w jakim stopniu działalność Super PACs przedłużyła prezydenckie nadzieje Newta Gingricha i Ricka Santoruma, który na początku 2012 roku przez krótką chwilę również stanowił zagrożenie dla prezydenckich ambicji Romneya? W przypadku tego pierwszego z pewnością w dużym. W styczniu i lutym 2012 roku, kiedy Gingrich pozostawał aktywnym kandydatem do nominacji, *Winning Our Future* wydał więcej pieniędzy niż sztab kandydata, odpowiednio 9,36 mln oraz 5,46 mln dolarów wobec 5,91 mln i 2,87 mln wydatkowanych ze środków pozostających do dyspozycji sztabu³⁶. Równie interesująca jest dystrybucja wydatków dokonanych przez Super PAC Gingricha. Okazuje się bowiem, że z 17 mln dolarów, jakie podmiot ten wydał na rzecz wsparcia jego kandydatury, jedynie 3,91 mln (23%) przeznaczono na różne formy kampanii negatywnej wobec oponentów byłego Spikera Izby Reprezentantów, z Mittem Romneyem na czele. Pozostałe 13 mln posłużyło na działania wspierające Gingricha w takich obszarach, jak produkcja reklam i ich emisja w radiu, telewizji i Internecie, kampania mailingowa czy telefoniczne agitowanie wyborców³⁷. Biorąc pod uwagę, że były to działania podejmowane na rzecz kandydata, czyli stanowiące kampanię, pod jaką mógłby się podpisać sztab wyborczy, a nie tylko atakujące jego przeciwników, można uznać, że działalność Super PAC przyczyniła się do dalszej obecności Gingricha w rywalizacji.

Wydaje się, że podobnej tezy nie sposób postawić w odniesieniu do Ricka Santoruma. Wspomniani już Christenson i Smidt argumentują co prawda, że „choć Santorum był mocno atakowany [...], wspierające go Super PACs dostarczyły pewnej

³⁴ Sunlight Foundation, *Winning Our Future Super PAC Contributions*, [on-line], <http://reporting.sunlightfoundation.com/outside-spending-2012/committee/winning-our-future/C00507525/> – 15 IV 2016.

³⁵ D. P. Christenson, C. D. Smidt, *Following the Money: Super PACs and the 2012 Presidential Nomination*, „Presidential Studies Quarterly” Vol. 44, 2014, nr 3, s. 410-430, [on-line], <http://dx.doi.org/10.1111/psq.12130>.

³⁶ Dane za: Sunlight Foundation, *Winning Our Future, 2012 Cycle, Independent Expenditures*, [on-line], <http://reporting.sunlightfoundation.com/outside-spending-2012/committee/winning-our-future/C00507525/> – 15 IV 2016 oraz FEC, *Presidential Campaign Finance Summaries*, [on-line], http://www.fec.gov/press/bkgnd/pres_cf/pres_cf_Even.shtml – 15 IV 2016.

³⁷ Sunlight Foundation, *Winning Our Future, 2012 Cycle, Independent Expenditures*, [on-line], <http://reporting.sunlightfoundation.com/outside-spending-2012/committee/winning-our-future/C00507525/> – 15 IV 2016.

formy wsparcia, by pomóc przedłużyć³⁸ jego nadzieje na nominację. Rzut oka na wydatki zdaje się jednak przeczyć takiej argumentacji. Wspierający byłego senatora Santoruma *Red White and Blue Fund* wydał w styczniu, lutym i marcu 2012 roku odpowiednio 1,36 mln, 3,03 mln oraz 2,53 mln dolarów³⁹. Tymczasem sztab kandydata wyasygnował w tym samym okresie 3,32 mln, 7,88 mln i 5,8 mln dolarów⁴⁰. I choć warto zauważyć, że w przypadku Santoruma każda pomoc finansowa była niezbędna dla podtrzymania jego kandydatury – na koniec grudnia 2011 roku jego sztab miał do dyspozycji jedynie 278 tys. z zebranych do tej pory 2,17 mln⁴¹, z kolei główny Super PAC, wspomniany *Red White and Blue Fund*, na koniec 2011 roku zebrał jedynie 900 tys. dolarów⁴² – dane pokazują, że Super PAC nie był w stanie odeprzeć ataków, jakie przeciw Santorumowi wytoczył sztab Romneya, a przede wszystkim jego Super PAC. Od stycznia do końca marca 2012 roku *Restore Our Future* wydał 37,1 mln dolarów, z czego przeszło 20 mln – na negatywną kampanię przeciwko Santorumowi⁴³. Gdyby więc w tym cyklu wyborczym Super PACs jeszcze nie istniały, siła negatywnej kampanii przeciw Santorumowi byłaby zapewne odpowiednio mniejsza.

Warto także pokrótce opisać rodzaj działalności prowadzonej przez Super PACs w kampaniach wyborczych. Wyróżnia je pomoc kandydatom poprzez próby zaszkodzenia ich oponentom; przyczyna tego stanu rzeczy leży w wymogach formalnych i w fakcie, że Super PACs nie mogą koordynować swoich działań ze sztabami wyborczymi. Wydaje się bowiem, że gdyby chciały zaangażować się w konstruktywną pomoc kandydatowi, mogłyby to zaszkodzić wysiłkom jego sztabu. To przecież właśnie sztaby tworzą strategię kampanii, polegając na danych sondażowych czy informacjach na temat swoich danych finansowych, które często determinują sposoby agitacji kampanii. Przede wszystkim jednak to sztaby, nie Super PACs, znają wizję kampanii, jaką ma dany kandydat. Jako że kampanie są prowadzone w imieniu kandydatów, to właśnie oni mają ostatnie słowo w kwestii strategii działania: co będzie treścią przekazu, czy kampania będzie skupiać się na działaniach oddolnych, czy przekazach medialnych, jaki powinien być balans między treściami pozytywnymi i negatywnymi, wobec których przeciwników stosować kampanię bezkompromisową, a których

³⁸ D. P. Christenson, C. D. Smidt, *op. cit.*, s. 428.

³⁹ Sunlight Foundation, *Red White and Blue Fund, 2012 Cycle, Independent Expenditures*, [on-line], <http://reporting.sunlightfoundation.com/outside-spending-2012/committee/red-white-and-blue-fund/C00503417/> – 15 IV 2016.

⁴⁰ Dane za: FEC, *Presidential Campaign Finance Summaries*.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Sunlight Foundation, *Red White and Blue Fund, 2012 Cycle, Super PAC Contributions*, [on-line], <http://reporting.sunlightfoundation.com/outside-spending-2012/committee/red-white-and-blue-fund/C00503417/> – 15 IV 2016.

⁴³ Sunlight Foundation, *Restore Our Future, Inc., 2012 Cycle, Independent Expenditures*, [on-line], <http://reporting.sunlightfoundation.com/outside-spending-2012/committee/restore-our-future-inc/C00490045/> – 15 IV 2016.

oszczędzić, etc. Tymczasem Super PACs nie mają w czasie rzeczywistym dostępu do tego typu informacji. Nawet jeśli za działalnością poszczególnych podmiotów stoją byli stratedzy, doradcy czy szeregowi pracownicy, tworzący sztab kandydata w ich wcześniejszych kampaniach – mają oni zatem pewną wiedzę na temat tego, jak może on reagować w miarę rozwoju rywalizacji wyborczej – połączenie działalności sztabów kandydata i Super PACs w sposób, który zagwarantowałby koherentność działań, wydaje się trudne. Z przygotowanego przez Sunlight Foundation zestawienia, obejmującego wydatki zarówno w prawyborach, jak i w wyborach powszechnych, wynika, że spośród niezależnych wydatków Super PACs w kampanii wyborczej w 2012 roku aż 76% przeznaczono na działania o charakterze atakującym innych kandydatów, a 23% na działania popierające. W obliczu wskazanej powyżej konstrukcji prawnej wydaje się to nader korzystnym dla działań pozytywnych rezultatem⁴⁴.

Cykl prezydencki 2016

Na pełne podsumowanie działalności Super PACs w cyklu prezydenckim 2016 przyjdzie czas po jego zakończeniu. Mimo to, pisząc te słowa wiosną 2016 roku, gdy udział tych podmiotów w kampanii przed wyborami powszechnymi jeszcze przed nami, a i na temat zebranych środków i wydatków poczynionych w prawyborach nie ma jeszcze kompletnych danych, można pokusić się o kilka wniosków.

Po pierwsze, z Tabeli 1 wynika, że liczba Super PACs znacząco wzrasta – w polowie kampanii prezydenckiej 2016 podmiotów tego typu jest o 75% więcej niż w cyklu 2012. Można przypuszczać, że z chwilą rozpoczęcia kampanii powszechnej ich liczba jeszcze wzrośnie.

Po drugie, interesujące jest to, w jaki sposób podmioty Super PACs wesprą rywalizujących o prezydenturę Hillary Clinton i Donalda Trumpa. W okresie prawyborów Partii Demokratycznej główny Super PAC wspierający Clinton nie przeznaczył ani centa na działania, do których wydaje się powołany, czyli atakowanie oponentów. Było to naturalnie spowodowane kontekstem wyborczym. Były gubernator Maryland, Martin O'Malley, nigdy nie był postrzegany jako zagrożenie dla kandydatury Clinton. Z kolei Bernie Sanders, przeciwstawiający się wpływowi wielkich pieniędzy na amerykańskie życie polityczne, z powodów ideologicznych nie poparł żadnego Super PAC – dlatego żaden tego typu podmiot wspierający go nie powstał. W tej sytuacji wydawanie sum na kampanię negatywną wobec senatora z Vermont byłoby zwyczajnie nieroztropne – wpisywałoby się w jego retorykę wyborczą i potencjalnie czyniło więcej szkód niż pożytku. Na koniec kwietnia 2016 roku *Priorities USA Action*

⁴⁴ Sunlight Foundation, *Super PACs*, [on-line], <http://reporting.sunlightfoundation.com/outside-spending-2012/super-pacs/> – 25 V 2016.

wyказał posiadanie prawie 50 mln dolarów⁴⁵, które zostaną spożytkowane dopiero w okresie kampanii powszechnej, a do listopada 2016 kwota ta zapewne znacząco wzrośnie – może intrygować, na co zostanie wydana. Z jednej bowiem strony większość wydatków tego podmiotu w prawyborach przeznaczono na pozytywną kampanię na rzecz kandydatki. Z drugiej strony możliwe jest spożytkowanie zebranych kwot na kampanię negatywną wobec kandydata Republikanów, Donalda Trumpa.

W tym kontekście pojawiają się dwa pytania. Po pierwsze: czy ewentualne ataki na Trumpa okażą się w wyborach powszechnych skuteczne? W prawyborach Partii Republikańskiej był on bowiem atakowany przez Super PACs wspierające wszystkich jego głównych oponentów, co jednak ani na chwilę nie zastopowało jego marszu po nominację. Podobnie jak Sanders, Trump nie korzystał ze wsparcia Super PACs. Podmioty zewnętrzne przeznaczyły na kampanię przeciw kandydatowi ponad 42 mln dolarów, podczas gdy na jego wsparcie niewiele ponad 3,5 mln⁴⁶. Kwestia starcia Super PACs wspierających i atakujących Clinton i Trumpa w wyborach powszechnych 2016 wydaje się zatem nader intrygująca.

Cykl wyborczy 2016 pokazuje także dość niespodziewany zakres, w jakim Super PACs wspierają kandydatów poprzez pozytywne wobec nich działania (a nie poprzez atakowanie ich przeciwników). W przypadku wszystkich trzech faworytów do nominacji przed rozpoczęciem rywalizacji można zaobserwować bardzo interesujący trend. Dane dotyczące Teda Cruza, który spośród pretendentów do nominacji Partii Republikańskiej zebrał najwięcej pieniędzy, wskazują, iż na rzecz jego kandydatury Super PACs przekazały ponad 20 mln dolarów, a atakujące go – niewiele ponad 6 mln⁴⁷. Przeciw Marco Rubio wydano niespełna 8 mln, a na jego wsparcie – prawie 40 mln⁴⁸. Rekordzistą na tym polu pozostaje jednak Jeb Bush – popierający go *Right to Rise USA* zebrał ponad 120 mln, wydając 104 mln⁴⁹. Tymczasem sztab kandydata operował kwotami kilkukrotnie mniejszymi – zgromadził 35,2 mln dolarów, wydając niemal całość tej kwoty⁵⁰.

W związku z przytoczonymi danymi pojawia się pytanie: czy zarządzający Super PACs znaleźli sposób na koordynowanie kampanii ze sztabami kandydatów, co prze-

⁴⁵ Sunlight Foundation, *Priorities USA Action (2016 Cycle)*, [on-line], <http://realtime.influenceexplorer.com/committee/2016/priorities-usa-action/C00495861/> – 25 V 2016.

⁴⁶ Sunlight Foundation, *Donald J. Trump (2016 Cycle)*, [on-line], <http://realtime.influenceexplorer.com/candidate/2016/trump-donald-j/P80001571/> – 25 V 2016.

⁴⁷ Sunlight Foundation, *Rafael Edward „Ted” Cruz (2016 Cycle)*, [on-line], <http://realtime.influenceexplorer.com/candidate/2016/cruz-rafael-edward-ted/P600061111/> – 25 V 2016.

⁴⁸ Sunlight Foundation, *Marco Rubio (2016 Cycle)*, [on-line], <http://realtime.influenceexplorer.com/candidate/2016/rubio-marco/P60006723/> – 25 V 2016.

⁴⁹ Sunlight Foundation, *Right to Rise USA (2016 Cycle)*, [on-line], <http://realtime.influenceexplorer.com/committee/2016/right-to-rise-usa/C00571372/> – 25 V 2016.

⁵⁰ Dane za: FEC, *Presidential Campaign Finance Summaries*.

cież jest nielegalne? Odpowiedź na nie uzyskamy jednak zapewne po zakończeniu cyklu wyborczego 2016, o ile w ogóle będzie możliwa.

Podsumowanie

Podsumowując działalność Super PACs w amerykańskim procesie wyborczym, należy pamiętać, że jest to zjawisko względnie nowe – funkcjonuje dopiero od 2010 roku. Biorąc jednak pod uwagę szczególne uwarunkowania prawne leżące u podstaw istnienia SuperPACs, trzeba powiedzieć, że mają one ogromny potencjał, by wpłynąć znacząco nie tylko na kształt kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych, lecz także na wyniki wyborów. Mają większą niż „tradycyjne” Komitety Akcji Politycznej swobodę, jako że mogą być zasilane bezpośrednio z kont korporacji, związków zawodowych i innych podmiotów zbiorowych. Instytucje te, podobnie jak darczyńcy indywidualni, mogą zasilać fundusze Super PACs nieograniczonymi kwotami. Takie uwarunkowania to głównie efekt orzecznictwa sądów federalnych, dzięki któremu jedyne dziś ograniczenia w działalności Super PACs to zakaz koordynowania działań ze sztabami kandydatów i podmiotami ich reprezentującymi. Jednakowoż wydaje się to nie przeszkadzać Super PACs w prowadzeniu kampanii wedle własnego uznania. Dane wskazują na porównywalne, a czasem nawet większe, zaangażowanie finansowe Super PACs niż sztabów wyborczych. Zaangażowanie to – co warto szczególnie podkreślić – przybiera w coraz większym stopniu formę działalności wspierającej kandydatów przez konstruktywną pracę na ich rzecz, a nie tylko przez ślepe uderzanie w przeciwników stojących na drodze do wyborczego zwycięstwa. To niezwykle ważne, jako że negatywny ton kampanii wyborczych jest dziś dominującą cechą amerykańskiego krajobrazu wyborczego. I choć można znaleźć prace wskazujące na jego pozytywny wpływ na demokrację⁵¹, może on zniechęcać wyborców do wyborów i polityki, a dla uczestników życia politycznego stanowić przeszkodę w konstruktywnym podejmowaniu negocjacji po zakończonych wyborach, w procesie rządzenia.

Jednocześnie istnienie przepisów, które pozwalają na działalność Super PACs, budzi obawy o charakter demokracji amerykańskiej. Warto podkreślić, że w latach 1978-2002 partie polityczne korzystały z dość podobnego mechanizmu – tzw. miękkich funduszy (*soft money*). Mechanizm ten pozwalał partiom na zbieranie nieograniczonych środków od korporacji, indywidualnych darczyńców i związków zawodowych, a więc tak jak w przypadku Super PACs. Jednak zebrane w ramach takich zbiórek donacje mogły być przeznaczone tylko na działania o charakterze „budowania partii politycznej” – rekrutację zwolenników, informowanie ich o sprawach publicznych, koordynowanie działań oddolnych czy działalność na rzecz zwiększania frekwencji

⁵¹ J. G. Geer, *In Defense of Negativity. Attack Ads in Presidential Campaigns*, Chicago 2006.

wyborczej. *Soft money* zostały jednak uznane za posiadające znamiona korupcji, wobec czego ustawa BCRA z 2002 roku ów mechanizm zniosła, a w późniejszym o rok orzeczeniu *McConnell v. FEC* Sąd Najwyższy uznał ją za zgodną z Konstytucją⁵².

System Super PACs idzie jednak jeszcze dalej niż *soft money* – nie ma ograniczeń w sposobie wydawania środków, a zarządzający tymi podmiotami nie są w żaden sposób rozliczani przez opinię publiczną. Donacje w ramach *soft money* mogły bowiem przyjmować i wydawać tylko partie polityczne, co w pewnym stopniu gwarantowało, że proces ten nie utraci demokratycznego charakteru. Zarządzającymi Super PACs są natomiast osoby prywatne, które, w przeciwieństwie do aparatu partyjnego, nie muszą martwić się o reputację organizacji, zakorzenionej w amerykańskim społeczeństwie od ponad 100 lat.

Zdaniem krytyków obecnego systemu finansowania kampanii wyborczych to właśnie kwestia braku odpowiedzialności oraz fakt, że bogaci, indywidualni darczyńcy, którzy mogą przekazać na konto Super PAC kilka, kilkanaście lub nawet kilkadziesiąt milionów dolarów i mieć większy wpływ na proces wyborczy niż w systemie *soft money*, stanowią niebezpieczeństwo dla amerykańskiej demokracji, którym jest zdominowanie sceny politycznej przez niewielką liczbę bogatych obywateli. Centralną kwestią w debacie nad współczesną demokracją w Stanach Zjednoczonych jest dziś bowiem system finansowania polityki, a tutaj z kolei dyskusje toczą się głównie wokół zakresu działalności i wpływu Super PACs.

Bibliografia

Orzecznictwo sądowe:

- Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976).
Carey et al. v. FEC, Civ. No. 11-259-RMC (D. D.C. 2011).
Citizens United v. FEC, 551 U.S. 449 (2007).
FEC v. Wisconsin Right to Life, Inc., 558 U.S. 310 (2010).
McConnell v. FEC, 540 U.S. 93 (2003).
SpeechNow.org v. FEC, 599 F.3d 686 (2010).
Williams-Yulee v. The Florida Bar, 575 U.S. 13-1499 (2015).

Książki:

- Allen Mike, Thomas Evan, Politico, *Inside the Circus. Romney, Santorum and the GOP Race*, New York 2012 (e-book).
Dowling Conor M., Miller Michael G., *Super PAC! Money, Elections, and Voters after Citizens United*, New York 2014.
Geer John G., *In Defense of Negativity. Attack Ads in Presidential Campaigns*, Chicago 2006.
Laidler Paweł, *Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych Ameryki. Od prawa do polityki*, Kraków 2011, *Prace Amerykanistyczne Uniwersytetu Jagiellońskiego*.

⁵² *McConnell v. FEC*, 540 U.S. 93 (2003).

- Laidler, Paweł, Turek Maciej, *Basic Documents in U.S. Federal Campaign Finance Law*, Kraków 2015, *Basic American Documents*.
- Laidler Paweł, Turek Maciej, *Cena demokracji. Finansowanie federalnych kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Kraków 2016.
- Mucha Bogdan, *System wyboru prezydenta Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Toruń 2014.
- Smith Melissa M., Powell Larry, *Dark Money, Super PACs, and the 2012 Election*, Lanham 2014.
- Watts Duncan, *Dictionary of American Government and Politics*, Edinburgh 2012.

Artykuły i rozdziały w pracach zbiorowych:

- Christenson Dino P., Smidt Corwin D., *Following the Money: Super PACs and the 2012 Presidential Nomination*, „Presidential Studies Quarterly” Vol. 44, 2014, nr 3, s. 410-430, <http://dx.doi.org/10.1111/psq.12130>.
- Currinder Marian, *Campaign Finance: Campaigning in a Post-Citizen United Era*, [w:] *The Elections of 2012*, ed. Michael Nelson, Thousand Oaks 2013, s. 119-143, <http://dx.doi.org/10.4135/9781483349343.n6>.
- Garrett R. Sam, *The State of Campaign Finance Policy: Recent Developments and Issues for Congress*, [w:] *Super PACs (Political Action Committees). The New Force in Federal Elections*, eds. Derrick D. Jamison, Gina Gore, New York 2012, s. 37-71.
- Garrett R. Sam, *Super PACs in Federal Elections: Overview and Issues for Congress*, [w:] *Super PACs (Political Action Committees). The New Force in Federal Elections*, eds. Derrick D. Jamison, Gina Gore, New York 2012, s. 1-36.
- Misiuna Jan, *Zarys koncepcji regulacji finansowanie kampanii wyborczych w USA*, „Studia i Prace. Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego SGH” 2011, nr 5, s. 203-221.
- Oświecimski Konrad, *Finansowanie kampanii wyborczych w USA – rozwój regulacji, ich konsekwencje i aspekty polityczne*, „Horyzonty Polityki” Vol. 2, 2011, nr 2, s. 241-295.
- Potter Trevor, *Where Are We Now? The Current State of Campaign Finance Law*, [w:] *Campaign Finance Reform. A Sourcebook*, ed. Anthony Corrado [et al.], Washington D.C. 1997, s. 5-24.
- Turek Maciej, *Amerykański system finansowania wyborów i jego konsekwencje*, [w:] *Stany Zjednoczone wczoraj i dziś. Wybrane zagadnienia społeczno-polityczne*, red. Agnieszka Małek, Paulina Napierała, Kraków 2013, s. 167-195, *Societas* 73.

Źródła internetowe:

- Obama Barack, *Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union*, 27 I 2010, [on-line], <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=87433#axzz2g58oh>
aAX – 15 IV 2016.