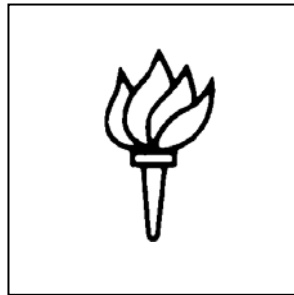


NEW YORKI JOGI EGYETEM JOGI KAR

KÖZJOG ÉS JOGELMÉLET KUTATÁSI TANULMÁNYSOROZAT
MUNKADOKUMENTUM SZ. 16-52



A politika kiszervezése: A kiüresedett politikai
pártjaink ellenséges átvételei

Samuel Issacharoff

Március 2017

CÍM:

A POLITIKA KISZERVEZÉSE: A MI ELLENESÉGES ÁTVETELE KIÜRESEDETT POLITIKAI PÁRTOK

*Samuel Issacharoff**

ABSZTRAKT

2016-ban mind a republikánusok, mind a demokraták ellenséges hatalomátvételi kísérleteket tapasztaltak az elnökválasztási kampányaikban. A republikánus oldalon az átvétel sikeres volt, és végül Donald Trump elnökséget eredményezett. A demokraták próbálkozásait, amelyet egy olyan jelölt tett, aki valójában soha nem is lépett be a pártba, csak egy hosszú és véres előválasztási kampány után sikerült visszaverni. Ez a cikk a mai politikai pártok gyengeségének néhány olyan forrását vizsgálja, amelyek miatt a pártok kevésbé tudják ellenőrizni belső pártválasztási folyamataikat, és amelyek tovább akadályozzák hatékony kormányzasi képességeket. A legfontosabb felismerés a politikai pártokról, mint cégek a Ronald Coase uttoró munkássága nyomán kialakított szemlelethez szarmazik, majd ezt a politikai pártok modern felfogásába illeszti, amely a választói hívek kívánságainak, a párt apparátusának érdekeinek és a párt választott tisztviselőinek kormányzasi igényeinek bizonytalan egyensúlyát jelenti. Ez a tanulmány tulajdonképpen Coase közgazdasági meglátásait kapcsolja össze V. O. Key politikai elemzésével.

* Reiss, a New York-i Egyetem jogi karának alkotmányjogi professzora. Ezt a cikket először 2016. november 4-én a University of Houston Law Centerben tartott Frankel Lecture előadásoként mutatták be. A művet nagyban elősegítette a *Houston Law Review* kvalifikáció munkája, Robert Bauer, Heather Gerken és Teddy Rave kommentátorok, valamint a Columbia Law Schoolon tartott workshopon elhangzott hozzászólások. Köszönöm Alexandra Bursak, Gregory Crane, Christopher Graham, Jacob Hansen és Stephen Levandoski kutatási segítségét. Köszönöm Bruce Cannek, Cynthia Estlundnak és Richard Pildesnek a korábbi tervezethez fűzött észrevételeiket.

Történelmileg az amerikai politikai pártok az eltérő érdekeket három kritikus politikai funkció ellenőrzésével kezelték: a kampányfinanszírozáshoz való hozzáférés, a pártfogolt kormányzati pozíciók biztosítása és a jelölési folyamat ellenőrzése. Az elmúlt évszázadban a jogi reformok e funkciók mindegyikét veszélyeztették. A kritikus szervezeti funkciók feletti ellenőrzés internalizálásának keptelenségevel a modern politikai pártok különböző választói csoportjait, a modern vállalati közgazdaságtan nyelvén szólva, "vásárolnak, nem pedig gyártanak". Idővel a külső opció megváltoztatta a politika dinamikáját, amint az a legutóbbi elnökválasztáson is megmutatkozott. Ez a cikk nem egyszerűen a reformok általi megváltás történetét kínálja. A régi politikai párt a mai kor érzékenységet nem elegeggye atlatathatonak és befogadonak találna. A párt koordináló szerepének hiányában azonban a politika atomizálódik, a retorika megkeményedik, a kormányzás pedig bonyolultabbá válik.

TARTALOMJEGYZÉK

I. BEVEZETÉS	846
II. A POLITIKAI PÁRT MINT CÉG	851
A. Gyártás vagy vásárlás.....	851
B. A párton belüli csatatér.....	853
C. Coase találkozik Key-vel.....	858
III. SZABÁLYOZÁSI ÖSZTÖNZŐK A KAMPÁNYFINANSZÍROZÁSI TÖRVÉNYEK.....	862
IV. A PÁRTFOGÁS	MEGSZÚNÉSE870
V. A JELÖLÉSEK ELVÉTELE A PÁRTTÓL.....	875
VI. KÖVETKEZTETÉS.....	879

I. BEVEZETÉS

A politika és a politikai pártok jelenlegi helyzetében sok a siránkozni való. Olyan elnökválasztási évet élünk, amelyben az uralkodó republikánus jelöltnek alig vagy egyáltalán nem volt korábbi kötődése a párthoz. A demokráta is majdnem hasonló sorsra jutottak; a második legtöbb szavazatot kapó jelölt az első előválasztás előestéjén lett demokráta, anélkül, hogy végül megnyerte volna az elnökválasztást.

Ugy tűnt, hogy egyik fél sem rendelkezik belső korrekciós mechanizmussal. Egyikük sem tudta összeszedni a bölcs öregeket, hogy irányítsanak egy több

2017]

POLITIKA

KISZERVEZÉSE847

hagyományos tanfolyam. Egyikük sem tudta felhasználni kongresszusi vezetését arra, hogy a part irányítási jogkört keresztül visszaszerezze az irányítást a part felett. Egyikük sem tarthat igényt olyan pénzügyi forrásokra, amelyek bizonyos mértékű jeldíthűsége kenyszerítene. Egyikük sem tudott befolyást gyakorolni a part támogatásán keresztül. A partok üres hirdozoknak bizonyultak, amelyek szervezeti szempontból keves ellenállást nyújtottak a kivulalok által történő elfoglalással szemben. Amit pedig elfoglaltak, az alig többnek tűnt egy markanal, es semmikeppén sem az elenk szervezeteknek, amelyeket a demokratikus politika nélkülözhetetlen ragasztóanyagként hirdettek. Ha valóban a politikai partok teremtették meg a demokráciát, es a modern demokracia elképzelhetetlen a partoktól eltekintve, akkor valami mélysegesen hiányosnak tűnt.

Ha visszaporgetjuk az idő kerekét a mintegy nyolcvan évvel ezelőtti felismerésekhez, az segíthet megérteni a jelenlegi partok instabilitásának néhány forrását. A cél itt nem az, hogy egy egyszerű választási menüvel álljunk elő, amely valahogyan visszaállítja a politikai partok szilárdabb céltudatosságát - meg akkor sem, ha a modern politikatudomány folyamatosan megkérdőjelezi, hogy a partok valaha is olyan koherensek voltak-e, mint amilyennek a jelenlegi nosztalgikus tekintetekben tűnhet. A cél inkább az, hogy szűkebb értelemben megértsünk néhány olyan tényezőt, amelyek hozzájárultak a jelenlegi politika formához, es konkrétan megvizsgáljunk néhány olyan területet, ahol a jog jelenlegi állapota hozzájárult a partokat összetartó hagyományos ragasztóanyag gyengüléséhez. A felismerések talán használhatóak a javasolt jövőbeli jogi reformok bölcsességének értékeléséhez, de nem adnak sem az amerikai politika ártógó bemutatását, sem a változás egyszerű receptjét.

Az amerikai politikai partok helyzetéről gondolkodva hadd tegyek egy személyes megjegyzést, amely abból fakad, hogy részt vettem Obama elnök 2008-as es 2012-es választási erőfeszítéseiben. 2008-ban, Obama szenátor határozottan kivulálló volt, aki csak az év júniusában lett a part jelöltje. A választások előtti gyors előkészületekben az Obama Amerikaért kampányüggyvedeket is magában foglaló országos terepmunkát hozott létre az egész országban, különös tekintettel a novemberi csataterallamokra. En voltam a kampány egyik vezető jogi tanácsadója, es sokat dolgoztam az ország különböző allamaiban működő jogi képviselőkkel. Nem lepett meg hogy egy külsős jelölt nem ismeri az allami partstruktúrát, es ehelyett gyorsan megszervez egy országos műveletet az elnökválasztási kampányra es annak erőforrásaira alapozva. Ami viszont meglepett, az a kampány 2012 volt, ahol ismét az Obama Amerikaért kampány vezető jogi tanácsadójaként dolgoztam. Obama hivatali pozíciójának elonyeivel es azzal, ami

1. E. E. SCHATTSCHEIDER, PÁRTKORMÁNY (11942).

alapvetően az újraválasztási erőfeszítéseket megelőző négy év alatt arra számítottam, hogy a kampány 2012 nagyrészt az állami politikai pártok köré szerveződik majd, az állami és helyi választási erőfeszítésekkel együtt. Figyelemre méltó módon néhány kivételtől eltekintve nem ez történt. Minden bizonnyal több kapcsolattartási pont volt az állami tisztviselőkkel, amelyek segítettek a választások napján a szavazási folyamat zökkenőmentes lebonyolításában, és több idő állt rendelkezésre a vitás kérdések pereskedésére a választások napja előtt. A szervezeti struktúrákat tekintve azonban a kampányt az elnöki erőfeszítéseken és nem az állami pártokon keresztül bonyolították le.

Ez nem a Demokrata Párt vagy az Obama Amerikáért program sajátossága volt. Ugy tudom, hogy ugyanez a minta érvényesült Romney kormányzó 2012-es kampányában is, még akkor is, amikor a Republikánus Párt kibovított első helyről indult. A megfigyelések és 2012 a két párt kivulalókkal szembeni átjárhatóságának kombinálása elvezet 2016. e cikk témájához. Mi a magyarázata a nemzeti politikai pártok jelenlegi gyengeségének? Az elnökválasztási kampányok szolgálhatnak kiinduló fókuszpontként, de a probléma az intézményi területeket átvevő probléma. A pártoknak az elnökválasztási kampányok mukodtetesétől való távolsága a partvezetésnek a törvényhozási törekvések megszervezésétől való nagyobb távolságában is megmutatkozik. A kongresszus mukodéskeptelensége miatti elkésereedés újra és újra visszater arra, hogy nincs olyan vezetői struktúra, amely képes lenne a törvényhozói frakció forrófejű tagjait összetételni, hogy a dolgok egyszerűen csak elintéződjenek, meg olyan ügyekben is, amelyekben a szükséges jogszabályok általános körvonalairól meglehetősen széles körű egyetértés van. Richard Pildes jól érzékelteti ezt a folyamatot, amikor nem annyira a politikai aktivisták, vagy akár a választott tisztviselők közötti polarizációra, hanem a politikai szettoredezottságra összpontosít: "a politikai hatalom külső diffúziója a politikai pártok érszetétől és a hatalom belső diffúziója a partvezetéstől az egyes párttagok és tisztviselők felé".²

E cikk fő célja, hogy a modern politikai pártot az üzleti vállalkozással analóg módon vizsgálja meg, mint olyan intézményt, amely különböző szabályozási és tranzakciós nyomásnak van kitéve, és mindezek hozzájárulnak a vállalkozás leghatékonyabb megszervezésének kialakításához. Mint minden piaci cégnek, a politikai pártok vállalatának is szembe kell néznie azzal a nyomással, hogy egyes funkciókat internalizáljanak, míg másokat kiszervezzenek. Ez a "make or buy" döntés jól érthető a gazdasági szereplők szempontjából, de a politikai területen nem ilyen értelemben értékelik.³ A gazdasági területen a

² Lásd Richard H. Pildes, *Romanticizing Democracy, Political Fragmentation, and the Decline of American Government*, 124 YALE L.J. 809804 (2014).

³ Az elmúlt években sok időt töltöttem azzal, hogy 20 megvizsgáljam a strukturális problémák jogi átírdéseit, amelyekkel a magán- és közjogi szereplők egyaránt szembesülnek. *Lásd pt. Samuel*

2017]

POLITIKA

KISZERVEZÉSE849

A termelés integrálására vonatkozó döntést az elmúlt nyolcvan évben úgy értelmezték, hogy azt nagymértékben az árak vagy szolgáltatások külső megrendeléseivel járó tranzakciós költségek vezérik, szemben a felügyelet és koordináció megfelelő tranzakciós költségeivel, ha a vállalat alapvető kompetenciáin túlmutató ügyeket internalizálják.⁴ A tranzakciós költségek meghatározásának egyik kulcsfontosságú változója a kormányzat szerepe, például a szabályozás és az adózás révén.

Ugyanezt az elemzési struktúrát a politikai pártokra alkalmazva megvizsgálhatjuk, hogy milyen jogi korlátok járulhattak hozzá a jelenlegi politikai pártok megfigyelt gyengeségehez. Ehhez először is meg kell határozni a piaci cégek csinald vagy vedd döntésének megfelelő értelmezését, majd másodsor meg kell mutatni a párhuzamokat a politikai pártok által játszott többszörös szerepek klasszikus értelmezésével. Érdekes módon a közgazdaságtanban a cég tranzakciós elmeletének kidolgozásával egy időben a politikai pártok integrált funkcióinak megfelelő elméletet dolgoztak ki a politikatudományban.⁵ A cél itt az, hogy ezt a két felismerést felhasználjuk arra, hogy megvizsgáljunk néhány olyan jogi korlátozást, amely hozzájárulhatott a pártok jelenlegi gyengeségehez.

Az allítás terjedelmére vonatkozóan figyelmeztető megjegyzést kell tenni. Csak három olyan jogterületet szándékozom megvizsgálni, amelyek az idők során jelentősen megváltoztak: a pártok pénzszerzési képessége, a pártok bennfentésének azon képessége, hogy a jelöltalítási folyamatot irányítsák, és a pártok azon képessége, hogy a lojális munkavállalókat pártfogással jutalmazzák. A pártok tevékenységére lefordítva ezek a következők: magának a pártnak az adománygyűjtési képessége, a politikai napirend és a jelölési folyamat bennfentés ellenőrzése, valamint a párt iránti lojális párttámogatással történő előidézésének képessége. Nem allítom, hogy ez a lista kimerítő, vagy hogy a jogi reformok a legfontosabb tényezők a politikai pártok életképességét veszélyeztető tényezők közül. Az érvelesem inkább csak az, hogy ezek olyan tényezők, amelyek hozzájárulnak, és amelyek kumulatív hatása produktívan értékelhető az integrált politikai pártok mint folyamatos vállalkozások életképességére gyakorolt hatásuk vizsgálatával.

Issacharoff, *The Governance Problem in Aggregate Litigation*, 81 FORDHAM L. REV. 3165 (2013); Samuel Issacharoff & Richard H. Pildes, *Politics as Markets: Partisan Lockups of the Democratic Process*, 50 STAN. L. REV. 643 (1998). Azok számára, akik ismerik Karabli munkámat, ez a mostani törekvés nem meglepő folytatása lesz ezeknek az erőfeszítéseknek a politikai pártok mint cégek elméletére.

⁴ Trevor L. Brown & Matthew Potolski, *Transaction Costs and Institutional Explanations for Government Service Production Decisions*, 13 J. PUB. ADMIN. RES. & THEORY (2003) 441, 445.

⁵ R. H. Coase, *The Nature of the Firm*, ECONOMICA (43861937).

E vita magában foglalja a politikai pártok értékébe vetett hitet, annak ellenére, hogy az amerikai jogban bizonytalan a származásuk. Az Egyesült Államok alkotmánya nem említi a politikai pártokat, és az alapító nemzedék kétségbeesett, hogy azok az amerikai köztársaság részévé válhatnak.⁶ Ennek ellenére a nemzeti pártok már az első elnökválasztáson elkezdtek alakulni, és a modern formájú 1796. pártok az 1830-as években alaposan begyökeresedtek és intézményesültek. Ahogy a 19. században megszilárdultak, a két nagy politikai párt a mai napig meghatározta az amerikai demokrácia egyes elemeit.

Mindazonáltal a kortárs politikanak a múlttal való szembeállítás nem feltétlenül egy olyan fényes korszakra vonatkozik, amelyben minden rendben volt az amerikai politikával. A hatteralkuk által uralt pártpolitika, amelyet jól megolajoznak a bizonytalan eredetű penzeszközök, és amelyet a gyakran csekély közérdekű közfoglalkoztatás erősít, normatív szempontból aligha említi az egészséges demokrácia meggyőző ábrázolását. A 19. századi politikában sok minden volt, ami nem felel meg a mai valóságnak: A tizenkilencedik század nagy részében a pártok mindenféle jogi elismerés vagy korlátozás nélkül működtek. A partszervezetek a helyi elit klubok leszármazottai, maguk választották meg jelölési eljárásaikat, és saját testületeket hoztak létre a belső irányításhoz.⁷

Demokratikusan átláthatóbb időkét elünk, és a politikai pártok 19. századi kepe aberráltak, sőt sokkolónak tűnhet. A politika azonban dinamikus, és ahogy a partszervezetek hanyatlának, más szereplők jelennek meg a magányos farkasjelölt-vállalkozótól a rivalis különleges érdekcsoportokig, valamint a Super PAC és a kapcsolódó területek magánfinanszírozásig. Itt nem az a célunk, hogy megoldjuk azt a normatív kérdést, hogy hogyan lehet a legjobban megszervezni a politikai pártokat, sőt meg csak nem is az, hogy reformprogramot javasoljunk a pártok életképességének helyreállítására. Sokkal inkább annak vizsgálata, hogy egyes jogi reformok, milyen módon járultak hozzá a politikai pártok szervezésének jelenlegi siralmas helyzetéhez. Ahogy Bruce Cain jól figyelmeztetett, a lelkes politikai reformerek túl gyakran hagyják figyelmen kívül a politika intézményi keretét, ami jelentős veszélyt jelent a kívánt céljakra nézve.⁸

6. Lásd THE FEDERALIST NO. 9 (Alexander Hamilton), NO. 10 (James Madison); George Washington, Bucsbeszéd (1796. szeptember 19.), *uranyomtatva*: S. DOC. NO. 108: 21 (132d Sess. 2004).

7. Jonathan Rauch, *How American Politics Went Insane*, ATLANTIC, <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/07/how-american-politics-went-insane/483570/> [https://perma.cc/H436-KC4A].

8. Adam Winkler, *Választói jogok és pártok jogai: Early Political Party Regulation in the State Courts, 1886-1915*, 100 COLUM. L. REV. 873, 876 (2000).

9. BRUCE E. CAIN, DEMOKRÁCIA TOBBÉ-KÉVÉSBE: (62015).

2017]

POLITIKA

KISZERVEZÉSE851

II. A POLITIKAI PÁRT MINT CÉG

A. Gyártás vagy vásárlás

Ronald Coase 1937-ben publikálta *A vállalat, természete* című alapvető művét.¹⁰ Ennek és Coase sok más munkájának jellegzetes hozzájárulása az volt, hogy a gazdasági viselkedést a valós világban való működés tranzakciós költségei által meghatározott módon modellezte. A gazdasági döntéshozatalt vezető határköltségek és hasznok uralkodó neoklasszikus modelljéhez Coase külön vizsgálatot vezetett be arra vonatkozóan, hogy az alkudozás, a felügyelet, a tárgyalás, a keresés és más hasonló mindennapi szükségletek tranzakciós költségei hogyan alakítják erőteljesen a gazdasági vállalatok döntését a természetes bővítéséről, a természetes vagy a szolgáltatások beszüntetéséről, vagy akár a vállalkozásban maradásról.¹¹

A vállalatoknak mindig el kell dönteniük, hogy termelnek-e. A cég, bármely gazdasági tevékenységének is, a részleges termelésről a könyvelesen át a gondnoki szolgáltatásokig - végzéséből következik a döntés, hogy a feladatot inkább belsőleg végzik-e el, minthogy ezt a szükségsszerűséget egy másik cégnek adják ki. A cégek eldöntik, hogy szűken specializálódnak-e, vagy széles körű felelősséget vállalnak piaci vállalkozásaiért. A köznyelvben ez a make or buy döntés.

Elvileg a piacnak kellene meghatároznia az árak és szolgáltatások árát, és tranzakciós költségek - például a minőségellenőrzés, hiányában a vásárlási vagy előállítási képességnek meglehetősen felcserélhetőnek kellene lennie. Ez nyilvánvalóan nem így van, mivel a cégek igyekeznek belsőleg ellenőrizni azt, ami az alapvető kompetenciájukhoz tartozik, és a piaci szereplőkre hagyják a másodlagos tevékenységeket, mint például a kávé és az ébred biztosítása. Ahogy Coase kifejtette: "Egy cégben belül ezek a piaci tranzakciók megszűnnek, és a bonyolult piaci struktúra helyébe a csereügyletekkel járó bonyolult piaci struktúra helyébe a vállalkozó-koordinátor lép, aki irányítja a termelést. Világos, hogy ezek a természetes koordinálásának alternatív módszerei."¹² Ennek megfelelően úgy tűnik, hogy a fő ok, amiért nyeresegees egy vállalat létrehozása, az az ármechanizmus, használatának költsége.¹³ Ezekre a tranzakciós előnyökre való reagálás azt jelenti, hogy val a cég nagyobb lesz, ahogy a további tranzakciók szervezői vállalkozó, és kisebbé válik, amint lemond az ilyen tranzakciók szervezéséről.¹⁴

10. Coase, 5. lábjegyzet.
11. *Id.* 390-91.
12. *Id.* 388. o. (idézet kihagyva).
13. *Id.* 390.
14. *Id.* 393.

A cégek folyamatosan felülvizsgálják a gyártás vagy vásárlás döntését az egyik funkcionak egy másik funkcióval való helyettesítésének költségei alapján. A természetes szabályozásának kizárólag az arra való hagyatkozásnak megvannak a maga költségei, amint azt Oliver Williamson munkája részletesen kifejti.¹⁵ Az alapvető felismerés az, hogy az ár onmagában tökéletlenül ellenőrzi a természetes minőséget. Ha egy gyártó nagymértékben függ a termékminőségtől, akkor az ár rész minőségének csökkenése csak közvetve fogja terhelni az ellátási láncban lejjebb levőket. Az ilyen körülmények arra kényszerítik a gyártást és nem a vásárlást közötti döntést meg akkor is, ha ez a döntés a vállalat, tokejenek rfordítását és a természetes belső ellenőrzésének szükségességét igényli.

Az egyetlen másik oldalon a költségek áthelyezése azt eredményezheti, hogy az egykor belsőleg végzett funkciókat kiszervezzük. Egyszerűen fogalmazva, a természetes internalizálásának tranzakciós költségeinek növekedése növelheti más intézményi megállapodások megtalálásának vonzerejét, mint például a természetes tengerentúli beszállítókhoz történő kiszervezése. A jelen vizsgálat szempontjából döntő jelentőségű Coase egy másodlagos megfigyelése, amely arra a szerepre vonatkozik, amelyet a kormányzati szabályozás játszhat a gyártás vagy vásárlás mellett döntés eltolódásában, pontosabban azokra az előnyökre, amelyek az egyetlen vállalatnál belüli több funkció internalizálásából származhatnak.¹⁶ Egy másik tényező, amit meg kell jegyezni, hogy a piacon zajló tözsdéi tranzakciókat és ugyanazokat a cégen belül szervezett tranzakciókat a kormányok vagy más szabályozási hatáskörrel rendelkező szervek gyakran eltérően kezelik.¹⁷

Coase számára a szabályozás kritikus kérdései az adók és más közvetlen természeti tényezők szintje volt.¹⁸ De a sokkal kiterjedtebb kormányzati szabályozás korában a lényeg kiterjed a vállalati erőforrások hatékony felhasználását befolyásoló mindenféle döntésre is, beleértve az olyan kérdéseket, mint a munkajogi törvények, a környezetvédelmi előírások, az állami szerződésekhez való hozzáférés és a gazdasági döntéshozatalba való állami beavatkozás széles spektruma.

A kormányzati szabályozás mint tranzakciós költség szerepének középpontba állítása, amely legalább részben meghatározza az erőforrások leghatékonyabb felhasználását, elvezet a vizsgálat következő részéhez. Ha a politikai szervezeteket olyan vállalatoknak tekintjük, amelyek a politikai hatékonyság piacán működnek, akkor a megfelelő coase-i elemzés rávilágít arra a kérdésre, hogy a politikai pártok milyen előnyökkel rendelkeznek a választási arena más szereplőivel szemben, illetve a politikai pártok milyen előnyökkel rendelkeznek a választási arena más szereplőivel szemben.

¹⁵ Oliver E. Williamson, *A modern vállalat*: J19. ECON. IRODALOM 1540-421537, (1981).

¹⁶ Coase, *fentebb*, 5. lábjegyzet, 393. lábjegyzet.

¹⁷ *Id.*

2017] *POLITIKA* *KISZERVEZÉSE*853

a politikai pártok mint integrált szervezetek komparatív előnyei.

B. A párton belüli csatatér

Coase-nak, a cég természetéről szóló úttörő írásával nagyjából egy időben jelent meg a politikatudományban az első tartós vizsgálat a politikai párt mint szervezet természetéről és a modern politikai pártokban rejlő eltérő erőkrol. V.1942. O. Key V. O. Key a politikai pártokon belül egymással versengő frakciók közötti eredendő konfliktusról szóló *Politics, Parties, and Pressure Groups* (*Politika, pártok és nyomásgyakorló csoportok*) című merőfordítónak szánto művet adta ki. Bar a pártok természetére vonatkozó meglatasa, ebből a kiadványból származnak. Key azon tenvezok vizsgálatának alapjai, amelyek a pártokat mint intézményeket, összetartják, egy evtizeddel korábban, doktori disszertációjában találhatók, így vizsgálata valóban ugyanabból az időszakból származik, mint Coase munkája.

Ahogy Nathaniel Persily és Bruce Cain fogalmazott, Key nagyszerű meglatasa az volt, hogy "a part egyszerű leírást három összetevőre bontotta: a kormányban lévő part, a hivatásos politikai dolgozók és a választókban lévő part."²⁰ Míg Key írásait ma már rutinszerűen hivatkozzák a politikáról szóló jogi írásokban,²¹ a politikai pártok bizonytalan belső egyensúlyára irányuló figyelem a jogtudományban a *Columbia* 2000. *Law Review* Law and Political Parties című szimpoziiumon kristályosodott ki.²²

18. V. O. KEY, JR., *POLITICS, PARTIES, & PRESSURE GROUPS* (1. kiadás, 1942).

19. Valdimer Orlando Key, Jr., *The Techniques of Political Graft in the United States* (1934) (kiadatlan doktori disszertáció, University of Chicago) (a University of Chicago Libraries állományában).

20. Nathaniel Persily & Bruce E. Cain, *A politikai pártok jogi státusza: A Reassessment of Competing Paradigms*, 100 COLUM. L. REV. 775, 778 (2000) (idezetek kihagyva) (idezi V. O. KEY, JR., *POLITICS, PARTIES AND PRESSURE GROUPS* 163-65 (5th ed. 1964) [a továbbiakban KEY (5th ed.)]).

21. Pl. Elizabeth Garrett, *Is the Party Over? Courts and the Political Process*, 2002 SUP. CT. REV. 95, 98-99; Richard L. Hasen, *Entrenching the Duopoly: Why the Supreme Court Should Not Allow the States to Protect the Democrats and Republicans from Political Competition*, 1997 SUP. CT. REV. 331, 331; Samuel Issacharoff, *Private Parties with Public Purposes: Political Parties, Associational Freedoms, and Partisan Competition*, COLUM. L. REV. 274, 279 n.14 (2001); Michael S. Kang, *The Hydraulics and Politics of Party Regulation*, 97 IOWA L. REV. 131, 166 (2003); Nancy L. Rosenblum, *Political Parties as Membership Groups*, 100 COLUM. L. REV. 813, 818 (2000); David Schleicher, *Politics as Markets Reconsidered: Natural Monopolies, Competitive Democratic Philosophy and Primary Ballot Access in American Elections*, 14 SUP. CT. ECON. REV. 163, 212 (2006); Lauren Hancock, Note, *The Life of the Party: Analyzing Political Parties' First Amendment Associational Rights when the Primary Election Process Is Construed Along a Continuum*, MINNES. L. REV. 159, 161 n.31 (2003).

22. Persily & Cain, *supra* note at 20. Az 178 egyik korábbi törekvésről lásd Daniel Hays Lowenstein, *Associational Rights of Major Political Parties: A Skeptical Inquiry*, 71 TEX. L. REV. 1741, 1743, 1757 (1993).

Amint a neve is mutatja, a kormánypártban megválasztott politikusok és ügyvezető pártvezetők is részt vehetnek.²³ Key leírja a "kormány magatartásaért felelősre vonható csoport népszerű felfogását, de kisebb csoportokat is leír" például "demokrata képviselőket, és republikánus szenátorokat".²⁴ Key a "hivatasos politikai munkások" alkotják azt a csoportot, amely a politikai szervezetet személyzettel látja el.²⁵ A "választópolgárok partját" a párttagként azonosított választók alkotják.²⁶ Key szerint ez a csoport csak a választások napján aktivizálódik, de a párt vezetői a választási ciklusok között is keretbe foglalják a választók kérdésfelfogását.²⁷

Key keretrendszeréből kiindulva, a modern politikai párt, a választási elkötelezettség, a népi ideológia és a kormányzás kenyelmetlen, otvozottan tekinthető. Ily módon a politikai pártok modellje sokkal bonyolultabbá válik, mint a vállalatok, amelyek elsődleges és egyértelmű célja a profit maximalizálása.²⁸ A vállalati struktúrában a külső társadalmi érdek, a vállalati erőforrások hatékony felhasználásához tüződő általános erőkérdekek, amely cél nagyrészt internalizálódott az üzleti vállalat vagyongmaximalizálási fókuszába. Ezzel szemben a pártok megfelelő működése, kritikus fontosságú a demokratikus önkormányzatiság központi közjára szempontjából. A központi dominál a politikai párton belülről érkező bármilyen egyedi megfontolás felett. Ennek eredményeként semmilyen egyszerű mérőszám, mint például a hatékonyság, nem képes teljes mértékben integrálni a belső pillanatnyi célokat az általános közcélokkal. Az egymással versengő célokkal szembesülve, a pártoknak időnként nehezen áldozatokat kell meghozniuk. Például a jogalkotási vagy kormányzati célok elérése megkövetelheti, hogy a választókerületi jelöltet, népszerűtlen szavazatoknak tegyék ki. Ez viszont olyan megfontolásokat igényel, amelyek nem annyira a tranzakciós költségek minimalizálására irányuló Coase-i aggodalomból, mint inkább a pártokból való kilépés helyett a²⁹ lojalitás és a hang biztosítása iránti igényből fakadnak.

Minden politikai párt nyilvános arca a jelöltjei, és különösen a sikeres jelöltjei, akik hivatalban vannak, és a pártnak ez a része az, amely a legerzekényebb a szervezeti változásokra.

23. KEY (5. kiadás), lásd a20, fenti megjegyzést. 164.

24. *Id.*

25. *Id.* (példaként említve az országos bizottsági tagokat, az állami központi bizottságokat, a megyei elnököket és a szervezeti munkatársakat).

26. *Id.*

27. *Id.*

28. Természetesen a vállalatok is szembesülnek a komplexitással, a megbízó-ügynök problémák, az egymással versengő rövid és hosszú távú célok és a befektetési lehetőségek bizonytalan megterülése formájában.

29. Lásd általában ALBERT O. HIRSCHMAN, EXIT, VOICE AND LOYALTY: VÁLASZOK A

DECLINE IN FIRMS, ORGANIZATIONS, AND STATES (1990 ed. 1970).

2017]

POLITIKA

KISZERVEZÉSE 855

kudarca. Ez a csoport elsősorban a választások megnyerésére törekszik, általában a választók politikai előzárásának középpontjához elég közel, ami a politikatudományi szakirodalomban a politika-médián szavazó elméletként jelenik meg.³⁰ Az adott választókorzettól és a jelölt végső ambícióitól függően a legkülönbözőbb álláspontok alakulhatnak ki, meg ugyanazon párt nevéleges tagjaitól is. Egy swing kerületben induló jelölt, és egy olyan jelölt, aki egy olyan körzetben indul, ahol a másik parttól alig kell tartani, közelebb vagy tavolabb kerülne a politika országos központjától. A kohezió szervezeti okának hiányában, a jelöltek valószínűleg eltávolodnának a koherens politikáktól vagy prioritásoktól.

Ugyanez az összetartás hiánya sújtja a választópolgárok pártját is. Key a választói lojalitást és a parthoz tartozást koncentrikus körök sorozataként fogalmazta meg, ahol a lelkesedés szintje csökken a nagy elkötelezettségű aktivisták magjától távolodva.³¹ Az általános választói preferenciákra vonatkozó legtöbb felmérés általában harang alakú normalis eloszlást mutat, ami azt a nem meglepő közvélekedést eredményezi, hogy a centrum, nos, centrista.³² Még a jelenlegi polarizált korszakunkban is, amikor a két fő párt központja eltávolodott egymástól, a pártok közötti ideológiai távolság általában kisebb, mint például az arányos képviselői rendszerben működő pártok törekényebb preferenciáiban.³³ A választóknak, azonban, a választások napján kívül nincs módjuk a politikai rendszerben való megjelenésre, így a jelöltek pozícióit és a pártok programját általában olyan aktivisták és adományozók alakítják, akik a választók többségénél jóval polarizáltabb választói kör képviselői.³⁴

Key a hivatásos politikai dolgozók közötti konfliktusokra vonatkozó megfigyeléseit a pártok szerveződésének szelesebb kora megvitatásába illeszti. Bár a pártokat általában rendezett hierarchiáknak kezeljük el, Key leírja az egymás után következő, szelesebb kora

30. Lásd Roger D. Congleton, *The Median Voter Model*, in THE ENCYCLOPEDIA OF PUBLIC CHOICE (382, Charles 384 K. Rowley & Friedrich Schneider szerk., 2004).

31. KEY (5. kiadás), fenti 20,212. lábjegyzet.

32. Lásd pl. Morris P. Fiorina, *Has the American Public Polarized?*, HOOVER INSTITUTION (2016), http://www.hoover.org/sites/default/files/research/201614_docs/fiorina_finafile_0.pdf (szeptember).

33. Lásd pl. Jay K. Dow, *A Comparative Spatial Analysis of Majoritarian and Proportional Elections*, 20 ELECTORAL STUD. 109, 111 (2001); P. A. HERMENS, DEMOCRACY OR ANARCHY: A STUDY OF PROPORTIONAL REPRESENTATION 16 (reprint, 1972); KEY (5th ed.) *supra* note 20, at 220 ("The diversity of pressures from within the party upon the leadership drives it into moderation. The situation generates a radically different evolutionary imperativusz a vezetés számára, mint az a kontextus, amelyben egy többpártrendszer partvezetői működnek: arra készíthetjük őket, hogy hangsúlyozzák választási követők szeparatizmusát.")

34. Fiorina, *Supra* note, 32,2-5. o.

a földrajzi pártegységek "szervezeti rétegek" független választási érdekekkel rendelkeznek, az együttműködést nem lehet kikenyszeríteni.³⁵ Az országos bizottsági elnökök politikai meghatározó szerepe konfliktust okozhat a part más elemeivel beleértve a kongresszusi vezetést, azaz a kormányon levő partot.³⁶ Nem meglepő, hogy Key megfigyelte, hogy a jelöltek erős választási kilátással nagyobb szervezeti felelősséget és kohéziót eredményeznek, míg a gyengeség a part szervezetén belül visszafogott támogatáshoz vagy egyenesen disszidáláshoz vezethet, megelőlegezve a szervezeti kilepes, ma használt fogalmat.³⁷ Key már a huszadik század közepén is jelentős felfordulást és konfliktusokat figyelt meg a partszervezetekben, ahogy a gépi rendszerek a jelöltek és a személyiség által vezérelt frakciók nyomása alá kerültek.³⁸

A kohézió hiánya a választott képviselők, Key kormánypárti képviselőinek hatékonyságát is veszélyezteti. Ahogyan a jelöltek személyes ambícióik és választókerületük sajátos igényei szerint számos témában és állásponton mozoghatnak, úgy a hivatalba lépett jelöltek is egymással versengő programokat hoznak magukkal. Elméletileg olyan sok egymással versengő érdek van, és a lehetséges politikai eredmények olyan következtetlensége, amely attól függ, hogy a napirend meghatározásának irányítása alatt mi kerül milyen formában előterjesztésre, hogy fennáll a jogalkotási folyamat teljes inkoherenciájának veszélye. Az olyan politológusok számára, mint Bruce Cain, a jogalkotási folyamat az a pont, ahol a gumi az utat éri. A kongresszust irányító különböző szabályok és hatalmi strukturák a többségi partok hatalmanak felerősítését és a kompromisszumok kikenyszerítését szolgálhatják.³⁹ A preferenciák ciklikusságának problémája, Kenneth Arrow nagyszerű felismerése és az ezt követő kohézió-elmélettel azzal a felismeréssel, hogy az ezt követő politikai irányítással megbízott, amely törvényhozó testület kapacitását, a koordináció sikeressége nyilvánvaló, a Legfelsőbb Bíróság már regn megállapította, hogy a partok

35. KEY (5th ed.), *supra* note 20, 316. o. ("[C]ollaboration comes about, to the extent that it does come about, through a sense of common cause rather than by the exercise of command.")

36. *Id.* 323.

37. *Id.* 331.

38. *Id.* at (341) "A szorosan irányított állami szintű pártszervezet kivételéssé vált, és nagyrészt felváltotta az egyes partokon belül a szakemberek, személyes és frakciós kikkjének frakcionált rendszere". Key ezt a decentralizáló felfordulást a partfogás visszaszorulásával, a bomlasztó új tömegmédia-technológiákkal és a közvetlen előválasztások bevezetésével hozza összefüggésbe. *Id.* at Ezek342. a tényezők csak fokozódtak az azóta eltelt időszakban.

39. CAIN, *supra* note 9, 154-55. o. (a hatalom többségi megszilárdulásának azonosítása a Házban és a többségellenes tartási, egyhangú egyetértési és szavazatmegszüntetési szabályok a Szenátusban).

40. *Lasd*, Dennis C. Mueller, *Public Choice*: (32 Charles K. Rowley & Friedrich Schneider szerk., 2004).

2017]

POLITIKA

KISZERVEZÉSE857

alakult, "hogyan összehangolják a szükséges jogszabályok érdekében tett erőfeszítéseiket, és elleneznek a nemkívánatosnak ítélt jogszabályokat".⁴¹

Annak ellenére, hogy a nagy akademikusok kerestek példákat a kerekpárazásra, úgy tűnt, hogy a Kongresszusban ez nem nagyon fordult elő.⁴² Elméletileg minden módosítás kiválthat egy preferenciamozgást, ami azt jelenti, hogy míg A előnyösebb, mint B, addig a C figyelembevétele a B-t teszi előnyösebbé, meg akkor is, ha a C a vesztes opció.⁴³ És így van ez akkor is, amikor a D-t egy újabb lehetőségként kínálják fel, és így tovább és így tovább. A legegyszerűbb ok, amiért nem látjuk az álláspontok ciklikusságát, az az, hogy a parthierarchia, a kormánypárt üzeneteinek és preferenciáinak összehangolására szolgál, ugyanúgy, mint a jelöltek között. Eros bizottsági strukturákkal, a választókerületeknek szóló kedvező projektek vagy a felhívások formájában nyújtott jutalmakkal nem akármilyen intézkedés juthat el a padsorokba. Ahogyan a bolygók sem porognak ki a pályájukról, úgy a partszervezet gravitációs ereje is visszafogja az entropiára való hajlamot. A politikában, akarsák a fizikában, az entropia legyőzéséhez energiára van szükség.

Konkrét példaként gondoljunk az 1. szenátusi törvényjavaslat sorsára, minden texási törvényhozási ülésszakban. A szenátus szabályai szerint minden törvényjavaslatot sorrendben kell tárgyalni, kivéve, ha a szenátus háromtizedes szavazással megváltoztatja a sorrendet.⁴⁴ Az 1. szenátusi törvényjavaslat az első előterjesztett törvényjavaslat, és minden törvényhozási ülésszakon nincs tartalma. Ez csupán egy parlamenti blokkoló eszköz, amely a gyakorlatban azt jelenti, hogy semmi sem kerül a szenátus elé az alkormányzó, aki történelmileg az állam leghatalmasabb politikai tisztviselője - megerősítő aktusa nélkül.⁴⁵ Nincs preferenciák körforgása, mert a napirendet egy személy határozza meg, aki a domináns part kollektív hatalmat gyakorolja.⁴⁶

41. Ray kontra Blair, USA (343214,1952221).

42. Lásd Bernard Grafman, *Public Choice, Civic Republicanism, and American Politics: Perspectives of a Reasonable Choice Modeler*, 71 TEX. L. REV. 1541-1558 (1993). A jogalkotói környezetben történő kerekpárazás néhány példáját lásd: William H. Riker & Steven J. Brams, *The Paradox of Vote Trading*, AM67. POL. SCI. REV. 1235, 1246-47 (1973).

43. Vegyünk például egy olyan helyzetet, amikor egy kérdésben három választási lehetőség közül választhatnak a szavazók: a szavazók a B lehetőséget részesítik a legnagyobb előnyben, ezt követi a C lehetőség, majd az A lehetőség (B>C>A). A szavazó a C lehetőséget részesíti előnyben, ezt követi az A lehetőség, majd a B lehetőség (C>A>B). Végül a szavazó az A lehetőséget részesíti előnyben, ezt követi a B lehetőség, majd a C lehetőség (A>B>C). Itt nehéz modellezni, hogy melyik választás nyerne a szavazáson. A 19 szavazóból 11 választópolgár az A-t részesíti előnyben a B-vel szemben, a szavazók 19 közül a 12, C-t az A-vel szemben, a szavazók 19 közül pedig a B-t a C-vel szemben. A példa további illusztrációhoz lásd Jan Kok, Clay Shentrup & Warren Smith, *Condorcet Cycles*, RANGEVOTING.ORG, <http://rangevoting.org/CondorcetCycles.html> [<https://perma.cc/6KKP-FRAP>].

44. Lásd http://www.senate.state.tx.us/_assets/pdf/SenateRules85.pdf [<https://perma.cc/WH4K-M93R>].

45. Lásd House Research Organization, *How a Bill Becomes Law: 84th Legislature, HOUSE RES. ORG.* (Febr. 2015)26, <http://www.hro.house.state.tx.us/pdf/focus/hwbill84.pdf> [<https://perma.cc/E6J7-W2NP>] ("A szenátus hagyományosan a naptár elején nyújt be egy 'blokkoló' törvényjavaslatot.")

46. Ben Philpott, *Miért az alkormányzó a leghatalmasabb hivatal Texasban?*

E nézet szerint a párt biztosítja a politika koherenciáját, fegyelmezi a jelölteket, hogy ne térjenek el túlságosan a párt üzenetétől, mechanizmust kínál az eredménytelen közep védelmére az egyes partokon belüli szélsőségektől, és fenntartja a hatékony kormányzás képességét. Key a partok mérsékelt befolyását a választói érdekek sokféleségének tulajdonítja; a választási siker az országos szinten megköveteli, hogy ne térjenek el túlságosan a part súlypontjától egy adott érdek irányába, még akkor sem, ha az egyes érdekek kiszolgálása helyi szinten előnyös.⁴⁷ Ez nem kis vállalkozás. Míg a választók tomegének nagy nehezéget okozna az onszerveződés, ugyanez nem mondható el a jelöltekről, a tisztsegeviselokről és a part aktivistáiról. E csoportok, mindegyike szukségszeruen felhaborodik a part által előirt korlátozásokon, és azzal fenyegetozik, hogy egvedul meg, vagy megvonja a támogatását. A part mégis valahogy kitart, szervezeti segítséggel, anyagi támogatással, a hívek jutalmazásával, más szóval, a szervezeti energiával úgy gazdalkodva, hogy a hatalom központja marad. És teszi ezt, ahogy John Aldrich megjegyezte, elsosorban a választott tisztsegeviselok reven történő kormányzasi képesség szolgálatában.⁴⁸

C. Coase találkozik a kulccsal

Furcsa módon, úgy tűnik, hogy nincs tudományos hagyománya annak, hogy a határköltsege-gazdaságtanból származó felismeréseket a politikai partok intézményi struktúrájába integrálják. A tudosok felismertek, hogy a politikai partok gyengesege teret ad az érdekcsoportoknak, hogy ervenyesüljenek, megjegyezve, hogy - Schattschneider szavaival élve - "Pressure groups thrive on the weaknesses of the parties".⁴⁹ De olyan felismerések, amelyeket a

És ki akarja ezt a hatalmat? , KUT (90.52014. október 16.), [http://kut.org/post/why-lieutenant-](http://kut.org/post/why-lieutenant-governor-most-powerful-office-texas-and-who-wants-power)

<https://perma.cc/CK78-WJGA1>
(Az alkormányzó nevezi ki a szenátus bizottságainak összes bizottsági elnökét, ő határozza meg, hogy a törvényjavaslatokat hová és milyen bizottságokba küldjék, valamint az időzítést.) (idezi Sherri Greenberger).

47. KEY (5th. ed.), *supra*, note 20, at 219. ("The make-up of each party also visszafogja a vezetőség buzgalmat a parton belüli egyes elemek ügyének képviselésében. A kongresszusi korzetek vezetői lehetnek szélsőségesek mindazonáltal a partvezetés azon szegmense, amely országos kitekintéssel rendelkezik - alapvetően azok, akik az elnökválasztáson való győzelemért aggodnak -, a parton belüli összes elemet szem előtt kell, hogy tartsa.")

48. JOHN H. ALDRICH, MIÉRT PÁRTOK? A PÁRTOK EREDETE ÉS ÁTALAKULÁSA

POLITIKAI PÁRTOK AMERIKÁBAN (41995).

49. *Lásd* Katherine Krimmel, The Efficiencies and Pathologies of Special Interest Partisanship (201522. június) (kiadatlan kézirat) (a szerzőnél van) (idezi E. Schattschneider, *Pressure Groups Versus Political Parties*, ANNALS AM. ACAD. POL. & SOC. SCI., 1948. szeptember, 18. o.). Úgy tűnik, Krimmel professzor doktori disszertációja az első olyan kísérlet, amely komolyan veszi a politikai partok szerepére vonatkozó coase-i meglátásokat a cég természetéről. Krimmel professzor a politikai partok azon képességére és "osztályozó" összpontosít, hogy a kommunikációs funkciókat érdekcsoportokba szervezzék ki, mint a politikai partok jelenlegi polarizációjához hozzájáruló tényezőre.

2017]

POLITIKA

KISZERVEZÉSE⁸⁵⁹

A tranzakciós költséggazdaságtan és a politikai pártok integritásának egyesítése úgy tűnik, hogy a közgazdaságtan és a politikatudomány közötti joghatósági szakadékban elveszett. Pedig Key kritikus hozzájárulása a pártokról, mint a versengő funkciók és választói csoportok közötti bizonytalan egyensúlyról, közvetlenül utal néhány szisztematikus elemzésre arról, hogyan reagálnak a pártok a különböző jogi rendszerek, technológiák és más, átalakító tényezők által megszabott belső szervezési költségekre. Ahogy Elizabeth Garrett megjegyezte, Key megfigyelései a párt három alapvető választói körén túl további toreszpontokhoz vezetnek:

Mindegyik elemen belül vannak aelemek, amelyek tovább bonvultják az elemzést, és további, esetenként ellentétes eröket biztosítanak. Vegyük például a pártszervezetet. Nemcsak a federalizmus és a hatalmi ágak szétválasztása miatt léteznek szervezeti rétegek, hanem a pártvezetők is más csoportot alkotnak, mint a hivatásos kampánytanácsadók, akik csatlakozhatnak egy párthoz vagy ideológiához, de végső soron fizetett politikai ügyveresek, akik más pártokhoz tartozó jelölteknek is dolgoznak. Mindkét csoporttól elkülönülnek a politikai aktivisták, akiknek önkéntes munkájuk és energiájuk fontos a pártszervezet számára, de akik esetleg jobban elkötelezettek bizonyos ideológiai célok iránt, mint a pártvezetők legfőbb célja: a kormány feletti partellenörzés megszerzése iránt.⁵⁰

A párt tranzakciós megközelítése e választói csoportok mindegyikét a potenciális szervezetek csináid vagy védő kontinuumának részeként tekintené. Altlanpsságban elmondható, hogy a politikai pártok irányításaért folytatott harcban a pártvezetés elkerülhetetlenül előnyben van. A választópolgárok tömeget a kollektív cselekvés problémája akadályozza abban, hogy érdekeiért szerveződjön - általában közepre hajlóan.⁵¹ A jelöltek történelmileg a párt támogatása és szervezeti erőforrásai nélkül fogvatekosak lennének. A kormánypárt pedig nem tudna hatékonyan kormányozni, és betartani kampányígéreteit anélkül, hogy a párt biztosítana a jogalkotási menetrend koherenciáját.

Cease-i nyelven szólva, a különböző entitások felügyeletének tranzakciós költségei túl nagyok lennének ahhoz, hogy bármelyik politikus tulságosan eltávolodjon a párttól. Ahelyett, hogy egy maganerdek elérése érdekében megállapodna a párt frakcióvezetőjével egy jogszabály támogatásáról, minden egyes képviselőnek elég sok más képviselőt kellene megszólítania ahhoz, hogy a szükséges 218 képviselő támogassa a törvényjavaslatot. Ahogyan Seth Masket is megragadta:

50. Garrett, *Supra* note at (21,991ábjegyzetek kihagyva).

51. Kang, *Supra* note 21, at 167.

Egyszerűen szólva, a pártok nélküli törvényhozás egy kollektív cselekvési remálom. Szinte lehetetlen összeállítani egy győztes koalíciót minden olyan törvényjavaslatához, amely érdekelt és ez biztosítja, hogy a hivatalban levők nem tudják megvalósítani a program nagy részét, amelyért indultak, és nem tudnak újraosztási előnyöket biztosítani a korzétuknek.⁵²

A tranzakciós, költségek, amelyek ennek az összes törvényhozás során történő megismétléseből adódtak, történelmileg fegyelmezték a párt tagjait, valamint a párt hiteles fenyegetése hogy megtorolja az alapvető jogalkotási programtól való elterest. Hasonlóképpen, a párt azon képessége, hogy aktivistáit mind hozzájárással, mind kormányzati pozíciókkal jutalmazza, sakkban tartja a centripetális erőket. Vegül pedig a párt tekintélye abban, hogy ki beszélhet a párt jelöltjeként, fegyelmezi az üzenetét a választási arenában.

Coase további követése ahhoz vezet, hogy a párt szerepét nem statikusnak, hanem egy dinamikus folyamatnak tekintjük, amelyben a különböző választói csoportok döntenek arról, hogy továbbra is elfogadják-e a párt kenyszerreit, vagy saját útra lépnek. Egy politikai parton belül végtelen számú elégedetlenségi forrás létezik, és a szavazóktól kezdve az aktivistákon és a jelölteken át a hivatalban lévő tisztségviselőig, mindenki folyamatosan azt mérlegeli, hogy jobb-e, ha saját útra lép, ha atall a másik oldalra, vagy ha teljesen kivonul a politikából. A politikai vállalkozás iránt elkötelezettek számára a kérdés az, hogy megeri-e elviselni a parton belüli elkerülhetetlen frusztrációt, vagy a függetlenség vagy egy alternatív intézményi rendszer jobb megoldás. Más szóval, a parton belüli különböző választói csoportok keresik az optimális egyensúlyt a csinalás vagy a vásárlás között. Ez az, amit a margianális kompromisszumok, coase-i perspektívája hozzáad Key megításhoz a többféle partválasztói korról.

A független vállalkozók - akár maguk a jelöltek, akár külső érdekcsoportok - számára mindig is lehetséges volt, hogy a politikai partok keretein kívül politizáljanak. A függetlenek Teddy Roosevelttól Ross Perotig részt vettek az elnökválasztáson, és valószínűleg az egyik nagy part jelöltje helyett egy másik jelöltet választottak. De csak a parton belüli egységes szervezet képes a politikai aktivizmust választási eredményekre, és tényleges kormányzásra való kilátásba helyezni. Ha a partot olyan szerződéses partnerként kezeljük, akrt tetszés szerint el lehet dobni, akkor lemondunk az egységes partszervezeten keresztül elérhető előnyökről.

Konkrétan az itt bemutatott kérdés az, hogy mi történik, ha az egységes partszervezeten keresztül elérhető előnyöket

⁵² SETH E. MASKET, AZ ELKERÜLHETETLEN PÁRT: MIÉRT BUKNAK EL A PÁRTRENDSZER KIIRTÁSÁRA TETT KISERLETEK, ES HOGYAN GYENGTIK A DEMOKRÁCIÁT (182016).

2017]

POLITIKA

KISZERVEZÉSE861

a politikára vonatkozó jogi szabályok változása miatt. Ha a politikai pártokat és különböző választói csoportjait olyan vállalkozásnak tekintjük, amelynek dimenzióit a tranzakciós költségek változtatják meg, akkor várható, hogy a párton belüli tevékenység fenntartásából származó hatékonysági előnyök megváltozására reagálnak, szemben a párton kívüli tevékenységgel. A politikai pártok legfőbb hatékonysági előnye az, hogy képesek koordinálni az egymással versengő választói csoportok közötti együttműködést, és ezáltal mindegyikük számára jobb képességet biztosítani a célok megvalósítására, mint amelyet egyedül elérhetnének. Ez a hatékonyságnövekedés két, különböző dimenzióban is megkerdejelezhető. Először is, előfordulhat, hogy a jelöltek arra a következtetésre jutnak, hogy a pártjogositvány túl gyenge vagy túl kevesse érvényesíthető, és úgy gondolhatunk erre úgy, mint egy Ted Cruz stratégiájára, aki igent tart a republikánus márkára, de dacosan elutasítja, hogy az legyelmanezze.⁵³ Vagy lehet, hogy az egykori párttevékenységek egész kategóriáit hatékonyabban lehet a párton kívül végezni. A legjobb példa erre az, amikor a pártok adománygyűjtésére vonatkozó korlátozások a Super PAC-okat jobb eszközzé teszik a kampányfinanszírozás becsatornázására.⁵⁴

A következőkben három példát mutatok be a megváltozott szabályozási környezetre, amelyben a felek által történelmileg élvezett előnyöket a felek jogállásának változása veszélyeztette. A három terület a pártok pénzeszközökhöz való hozzáférése, a kormányzati állások feletti partellenorzes es a jelöltállítás feletti partellenorzes. Az ertv nem az, hogy ezek a változások onmagukban döntő szerepet játszottak a politikai pártok gyengítésében, es nem is az, hogy feltétlenül rossz reformok voltak. Sokkal inkább az, hogy a pártokat gyengítő reformok elemzési keretében helyezzuk őket, amelyek kumulatív hatása a mai politikai színpadon érvényesül. Ha preskriptív módon nézzük, akkor lehet, hogy az erősebb pártok vagy bizonyos dimenziókban erősebb pártok - ironikus módon a leghatékonyabb eszközei lehetnek annak, hogy a pártok közötti megosztottság ellenére lehetővé tegyék a hatékonyabb kormányzashoz szükséges kompromisszumokat es alkukat.⁵⁵

53. Theodore Schleifer & Stephen Collinson, *Defiant, Ted Cruz Stands by Refusal to Endorse Trump After Being Booped During Convention Speech*, CNN (június 12. 2016), <http://www.cnn.com/2016/06/12/politics/ted-cruz-republican-convention-moment/> [https://perma.cc/WHL5-WVCK].

54. Lásd SAMUEL ISSACHAROFF, PAMELA S. KARLAN & RICHARD H. PILDES, *THE LAW OF DEMOKRÁCIA* 544-50 (5. kiadás, 2016).

55. Pildes, *Supra* note, 2,809-10.

III. A KAMPÁNYFINANSZÍROZÁSI
TÖRVÉNYEK SZERINTI
SZABÁLYOZÁSI ÜSZTONZÓK

A kampányfinanszírozás területére könnyedén rálépni nehéz vállalkozás. A harc vonalát már regóta megkemenyítettek arról, hogy a pénz beszéd-e, hogy a kiadások korlátozása olyan-e, mint a könyvek elegetése, és még arról is, hogy a *Citizens United* korunk *Dred, Scottja*. Ennek a vállalkozásnak nem az a célja, hogy a kampányfinanszírozási törvények, tartalmával foglalkozzunk, hanem az, hogy a kampányfinanszírozási vita egy részét a politika finanszírozásának különböző formái által a politikai pártok kilátására gyakorolt gyakorlati hatások szempontjából alakítsuk ki. Kiindulópontnak tekintem azt a felismerést, amelyet Pam Karlan és én ajánlottunk fel néhány évvel ezelőtt a pénz hidraulikai minőségével kapcsolatban a politikában; a pénz, akárcsak a víz, a saját szintjét keresi, és az egyik irányba történő áramlásának korlátozása hamarosan más kiáramlási lehetőségeket fog teremteni.⁵⁶

A kampányadományozók, általában ideológiailag jobban polarizáltak, mint a választók általában.⁵⁷ Keys, nyomán azonban a pártnak egy közvetítő nagy satornak kell lennie, amelynek elsődleges szempontja a jelöltek megválaszthatósága és későbbi kormányzóképesége. La Raja, és Schaffner professzorok egy nemrégiben megjelent tanulmányukban úgy találják, hogy a pártközpontú finanszírozási rendszer, általában tompítja az ideológiai adományozók, és jelöltek polarizáló hatását, mivel a pártok képesek arra, hogy tompítsák azt a tendenciát, hogy olyan erősen ideológiai jelölteket válasszanak, akik nem feltétlenül kapnak pénzügyi támogatást a politikai párttól.⁵⁸ A kampányfinanszírozás reformjának tendenciája azonban nem az, hogy a pénzt a pártokba irányítsák, hanem az, hogy megpróbálják korlátozni a rendelkezésre álló pénz mennyiségét, és ezáltal a pénz szerepét egyáltalán.⁵⁹ A reformok figyelme, sajnos hasonlóan az utcai lámpa alatt az elveszett kocsikulcsot kereső részeghez hasonlóan, azokra a területekre irányul, amelyek a legkönnyebben alávethetők a korlátozó szabályozásnak, leginkább a pártokra és a jelöltekre.

A jogtudományi kiindulópont itt nem a *Buckley kontra Valeo* ügy, vagy annak a hozzájárulások és kiadások közötti bizonytalan különbségekbe való belekeveredése, hanem az 1986-os coloradói szenátusi kampányokból származó ügyek sorozata. Ezekben az ügyekben a Biroság szembesült a coloradói republikánus pártok közötti kapcsolattal.

56. Samuel Issacharoff & Pamela S. Karlan, *The Hydraulics of Campaign Finance Reform*, TEX. L. REV. 1705, 1708 (1999).

57. Carroll Doherty, *Things to Know About Polarization in America*, PEW RES. CTR. (2014), <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/06/12/7-things-to-know-about>.

58. RAYMOND J. LA RAJA & BRIAN F. SCHAFFNER, *CAMPAIGN FINANCE AND POLITICAL POLARIZATION: WHEN PURISTS PREVAIL* (59th ed. 2015).

59. Issacharoff & Karlan, *Supra* note at 56, 1717-18.

2017]

POLITIKA

KISZERVEZÉSE863

párt és a párt esetleges jelöltje egy nyitott szenátusi helyre. A Bíróság többsége szerint a politikai párt csak egy újabb választási szereplo, amely nem különbözik más, a tényleges vagy potenciális tisztviselivel kegyelt kereso keregeto személyektől.⁶⁰ Ennek megfelelően a *Colorado Republican I. ügyben* a Bíróság nem találta a kampányfinanszírozási törvények megsértését, amikor az állami republikánus párt tamadta a demokráfa jelöltet - de csak azon a bizarr alapon, hogy mivel a tamado hirdetésekét meg a hivatalos republikánus jelölt előtt sugarozták, nem lehetett koordinacio.⁶¹ Ahogy Kennedy bíró egyetertőleg megjegyezte: Nincs értelme azt a kérdést feltenni, ahogyan azt a FECA teszi, hogy a párt kiadásait a jelöltjevel való együttműködésben, konzultacioban vagy egyetertésben tette-e.⁶² A válasz Kennedy bíró szerint nemcsak valószínű, hogy igen, hanem igen kellene, hogy legyen, és alkotmányos védelmet kellett volna nyújtania a pártnak.⁶³ A Bíróság ezután a *Colorado Republican II-ben*, súlyosbitotta a szerepét, azzal, hogy kimondta, hogy amennyiben egy párt a jelöltjevel együttműködve jár el, a kiadásait a párt által a jelöltnek nyújtott tényleges hozzájárulásként lehet kezelni, amely nem különbözik a más magánszereplo hozzájárulásától, és ugyanolyan korlátozások ala tartozik, hogy elkerulje a jelöltre való átharítás kockázatát.⁶⁴

A korrupcio és a kizátszás megfoghatatlan nyomát követve a Számvevőszék két szempontból is szem elöl tevesztette a politika összetett intézményi formáit. Először is, a pártok nem pusztan a pénz, potenciális csatornai. A pártok nem egyszerűen átjáraházként szolgálnak a tisztviselőknek nyújtott tiltott quid-pro-quo hozzájárulások tisztára mosására. A pártoknak, mint intézményi szereploknak, saját szervezeti céljaik vannak, ez a Key-fele kritikus felismerés, a párt egymással versengo választói csoportjai közötti ellenőrzésért folytatott küzdelemről.⁶⁵ Másodsor, a Bíróság elvetett minden olyan hidraulikus nyomást, amely miatt a penzeszközök a szabályozott területen kivul más szereplokhöz áramlanának. A Bíróság itt a nagy szabályozók módjára járt el, akik az általuk szabályozott terület egyediséget feltételezik, és nem veszik figyelembe a gazdasági tevékenység elmozdulását, amely egyszerűen kevesbé szabályozott környezetet keres, hogy ugyanazokat a célokat kovesse.

60. *Lásd* FEC v. Colo. Republican Fed. Campaign Comm. (*Colorado Republican II*), 533 U.S. 431, 455 (2001); Colo. Republican Fed. Campaign Comm. v. FEC (*Colorado Republican I*), 518 U.S. 604, 614 (1996) (elismeri a pártok független kiadásainak védelmet mindaddig, amíg nem koordinálják két egyetlen jelölttel sem).

61. *Colorado Republican I*, 518 U.S. at 623. (a szelesebb körű alkotmányossági kérdés elkerulése érdekében az alkalmazott jogorvoslati kerelem megoldása).

62. *Id.* 629.

63. *Id.* 629-30. o. (megállapítva, hogy a pártok tevékenysége és a jelöltek nevében történő költsékezés a pártok politikai szerepvállalásának középpontjában áll).

64. *Colorado Republican II*, U533.S. at 465.

65. *Lásd* KEY (5. kiadás), *fenti* jegyzet, 20,163., 166-67. pont.

Colorado érdekes további példát szolgáltat a felek pénzügyi forrásainak csökkentése által okozott zavarokra. 2002-ben, ugyanabban az évben, amikor a nagy szövetségi reformtörvényes történt, a coloradói választók olyan módosítást fogadtak el, amely 27 drasztikusan csökkentette a jelöltek által felvehető pénzösszegeket, de közvetlenebbül a partokat, célozta meg. A módosítás tulajdonképpen ugyanolyan módon szorította a hatterbe a partokat az állami törvényhozási választásokon, mint a coloradói republikánus ügyekben vitatott szövetségi választási törvények. A partok csak 18,000 dollárt kolthettek az állami szenatusi jelöltek támogatására, és 13,000 dollárt az állami összegekkel.⁶⁶ Meg ennel is jelentősebb, hogy a magánszemélyek által egy partnak adható összeget a korábbi 1,5 milliárd forintról csökkentették 25,000 dollárról 3000 dollárra.⁶⁷ Mint általában az érv az átláthatóság elmozdításának és a különleges érdekek befolyásának visszaszorításának szükségessége volt. Amikor a meleg jogai és más kulturális kérdések kezdtek lekötni a törvényhozás figyelmét, négy gazdag liberális aktivista megalakította a "Kerekasztal" névű 527-es paragrafusu szervezetet, hogy megpróbálja irányítani az állami politikát.⁶⁸ A lépés ellenlépést váltott ki, és hamarosan a konzervatív független kiadási szervezetek kezdtek elfoglalni a Republikánus Part által meguresedett politikai teret, ahogy a Kerekasztal is kezdett de facto liberális partként fellepni.⁶⁹ Ennek eredményeképpen a "Colorado politikai élite egyre inkább úgy kezdett tekinteni a Kerekasztal 527-es szervezeteire, mint a Demokrata Part tevékenységének központjára, a hivatalos pártra pedig mint afele atavisztikus reliktumra".⁷⁰ Ugyanez történt a republikánus oldalon is.

Visszatérve a cikk fő témájához, a Bíróság a coloradói republikánus ügyekben veszélyeztette a partok egyik versenyelőnyét a kampányfinanszírozásért folytatott versenyben. A választókhoz, jelöltekhez és tisztviselőkhoz való hozzáférés integrációja kiváltságos helyzetet biztosított a partoknak mint politikai szereplőknek, és jelentős méretgazdaságossági előnyökkel járt, hogy mindezeket a funkciókat a cegként tekintett parton belül koordinálni tudtak. Amint a part többé nem volt képes arra, hogy a jelöltek támogatására pénzt gyűjtsen bármely más támogatótól eltérő alapon, és amint a part és a jelölt közötti interakciót a partok és a jelöltek közötti interakciót

66. Legis. A Colo. Gen. Assembly, 2002 Ballot Information Booklet (2002. szeptember 10). <http://www2.cde.state.co.us/artemis/gamonos/ga49502internet/ga49502internet.pdf> [https://perma.cc/HF85-MS77].

66. *Id.*

67. *Id.*

68. MASKET, *Supra* note at 52, 69. *Id.* at 38-39.

70. *Id.* 40.

71. *Id.* 41-42. o.

2017] POLITIKA KISZERVEZÉSE865

a koordináció hiánya miatt a jelölt kampányának a politikai párton belüli internalizálásának logikája szétfeszült. Coase-értelemben már nem volt nyilvánvaló előnye a készítésnek a külső szolgáltatóktól való vásárlással szemben.

Még a *Colorado Republican I.* és *II.* megszorításai ellenére is a pártok az 1990-es években vissza tudták szerezni egy kis előnyt. Az állami pártoknak nyújtott kampanytamogatásokra vonatkozó gyengébb korlátozások lehetővé tették, hogy a Beth Garrett által azonosított választói csoportok közül egy másik is erősebb szerepet játsszon. Először a demokrata, majd a republikánusok találtak ki, hogyan lehet az országos finanszírozási tevékenységeket az állami pártokon keresztül irányítani, amelyek viszont az összegyűjtött pénzt továbbították az országos pártoknak.⁷² A nem szövetségi pénzek mesterként átalakítása tiszta szövetségi dollárokká, ami figyelemre méltóan hasonlít a penzmosáshoz. Még az állami pártok által felszámított 15%-os díj⁷³ is úgy nevezett ki, mint a penzmosás szokásos díjazása.⁷⁴ Így születtek meg a Fehér Házban töltött éjszakák, az Air Force One-on való utazások, és a republikánus képviselőházi vezetőkkel töltött golfhetek⁷⁵ (sajnos, a hatalomból kikerült pártnak nincsenek elnöki juttatásai).

Kétségtelen, hogy az eladásra szánt hozzájárulás megítélése nem is lehetett volna rosszabb.⁷⁶ A bűz közepette azonban az 1990-es évek puha pénzes időszakára visszaadta a nemzeti pártok egységesítő szerepét, és koherenciát kölcsönzött a pártok üzeneteinek. Ez ismét nem volt egyöntetűen jó, mivel ez vezetett a kormányzat leállításához, 1995⁷⁶ máig a Clinton elnök elleni vádemelésről, szövegében egyenes vonalú partiszavazáshoz.⁷⁷ Mindazonáltal a pénznek a párton keresztül történő becsatornázása

72. Lásd Stephen Ansolabehere & James M. Snyder, Jr., *Soft Money, Hard Money, Strong Parties*, COLUMBIA L. REV. 598, 614-15 (2000).

73. Lásd *id.* 606-07. o. (nagyjából 15 %-ot tartanak vissza az állami felek); PETER REUTER & EDWIN M. BRUMAN, CHASING DIRTY MONEY: THE FIGHT AGAINST MONEY LAUNDERING (362004) ("Tapasztalt nyomozók a drokkereskedők számára a penzmosás általános 7-15 %-os ártartományára hivatkoznak, de egyes jelentések ellentmondanak az ilyen becsléseknek.")

74. Lásd Andy Kroll, *Follow the Dark Money*, MOTHER JONES (2012. július/aug.), <http://www.motherjones.com/politics/2012/06/history-money-american-elections> [https://perma.cc/RKX2-HFVU].

75. Lásd *pl.*, Stephen Labaton, *House Aide Links a Top Lawmaker to Embezzlement*, N.Y. TIMES (July 199320), <http://www.nytimes.com/1993/07/20/us/house-aide-links-a-top-lawmaker-to-embezzlement.html?smid=tw-share>; Press Release, Former Delegate Fauntroy Is Charged, Agrees to Plead Guilty (199522, március), https://www.justice.gov/archive/opa/pr/Pre_96/March95/153.txt.html [https://perma.cc/9QGU-B03B].

76. KEVIN R. KOSAR, KONG. RESEARCH SERV., 98-844 GOV, A KORMÁNYZAT LEÁLLÍTÁSA SZÖVETSÉGI KORMÁNY: OKOK, HATÁSOK ÉS FOLYAMATOK (22004), <http://archives.democrats.rules.house.gov/archives/98-844.pdf> [https://perma.cc/2THG-TX4L].

77. *How the Senators Voted on Impeachment*, CNN (Feb. 12 12, 1999: 51 PM), <http://www.cnn.com/ALLPOLITICS/stories/1999/02/12/senate.vote/> [https://perma.cc/B5N5-GDZZ].

pártok azt jelentették, hogy a pártok a politika⁷⁸ középpontjává váltak, és - az Amerikával kötött szerződéshez hasonlóan - nemzeti koherenciát⁷⁹ adtak a választási politikanak - minden hibájával együtt.

Annak ellenére, hogy a *Citizens United* a közvéleményben a politikai rendszerben az elszámolhatatlan pénzek felemelkedésének helytartójaként szerepel, a történelem a 2000-es években a megszokott politikát ért több megalkotásra mutat rá, amelyek a partokon kívüli politikai finanszírozás megjelenésének lendületet adtak. Az első a 2002-ben elfogadott kétpartis kampányreformtörvény (BCRA), amelyet támogatói McCain-Feingold törvényként emlegetnek.⁸⁰ A törvény a pártok által felhalmozott, puha pénzeket célozta meg, és miután a Legfelsőbb Bíróság a *McCConnell* kontra *FEC* ügyben helybenhagyta, gyakorlatilag elzárta a kampánypénzek áramlását az állami politikai pártokon keresztül. De ahogy azt a hidraulikai szamla előre vetítette, a jelölteken és pártokon kívüli politikai adományok számára új csatornák jelentek meg. 2000 és 2008 között a független kiadások szövetségi szinten legalább 425%-kal nőttek,⁸¹ ami a Colorado államban állami szinten tapasztáltak szélesebb körű változata. A vesztesékek a politikai pártok voltak, leginkább az állami pártok.⁸² A nyertesek pedig a Joey Fishkin és Heather Gerken által arméjkpartoknak nevezett pártok voltak, a független kiadásokkal foglalkozó szervezetektől kezdve az egyéni jelöltek qntennartó kampányang.⁸⁴ Az egyik korai sokk a rendszer fött az elnökválasztás azon 2004. évben a demokrata előválasztási

78. Például a "köztársasági forradalom" nagy részét a Republikánus Párt Bill Clinton egészségügyi reformja, és a veit liberalizmus elleni egységes támadása 1994 vezzerelte. *Inside Stuart Rothenberg*, *How High the Wave? Don't Just Think 1994; Think 1974-1958-1982*; INSIDE ELECTIONS (Oct. 12 2006, 2:02 AM), <http://insideelections.com/news/article/how-high-the-wave-dont-just-think-1994-think-1974-1958-1982> [https://perma.cc/BB9M-2BD2].

79. Jeffrey B. Gaylor, *The Heritage Lectures: Gaylor, The Contract with America: Implementing New Ideas in the U.S.*, HERITAGE FOUND. 1-2 (1995), <http://s3.amazonaws.com/tnt-media/1995/pdf/h/549.pdf> [https://perma.cc/R3FZ-VFLM].

80. Bipartisan Campaign Reform Act of 2002, Pub. L. No. 107-155, 116 Stat. 81 (2002); Robert Kelner & Raymond La Raja, Opinion, *McCain-Feingold's Devastating Legacy*, WASH. POST (2014), http://www.washingtonpost.com/opinions/mccain-feingolds-devastating-legacy/2014/04/17/14a523e2-c18f-11e3-bcec-b71ee10e9bc3_story.html?hpid=hp_hp-top-table-main-feed-back-up&tid=ss_tw&utm_term=.47ef21cd605b [https://perma.cc/6H16-85UP].

81. *McCConnell* kontra *FEC*, 540 U.S. 93, 133 (2003).

82. A választási 2000 ciklusban a Center for Responsive Politics jelentése szerint a független kiadások összesen 33,763,452 dollárt tettek ki az összes szövetségi választáson. A 2008-as teljes összeg 143,630,578 dollár volt, ami 425%-os növekedést jelent. Ctr. for Responsive Pol., *Total Outside Spending by Election Cycle, Excluding Party Committees*, OPENSECRETS, http://www.opensecrets.org/outsidespending/cycle_tots.php?cycle=2014&view=Y&chart=N [https://perma.cc/P2AG-CH5a].

83. Michael J. Malbin, *McCutcheon Could Lead to No Limits for Political Parties - With What Implications for Parties and Interest Groups?*, N89.Y.U. L. REV. ONLINE 99-10092, (2014).

84. Joseph Fishkin & Heather K. Gerken, *The Two Trends that Matter for Party Politics*, N89.Y.U. L. REV. ONLINE (32,2014).35

2017]

POLITIKA

KISZERVEZÉSE867

csak július végén került sor. A vitatott előválasztási szezon során John Kerry július elejére kimerítette a hadipénztárát, és csak a jelölés után lesz jogosult szövetségi támogatásra.⁸⁵ Gyakorlatilag a Kerry-kampány júliusban elhárított.⁸⁶ Ebben a hónapban Soros György több mint 20 millió dollárt gyűjtött össze, nagyrészt a saját pénzéből, a Move On, az America Coming Together és más, a Demokrata Parttól függetlenül alakult szervezetek révén.⁸⁷ Kerry hivatalos jelöléséig az elnökválasztási kampányt egy olyan magán-szervezetnek adták át, amely formálisan elkötelezett nemcsak a Demokrata Parttól, hanem még magától az elnökjelölttől is.⁸⁸ Nyilvánvaló, hogy amit egy hónapig meg lehetett tenni, az aztán bármelyik elnökválasztási kampány kiszervezett részének modellje lehetett. Ami ezután változni kezdett, az a kiszervezett kampányfinanszírozás szervezeti formája volt 2008. távol mind a hagyományos PAC-októl, mind pedig az általában a polgári elkötelezettséget elősegítő 501(c)(4) szervezetektől:

Bár a Super PAC-alapok egy része vállalatoktól, és szákszervezetektől származik, túlnyomó többségüket gazdag magánszemélyek adták, akiknek jóval a *Citizens United* előtt engedélyezték, hogy korlátlan összegeket költsenek önállóan, de a szövetségi törvény 5000. dollárban korlátozta az általuk a szövetségi jelöltekre kifejezetten támogató vagy ellenző szövetségi PAC-oknak adható összegeket.⁸⁹

85. Michael J. Malbin, *A közfinanszírozási rendszer veszélyben: Lessons from the Presidential Nomination Contest of 2004*, in: THE ELECTION AFTER REFORM: MONEY, POLITICS, AND THE BIPARTISAN CAMPAIGN REFORM ACT 237-42219, (Michael J. Malbin szerk., 2006).

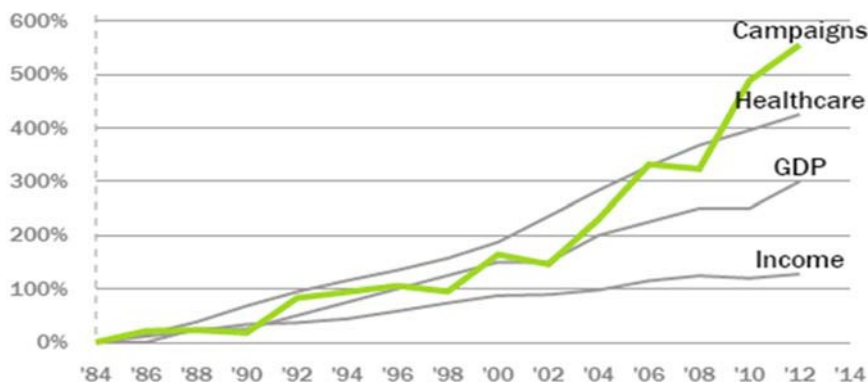
86. *Id.*

87. *Vö. Ctr. for Responsive Pol. Moveon.Org Spending by Cycle*, OPENSECRETS, <https://www.opensecrets.org/pacs/lookup2.php?strID=C00341396&cycle=2004> [<https://perma.cc/V4U2-KVYR>] (a Move On összes bevételét a ciklus2004 során).

88. Dan Balz & Thomas B. Edsall, *Democrats Forming Parallel Campaign*, WASH. POST, (2004)10. március, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2004/03/10/AR2005040309958.html> [<https://perma.cc/P3XJ-CDLS>].

89. Richard Briffault, *Super PACs*, MINN96. L. REV. 1644,1645 (2012).

A költségek százalékos növekedése⁹⁰



Míg a Super PAC és az 501(c)(4) kiadások növekedését jól dokumentálták,⁹¹ kevesebb figyelmet kapott egy másik 2008-as rendszerszintű sokk: Obama elnök döntése, hogy teljesen lemond az állami finanszírozásról. Az intenzív és innovatív adománygyűjtés eredményeként Obama kampánya az általános választásokon nagyjából háromszor annyi forrással rendelkezett, mint McCain kampánya.⁹² Az Obama-adománygyűjtés nagyjából egynegyede kis adományozóktól származott, összesen mintegy 200 millió dollár értékben, körülbelül ugyanannyi pénz állt rendelkezésre,⁹³ mint McCain számára az általános választásokon. A

90. Michael Scherer, Pratheek Rebala & Chris Wilson, *The Incredible Rise in Campaign Spending*, TIME POL. (okt. 11, 2014, 39), <http://time.com/3534117/the-incredible-rise-in-campaign-spending/> [<https://perma.cc/7TMC-2GSA>]; Lisa M. Ctr. for Responsive Politics, *Outside Spending*, OPENSECRETS, <http://www.opensecrets.org/outsidespending/> [<https://perma.cc/6P53-4XSG>].

91. *Lisa pl. id.* at 1672, 1674-75 (áttekintés a Super PAC-ok jogáról és a közelmúltbeli kampányokban betöltött szerepéről); Terence Dougherty, *Section 501(c)(4) Advocacy Organizations: Political Candidate-Related and Other Partisan Activities in Furtherance of the Social Welfare*, 36 SEATTLE U. L. REV. 1337 (2013) (az 501(c)(4) bekezdés szerinti szervezetek és politikai tevékenységük kezelésének összefoglalása); Michael S. Kang, *The Year of the Super PAC*, 81 GEO. WASH. L. REV. 1402 (2013) (a Super PAC-ok befolyásának tárgyalása az elnökválasztási 2012 ciklusban); Garrick B. Pursley, *The Campaign Finance Safeguards of Federalism*, 33 EMORY L.J. 781 (2014) (a Super PAC-ok tevékenységének és a federalizmus gyengítésének nyomán követése); Bradley A. Smith, *Super PACs and the Role of Coordination in Campaign Finance Law*, 49 WILLAMETTE L. REV. 603 (2013) (a Super PACs tevékenységének és a koordinációellenes követelményeknek a leírása); Molly J. Walker Wilson, *Financing Elections and Appearance of Corruption: Citizen Attitudes and Behavior in 2012*, 63 CATH. U. L. REV. 353 (2014) (áttekintve a Super PACs tevékenységéről és a választók politikai korrupciónálkozó képére gyakorolt hatását).

92. A ciklusban 2008 Barack Obama körülbelül 750 millió dollárt gyűjtött össze adományozóktól, míg John McCain nagyjából 235 millió dollárt. Fahian Bradley, *Végleges adománygyűjtési adatok: Obama's \$7.5B*, ABC NEWS (2008. december 5.), <http://abcnews.gov.com/Politics/News/2008/story?id=6397572&page=1> [<https://perma.cc/V989-TKEZ>].

93. Barack Obama 746,1 millió dolláros adományának 24 százaléka 2008 (a jelölés előtti és az általános választási adományok együttesen) olyan adományozóktól származott, akik 200 dollárnál kevesebbet adtak. Sajtóközlemény, Campaign Fin. Inst., Minden CFI finanszírozási statisztika

2017]

POLITIKA

KISZERVEZÉSE869

Az Obama, Amerikáért stratégia megmutatta, hogy egy elnökválasztási kampány a partstrukturán kívül is képes nagy mennyiségű pénzt gyűjteni (amit a BCRA⁹⁴ által megnövekedett egyéni hozzájárulások is elősegítenek). Még ennél is jelentősebb, hogy a kis összegű hozzájárulások azt mutatták, hogy a technológia csökkentette a tranzakciós költségeket, amelyekkel kapcsolatban a part apparátus közvetítése nélkül lehetett kapcsolatba lépni a Key által választópartnak nevezett párttal. Nem meglepő módon a kis adományozók felhívása volt a jellemzője a két nagy parton kívüli jelöltnek 2016-ban: Sanders és Trump.⁹⁵

Az új technológiák térhódítása természetesen nem a jogi beavatkozásnak tulajdonítható. A közelmúltbeli reformok együttes hatása azonban az volt, hogy akadályozták a partok pénzszerzési képességét, és azt, hogy önállóan juttassak el a kemény dollárokat a jelöltekhez, vagy hogy a politika jelentős finanszírozását teljesen a szabályozott területen, kivülre irányítsák. Az új kampányfinanszírozási rendszer a magánszemélyeket és a viszonylag kis koalíciókat a politikai partokkal meglehetősen egyenrangúvá teszi.⁹⁶ Ahogy La Raja és Schaffner bemutatja, a partokon keresztül közvetített pénz merséklő a polarizáltabb adományozók lelkesedését, és fegyelmezi a jelölteket a part kormányzati üzenete fele.⁹⁷ Sem a finanszírozók, sem a jelöltek nem kockáztattak az egyedülletet mindaddig, amíg a part ellenőrizte a kampányforrásokat, fenn tudta tartani a partapparátus fegyelmet, és ellenőrizte a jelöltek hozzájárulását a jelölést folyamathoz. A kampányforrások part általi megszervezésének megszüntetése jelentős lépés volt ennek az egész szervezeti keretnek az erodálásában.

A part integráló ereje és a politikai integráció hatékonysága nélkül, amelyet a partpolitika biztosíthat, a part különböző elemel szerződéssel szerezhetik meg a szükséges apparátust, vagy a megszokott partstrukturakon kívül kereshetik a jelölést. Sőt, ahogyan azt a Koch testverek esetében láthattuk, a kívülálló 2016, akár szépségversenyeket is rendezhetnek, hogy

Felülvizsgált és frissített változat a 2008-as elnökválasztási előválasztás és az általános választások jelöltek számára (2010s. január), [http://www.cfinst.org/press/releases/tags/10-01-08/Revised and Updated. _2008_Presidential_Statistics.aspx](http://www.cfinst.org/press/releases/tags/10-01-08/Revised%20and%20Updated%202008%20Presidential%20Statistics.aspx) [https://perma.cc/79K3-6W5W].

94. A BCRA megemelte a jelöltállító bizottságok egyéni hozzájárulási határát a következő összegre

2000 dollárt, és az inflációhoz indexálta, a 2015-2016-os határérték pedig választásonként 2700 dollár. Sajtóközlemény, FEC, FEC Chart: 2015-2016 Campaign Cycle Contribution Limits (2015. március 20.), <http://www.fec.gov/press/press2015/pdf/20150320release.pdf> [https://perma.cc/87PR-KLYU].

95. Lisa Nicholas Contessore & Nick Corasaniti, *Small Donations Help Trump Cut Fund-Raising Gap*, N.Y. TIMES, 2016. augusztus 3. A1, A12 ("Trump, an feher az első olyan republikánus jelölt, akinek kampányát fokent a 10 vagy 25 dollár fejenként befizető alulról jövő támogatók finanszírozhatják, hasonlóan Bernie Sanders vermonti szenátor sikerehez a demokrata előválasztáson.")

96. CAIN, *fentebb* 9. lábjegyzet, 202. o.

97. LA RAJA & SCHAFFNER, *Supra* note at 58,59.

megfelelő jelöltek keresése.⁹⁸ A párt infrastruktúrája, azonban még e külső erők hiányában sem képes feltétlenül megakadályozni egy olyan jelöltet, aki megkerüli a pártot, és közvetlenül a választók támogatására lép fel, vagyis Trump elnököt. Továbbá, a pártot a választók körében megragadó kiváltságnak ekkor óriási betolvása van arra, hogy a kormánypártot a behódolásra kényszerítse - ez teljesen megfordítja egy letunt korszak belső partkapcsolatait.⁹⁹

IV. A PÁRTFOGÁS MEGSZŪNÉSE

Történelmileg a közfoglalkoztatás lehetősége volt az a ragasztóanyag, amely összetartotta a partapparátust, különösen helyi szinten. Key nyomán a mecenatúra, a kormányzat választása egy érdekcsoport, a partgepezet - követelésere, amely egy bizonyos politikát kíván a közalkalmazotti állások elosztásában.¹⁰⁰ A mecenatúra a partkoherenciát, azáltal segítette elő, hogy - bizonyos arón - fenntartotta a lojalitást azok számára, akik esetleg eltértek a part programjaitól. A mecenatúra biztosította a part számára az előválasztások megnyeréséhez szükséges fegyverezeti szervezethez, felső valaki irányítja az előválasztásokat, akkor már hosszú utat tett meg az egész irányítása felé.¹⁰² Az amerikai politikai partok a patronázt arra használták fel, hogy biztosítsák, hogy partaik ideológiai peremvideke a partokon belül maradjon,¹⁰³ vagy akár a

98. Lásd Fredreka Schouten, *2016 GOP Hopefuls Gear up for 'Koch' Primary*, USA TODAY (2015. július 29. 14:59), <http://www.usatoday.com/story/news/politics/elections/2016/2015/07/29/charles-koch-donors-meeting-california/30803357/> [<https://perma.cc/96L4-8K6U>].

(A GOP jelöltjei Kaliforniába tartanak, hogy személyesen mutassák be konzervatív hitvallásukat a Kochnak és ... több száz gazdag adományozó előtt. A jelöltek részt vesznek a kérdés-felelet órán a mintegy támogató 150 gyűlésen, akik közel 900 millió dollár elköltésére tettek ígéretet a választások 2016 előtt.)

99. Karen Yourish, Larry Buchanan & Alicia Parlapiano, *More Than Republican 160 Leaders Don't Support Donald Trump. It's van, mikor értek el a tőresponthoz*, N.Y. TIMES (20169. okt.), <https://www.nytimes.com/interactive/2016/08/29/us/politics/at-least-110-republican-leaders-wont-vote-for-donald-trump-heres-when-they-reached-the-ir-breaking-point.html?smid=tw-share&r=0> [<https://perma.cc/33GV-V4JF>].

100. KEY (5. kiadás), lásd a20, fenti megjegyzést. 348.

101. V. O. KEY, JR., POLITICS, PARTIES, & PRESSURE GROUPS 402-03 (4th ed. 1958) [a továbbiakban KEY (4th ed.)]; Frank J. Sorauf, *The Silent Revolution in Patronage, in URBAN GOVERNMENT* 308, 309-10 (Edward C. Banfield ed. 1961). A szokásos narratívát, miszerint a mecenatúra elősegíti a partkoherenciát, megkérdőjelezte többek között Carolyn Warner, aki szerint a mecenatúra ehelyett a kohezió hiányát eredményezheti, ha a tagok elsődleges hűsége a pARTHoz az anyagi haszonszerzés, nem pedig az ideológiai egység, és ha az egyes politikusok maguk veszik át a part által kiosztott mecenatúra érdemeit. Carolyn M. Warner, *Political Parties and the Opportunity Costs of Patronage*, 3 PARTY POL., 533, 540-41 (1997). A városi gepek fénykorában az anyagi előnyök vónzása úgy tűnik, felülírta ezeket az ellenérveket.

102. Key, 19. lábjegyzet, a 78.

103. Vö. MICHAEL KAZIN, THE POPULIST PERSUASION: AN AMERICAN HISTORY (2881998) (amely azt tárgyalja, hogy az amerikai politikai partok ideológiailag hogyan alkalmazkodtak a harmadik partok kihívásainak elhárítása érdekében), a MARTIN & SUSAN TOLCHIN, TO THE VICTOR POLITICAL

2017]

POLITIKA

KISZERVEZÉSE871

szövetségeket kötni harmadik felekkel, ahol a helyi jogszabályok kedveztek a létezésüknek.¹⁰⁴ Különösen, a politikai forrongás idején a pártbűntetéseket kevesbe fogják korlátozni, a párt rugalmasságát a politikai és szervezeti innováció terén, mint az ideológiai vagy társadalmi célok által motivált aktivisták.¹⁰⁵ Bruce Cain szerint a „pártfogás” a decentralizált és „szetszört politikai rendszer szükséges tranzakciós költségeit” jelenti, amelyek a kompromisszumok és a koalíciók kritikusi építőkövei.¹⁰⁶

A mecenatúra lehetővé tette továbbá a bővülő választói kör és az új bevándorlók integrálását a demokratikus politikába.¹⁰⁷ Carl Russell Fish szavaival élve: „[a] szakmárendszer bevezetésének igazi oka a demokrácia diadala volt.”¹⁰⁸ A pártapparátus a kibővült választói kör nevelését szolgálta, és lehetővé tette számukra, hogy érdemben gyakorolhassák szavukat a politikai döntéshozatalban.¹⁰⁹ A mecenatúra viszont a pártapparátus finanszírozásához szükséges eszközként szolgált, kiegészítve a korlátozott pártalapokat.¹¹⁰ A politikai pártok ilyen típusú *de facto* állami finanszírozásának engedélyezése megakadályozta, hogy a politizálás a gazdagok kizárólagos kiváltságává váljon, akik finanszírozási támogatás nélkül csak ok lennének képesek teljes munkaidőben ilyen tevékenységet folytatni.¹¹¹

A nagyvárosi mecenatúra-gépezetek egy sajátos, hatalmas apparátuson alapuló politikát hoztak létre.¹¹² George Washington Plunkittrol, a Tammany Hall tokeletes kórházfőnökeréről szóló egyik beszámoló jól érzékelteti a száz évvel ezelőtti politikai pártok valóságos életét:

A kerületben mindenki ismeri őt. Mindenki tudja, hogy hol találja meg, és szinte mindenki hozzá fordul

PATRONAGE FROM THE CLUBHOUSE TO THE WHITE HOUSE 300-02 (1971) (a New York-i New Deal programok ideológiai engedményeknek álcázott pártfogásként, hogy "semlegesítsék és beépítsék az elégedetlen csoportokat")
^{104.} *Lásd* BRUCE F. BERG, NEW YORK CITY POLITICS: GOTHAM KORMÁNYZÁSA 165, 253 (2007).

^{105.} Wolfgang C. Müller, *Party Patronage and Party Colonization of the State (Pártmecenatúra és az állam pártgyarmatosítása)*, in

HANDBOOK OF PARTY POLITICS (189, Richard 191 S. Katz & William Crotty szerk., 2006).

^{106.} CAIN, *fentebb* 9. lábjegyzet, 159. lábjegyzet.

^{107.} LEON D. EPSTEIN, POLITICAL PARTIES IN WESTERN DEMOCRACIES & 105-110 n.25 (1979); CARL RUSSELL FISH, THE CIVIL SERVICE AND THE PATRONAGE (1961)905). A mecenatúra nemcsak a választók, hanem a közzolgálat demokratizálását is szolgálja. A szövetségi foglalkoztatásra vonatkozó „szakmárendszer” bevezetésével Jackson célja az volt, hogy „demokratizálja a közzolgálatot azáltal, hogy bővíti a közhivatalok betöltésére jogosultak körét, biztosítja a bürokrácia reagálását a nepakaratra, és korlátozza, hogy a hosszú hivatali idő alatt kialakult korrupció milyen mértékben szennyezze be a közzolgálatot”. *Fejlemények a jogban - közzfoglatkoztatás*, HARV 97. L. REV. 1611, (1624)1984).

^{108.} FISH, *supra* note at 107,156.

^{109.} *Id.*

^{110.} *Id.* 156-57. o.; KEY (5. kiadás), *fenti* jegyzet. 20,348.

^{111.} FISH, *fenti* 107,156-57. o.

^{112.} EPSTEIN, *supra* note 107, 106. o. (idézi HAROLD F. GOSNELL, MACHINE POLITICS: CHICAGOI MODELL (1937)).

valamilyen segítséget, különösen a bérházak szegényeinek.

Mindig előzékeny. Elmegy a rendőrbírószékre, hogy jó szót szólnon a részegek és rendbontók mellett, vagy kifizeti a bírságukat, ha a jó szó nem használ. Részt vesz keresztelőkön, esküvőkön és temetéseken. Etetni fogja az éhezőket, és segít eltemetni a halottakat.

Egy emberbarát? Egyáltalán nem. Allandóan politizál.

A Tammany Hallban nevelkedett, és megtanulta, hogyan érheti el a választók nagy tömegének szívét. Nem foglalkozik azzal, hogy elérje a fejüket. Meggyőződése, hogy ervekkel és kampánykijáadványokkal még soha nem lehet szavazatokat szerezni.¹¹³

A mecénatúra biztosította a gépezet hierarchiájának fenntartásához szükséges strukturalis támogatást.¹¹⁴ A pártfogók a pártfogást a partbizottsági tagok osztonzésére használták, hogy megszerezzék lojalitásukat,¹¹⁵ és osztonozták őket a teljesítményre. Ahogy egy chicagói kerületi vezető biztatta eléleptetésre pályázó területi kapitányait: Vigyetek a korzeteket, különben nem hogy nem kapjátok meg, de még az állásokat is elveszítitek.¹¹⁶ A tet pedig jelentős volt: Chicagóban kongresszusi korzetenként több mint 450 pártfogói állás volt elérhető.¹¹⁷

Bármilyen előnyökkel is jártak, a pártfogás nem tudta lerázni a vesztegetéssel való összefüggést, amint azt Chicago jól példázza. A pártfogás védelme a pártok számára nyújtott előnyök alapján azzal a kockazattal jár, hogy egy politikai pártnak képesnek kell lennie arra, hogy a saját javára sajátítsa ki a kormányzati forrásokat. Nem meglepő, hogy a pártfogást leginkább a politikai korrupció egyik formájaként érzékelik. Sőt, még egy olyan, a politikai pártok strukturájára érzékeny kommentátor, mint V. O. Key is, a politikai vesztegetés formái közé sorolta doktori disszertációjában a klientelizmust, amelyet úgy definiált, mint a közpénzek eltulajdonítását magán- vagy pártcélok érdekében.¹¹⁸ A vegletekig elnyújtva, a patronázs által felelt

113. WILLIAM L. RIORDON, PLUNKITT OF TAMMANY HALL 90-91 (E. P. Dutton & Co., Inc. 1963) (1905).

114. KEY (5th ed.), *supra* note 20, 337. o. ("A pártfogás fontos tényező a parancsnoki vonalak, kiegészítésben, valamint a gépezet belső koheziójának és fegyelmének kialakításában.")

115. James O. Wilson, *The Economy of Patronage*, 69 J. POL. ECON. 369-373 (1961). Wilson leírja a pártfogás különböző felhasználási módjaiban rejlő konfliktust: a fonok hatalmanak fenntartása, a választott képviselők ellenőrzése, a szavazatok maximalizálása és a partmunkások vonzása. *Id.* 371. o.

116. KEY (3. kiadás) *supra* note 20, 338. o. (idézi CARROLL HILL WOODDY, THE CHICAGO PRIMARY OF 1926: TANULMÁNY A VALASZTÁSI MODSZERERŐL (1926)) 8.

117. Wilson, *Supra* note at (115,372 megjegyzve, hogy ugyanebben az időben New Yorkban csak 115-120 munkahely állt rendelkezésre).

118. Key, *fenti* 19,5. és 10. megjegyzés.

2017]

POLITIKA

KISZERVEZÉSE873

a pártokat kevésbé határozza meg, valamilyen közéleti vagy ideológiai cél, és csak azért vesznek részt a választásokon, hogy a kormányzati partifogas elönnyeit biztosítsák.¹¹⁹

A progresszív korszak közzszolgálati reformjaival kezdődően, és a Hatch-törvényen keresztül folytatódva, a politikai áramlatok kezdtek a partifogo gépezetek ellen fordulni. Az 1883-as Pendleton-törvény előírta, hogy a szövetségi minősített szolgálat "körébe tartozó állásokat versenyvizsgával kell betölteni, és létrehozta az Egyesült Államok Közzszolgálati Bizottságát a törvény felügyelétére.^{120,121} A törvény azzal is akadályozta a pártok azon tehetőségét, hogy politikailag aktív tagokat helyezzenek el a bürokráciában, hogy megtiltotta a közzszolgálati alkalmazottaknak, hogy bárki politikai tevékenységére kényszerítsenek, vagy bármilyen választásba beavatkozzanak.¹²² Egy 1907-es módosítás ezt a tilalmat még határozottabba tette azzal, hogy megtiltotta a közzszolgálati alkalmazottaknak, hogy aktívan részt vegyenek a politikai kampányokban vagy a politikai kampányokban.¹²³ Az 1939. évi Hatch-törvény a politikai szerepvállalásra vonatkozó, korábban csak a minősített szolgálat tagjaira vonatkozó tilalmakat kiterjesztette a végrehajto hatalmi ág és az ugnoksegek valamennyi alkalmazottjára, kivéve bizonyos magas rangú tisztviselőket.¹²⁴

Hasonló áramlat, érvényesült állami és helyi szinten is. 1880 New York City, majd New York állam is kötelezővé tette a versenyvizsgákön keresztül történő közalkalmazotti felvételt.¹²⁵ Hasonló reformokat fogadtak el városokban szinte az országban. Az önkormányzati közzszolgálati reform empirikus tanulmánya megállapította, hogy a leggyorsabb volt az előadás ott, ahol az állam előírta, nevezetesen New Yorkban, Massachusettsben és Ohioban. De még ott is, ahol az állam nem adott ilyen felhatalmazást, a tanulmány mintájában szereplo városok több mint 60%-a fogadott el reformokat 1880 és 1880 között.¹²⁷

1934-ben, amikor Key megírta disszertációját, megjegyezte, hogy "a mécenatura-rendszer a lakosság politikailag hatékony részének egy összetarto tomegege való konszolidálására szolgáló fő módszer volt és meg mindig az."¹²⁸ Mire a negyedik kiadásu

119. RIORDAN, *Supra* note at 113,89.

120. Pendleton Act (Civil Service), ch. Stat27,22. 403 (1883).

121. KEY (4. kiadás), *fenti*, megjegyzés 101.(a közzszolgálati reformnak a klientelizmusra gyakorolt hatásait 390tárgyalja).

122. *Id.*

123. *Id.* 391-124.

Id. 391-92.

125. BERG, *Supra* note at 104,251.

126. Pamela S. Tolbert & Lynne G. Zucker, *A szervezetek formális szerkezetében bekövetkező változások ügyezményi forrásai: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935*, 28 ADMIN. SCI. Q. 22, 28-29 (1983).

127. *Id.*

128. Key, 19. lábjegyzet, a 396.

Politics, Parties & Pressure Groups című könyvét 1958-ban adták ki, a pártok egységének fenntartásában a patronázs modernkori jelentőségéről szóló ábrázolása jelentősen meggyengült.¹²⁹ A partegyesítés partegyesítő hatékonysága a huszadik század első felében csökkent, mivel a közszolgálati reformok csökkentették a rendelkezésre álló pártfogói állások számát, és a kormány által nyújtott szociális szolgáltatások átvettek a helyi korzetkapitány által nyújtott szolgáltatások helyét.¹³⁰ Terrence McDonald a *Plunkitt of Tammany Hall*hoz írt előszavában úgy hivatkozott Plunkitt írására, mint "nem a gyakorlati politika időtlen maximumainak gyűjteményére, hanem a felelős színen álló közeleti politikai vezeték felbecsülhetetlen értékű feljegyzésére."¹³¹ A közszolgálati reformok a patronázsrendszer hatékonyságának hiányosságait vettek célba, de aláasták a nagyvárosi, bevándorlók által irányított gépezetek gazdasági alapjait is.¹³² A Legfelsőbb Bíróság 1976-ban az *Elrod v. Burns* ügyben lépett az ügybe.¹³³ Az ügy Cook megyében, az amerikai partfogás gyakorlatilag nullpontján, a republikánus pártfogói kinevezések egy csoportjára vonatkozott, akiket vagy kirúgtak, vagy kirugni készültek, amikor a politikai irányítás a demokraták kezébe került.¹³⁴ Brennan bíró szerint a Bíróság megállapította, hogy a közalkalmazottak politikai hovatartozásuk miatt történő elbocsátása sérti az Elso Alkotmány módosítást, függetlenül attól, hogy a pártfogói kinevezésük politikai eredetű volt.¹³⁵ A politikai pártokra gyakorolt potenciális hatással szemben a Bíróság kimondta:

[Nem vagyunk meggyőződve arról, hogy a pártfogói gyakorlat megszüntetése, vagy - ahogyan itt konkrétan érintett - a pártfogói elbocsátások megtiltása a pártpolitika megszűnését fogja eredményezni. A politikai pártok Andrew Jackson kormányzása előtt, aktív pártfogói gyakorlat nélkül is léteztek, és túlélték a pártfogói hatalmuk jelentős csökkentését az érdemrendszerek létrehozásával.¹³⁶

Legalábbis a Bíróság úgy vélte, hogy "[a]z elbocsátások ... nem a legkevesbe korlátozó alternatíva a demokratikus élethez való hozzájárulás eléréséhez.

129. KEY (4th ed.), *supra* note at 101.375 ("A zsákmányszerző rendszert, nem számolták fel, és az állami és helyi szolgáltatásokat alkalmanként patronázs visszatelesek lovik at, de az ország egészét tekintve a munkahelyek biztonsága miatti közös aggodalom szűlte szervezeti kohézió valószínűleg nem olyan, mint fél évszázaddal ezelőtt.")

130. *Id.* 375-76.

131. Terrence J. McDonald, *Preface* to WILLIAM L. RIORDON, *PLUNKITT OF TAMMANY HALL* viii (Terrence J. McDonald szerk., Bedford Books of St. Martin's Press 1994) (1905).

132. Tolbert & Zucker, *Supra* note at 126,23, 133,427 U.S. (3471976).

134. *Id.* 350.

135. *Id.* 372.

136. *Id.* 369.

2017]

POLITIKA

KISZERVEZÉSE875

folyamatot" ¹³⁷ Összefoglalva Brennan bíró azt írta, hogy "a partitói elbocsátások bármilyen hozzájárulása a demokratikus folyamathoz nem elegendő ahhoz, hogy felülírja az Első Kiegészítő Szabadságtörvénybe való súlyos beavatkozásukat". ¹³⁸ Ezek a szabadságjogok pedig "a demokratikus kormányzás értelmes rendszeréhez is elengedhetetlenek". ¹³⁹

A *Rutan v. Republican Party of Illinois* ügyben Scalia bíró azt kifogásolta, hogy a Bírószék kategorikus kijelentése a politika naiv látásmódot tükrözi, és nem értékeli megfelelően a partifogas rendszerszintű hatásait a politikai stabilitás előmozdításában, és a korábban hatalom nélküli csoportok társadalmi és politikai integrációjának elősegítésében. ¹⁴⁰ Scalia bíró számára,

[Az a kijelentés, miszerint "a politikai pártok már túléltek", kifejezetten a fentebben felfülos jellegű. A pártok bizonyosan túléltek, de mint mi? Mint azok a kovacsruhelvek, amelyek az amerikai politikai élet számos alapvető kompromisszumát kovacsolták ki. Vagy csupán mint az országos elnökválasztások lebonyolításának kenyelmes eszközei?]

Scalia bíró véleménye szerint a párt hanyatlása ellen a partitói rendszerrel lehetett fellépni:

A pártmunkástól a pártrendszer általában a szervezet iránti lojalitást, és a szervezet érdekében végzett tevékenységet követeli meg, nem pedig politikai meggyőződéseket. Általában szabadon szorgalmazhatja a szervezetén belül bármely politikai álláspont elfogadását, de ha ezt az álláspontot elutasítják, akkor is a pártra kell szavaznia és a pártot kell dolgoztatnia. ¹⁴²

V. A JELÖLÉSEK ELVÉTELE A PÁRTTÓL

Ahogy a közfoglalkoztatás és más juttatások feletti ellenőrzés biztosította a pártok működési motorját, úgy a politikai pártok legjobb fegyverező eszköze az volt, hogy biztosítani tudták, hogy minden képviselőjelöltnek el kell köteleznie magát az alapvető politikai menetrend mellett. Viszont [az], aki a jelöléseket megteheti, az a párt tulajdonosa. ¹⁴³ Ez a hatalom azonban egyre inkább kivészett a párt hierarchiából. A Legfelsőbb Bírószék az ok-okozati felelősséget a frakciók helyettesítésére helyezte át

137. *Id.*

138. *Id.* 373.

139. *Id.* 370.

140. 497 U.S. 103-0462, (1990) (Scalia, J., más véleményen).

141. *Id.* 106.

142. *Id.* 109.

143., *Supra* note at 1,64.

önjelölt törvényhozók vagy más érdekelt személyek" a "[d]elhát a konvenciók manipulációjával való elégedettségrol".¹⁴⁴ Az előválasztáson alapuló rendszer eredménye azonban az volt, hogy lehetővé tette a jelöltek számára, hogy a választók feje fölött fellebbezenek. A parttegyelem gyengítésének elsődleges eszközevé váltak.¹⁴⁵

Az előválasztások bevezetése a jelöltek kiválasztására a 19. század végén a politikai partok hatalmának meghiúsítására irányuló erőfeszítések szerves része volt. A partreformok arra törekedtek, hogy megfosszák a helyi fonókat a választások feletti ellenőrzéstől, és ezáltal csökkentsek a fonokok azon képességét, hogy a választási eredményekre gyakorolt befolyásukat felhasználva biztosítsák a választás utáni eladósodást és lojalitást.¹⁴⁶ A reformok úgy haladtak, hogy az állami törvényhozások országszerte ausztrál (azaz, államilag nyomtatott, titkos) szavazólapokat és part-előválasztási törvényeket fogadtak el az általános választások, a partjelölési eljárások és a partok belső irányítási strukturájának szabályozására.¹⁴⁷ Az 1890-es évek és az első világháború között az államok több mint fele olyan törvényt hozott, amely eloirta a képviselőjelöltek közvetlen előválasztási jelölését.¹⁴⁸

Az elsődleges követelmény bevezetésével szemben kevés jogi ellenállás volt tapasztalható. Ezek a reformok megelőzték a Brandeis és Holmes disszenzusait, amelyek a politikai szabadságjogok modern jogát jelzik előre.¹⁴⁹ A kötelező előválasztás megtamadasára állami bíróságon került sor, és az akkori döntési jog a partokat nem olyan jogalanyoknak tekintette, amelyek az egyesületi vagy véleménynyilvánítási szabadságra tarthatnak igényt, hanem az állam ügynökeinek, akiknek funkciói szorosan kapcsolódtak az állam gépezetéhez.¹⁵⁰ Továbbá, a korabeli választójogi joggyakorlatot a partvezetőkkel szembeni mélyeseg bizalmatlanság táplálta, akiket a választók akaratának megrontónak tekintettek.¹⁵¹

Rövid időn belül az elsődleges rendszer elterjedt az egész országban, bár jellemzően egy vegyes szelektív rendszer részeként.

1915 végére a közvetlen előválasztás lett a legszélesebb körben alkalmazott jelölési rendszer az Egyesült Államokban. Három állam kivételével (Connecticut, Új-Mexikó és Rhode Island) valamennyi államban (legalább részben) ezt alkalmazták a jelöltek kiválasztására.

144. Raykontra Blair, USA (343214,1952221).

145. DANIEL H. LOWENSTEIN, RICHARD L. HASEN & DANIEL P. TOKAJI, ELECTION LAW 414-16 (5th ed. 2012) (a Ray v. Blair, U343.S. (2141952) tárgyalásával).

146. Winkler, *Supra* note at 8,877.

147. *Id.* 876.

148. Robin Miller, Annotation, *Constitutionality of Voter Participation Provisions for Primary Elections*, 120 A.L.R. 5th 8 (2004).

149. *Lasz pl.* Oimstead kontra Egyesült Államok, U 277 S. (438 1928471) (Holmes, J. másként vélekedett); Whitney kontra Kalifornia, U 274.S. 357, (3731927) (Brandeis, J., egyetértő).

150. Winkler, *Supra* note at 8,879.

151. *Id.*

2017]

POLITIKA

KISZERVEZÉSE877

választott tisztségek. E negyvenöt állam többsége gyakorlatilag az összes tisztséget így jelölte, a keleti államok 152 százaléka és a nyugati államok százaléka95 tette ezt.

A közvetlen előválasztás olyan rendszert indított el, amely a pártok örökös modelljének bukása fele mutat. Jamie L. Carson és Jason M. Roberts politológusok szerint az előválasztási reform sok más reformmal, például az ausztrál titkos szavazással együtt véget vetett a pártok szilárd ellenőrzésének a szavazólapokhoz való hozzáférés felett, és ténylegesen piacot teremtett a jelöltek indulásához. A választási gépezet feletti partellenőrzés megszűnésevel megszűnt a pártok szubvenciója a szavazólapokra való bejutás tekintetében.¹⁵³ A legprovokatívabban azt írják,

A közvetlen előválasztás lényegében "kiherélte" a politikai pártokat. A jelölések feletti közvetlen ellenőrzés nélkül a pártok már nem tudtak meghatározni a nevük alatt a szavazólapokon szereplő jelöltek személyazonosságát, lojalitását vagy minőségét. Így nem tudtak többé hatékonyan biztositókat hívítani a vesztes jelölteknek, mivel a pártok által ellenőrzött pozíciók száma országszerte gyorsan csökkent. A jelölések kartellszerű rendszere politikai piacra alakult át, ahol az egyéni stratégiai politikusoknak most már maguknak kellett eldönteniük, hogy érdemes-e egy adott választási tisztségre pályázni.

....

Az ambiciózus és stratégiai politikusok számára a közvetlen előválasztás fele való elmozdulással az osztonzó struktúra drámaián megváltozott. Évrészt a partbiztosítási mechanizmus megszűnése megnövelte a jelöltállítás költségeit, mivel a jelölteknek maguknak kellett viselniük az indulás teljes kockázatát (azaz most már saját magukat biztosították). Mindazonáltal az egyéni most már maguk irányították saját választási sorsukat.

Ennek ellenére a pártvezetők különböző eszközökkel, főként a konvenciókban a pártelnökjelöltek kiválasztásában betöltött folyamatos szerepe révén továbbra is jelentős hatalmat gyakoroltak a jelöltek átvilágítása és a valószínűsíthető előválasztások felett.¹⁵⁴ Az események viszonylag gyorsan változásokat 1968indítottak el, mivel a katasztrofális demokráta konvenció abban az évben egy olyan folyamatot indított el, amely a

az események sorozata, amely végül egy olyan jelentéshez vezetett, amely szerint

152. ALAN WARE, AZ AMERIKAI KÖZVETLEN ELŐVÁLASZTÁS: A PÁRTOK INTÉZMÉNYESÜLÉSE ÉS ÁTALAKULÁS ÉSZAKON (2272002).

153. JAMIE L. CARSON & JASON M. ROBERTS, AMBÍCIÓ VERSENY ÉS VÁLASZTÁSI REFORM: A KONGRESSZUSI VÁLASZTÁSOK POLITIKÁJA AZ IDOK FOLYAMÁN 35-36 (2013).

154. *Id.* 43-44, 92-93. o.

155. WARE, *fentebbi* jegyzet, 152,251-52. o.

a küldötték kiválasztására vonatkozó szabályok javasolt reformja¹⁵⁶ 1972 után a partok ellenőrzése még az elnökelölési folyamat felett is drasztikusan csökkent. Az ezt az időszakot követő reformok mindket partban vegbementek, így alakult ki a ma ismert rendszer, ahol a korai előválasztások után kialakul egy elővas, és ezután minden rivalis az ut szelere kerül; mivel mindket partban mindig volt 1972, egy jelölt, aki a nemzeti konvencio kezdetere a küldötték egyertelmu többséget maga mellett tudta elkötelezni. A partok kozul az első helyen álló jelöltek kozul az első helyen álló jelöltek kozul a legtöbbben már a nemzeti konvencio kezdetere is az első helyen állnak.¹⁵⁷

Paradox módon az 1968 utáni reformok nem érték el azt a fő céljukat, hogy a jelölési hatalmat a partapparátustól a választópolgárok partjához helyezték át. Az előválasztások, sőt még a partgyűlések is alig vesznek részt a választásokon, a választásra jogosultak kevesebb mint 20%-a, sőt néha még kevesebbet is, kevesen vesznek részt rajtuk.¹⁵⁸ Ennek eredményeként a jelölési versenyeket ma már inkább a rendkívül motivált szélsőségesek és érdekcsoportok uralják, ami azzal a perverz eredménnyel jár, hogy a mersekeltek és a szélesebb, kevesbe jól szervezett választói csoportok alulreprezentáltak maradnak.¹⁵⁹ Azzal, hogy a döntési felelősséget közvetlenül az állampolgárokra ruházzák, a populista reformerek további lehetőségeket teremtenek a média és az érdekcsoportok számára a politika és a választási eredmények befolyásolására.¹⁶⁰ Nemcsak a partapparátus gyengül, hanem még a hivatalban lévő politikások is - akiket az előválasztásokon gyakorlatilag érintetetlenek voltak - kiszolgáltatottá válnak a pARTHÓZ csak lazán kötődő pénznek és aktivizmusnak. Alapvetésként fogalmazva: jelölteknek aggodnak amiatt, hogy ok lesznek a következő Eric Cantor.¹⁶¹

A jelölési feletti partellenőrzés lazulása ohatatlanul gyengíti a part befolyását nem csak a jelöltekre, hanem a jelöltekre is.

156. *Id.* 252.

157. *Id.* 253.

158. Drew Desilver, *So Far, Turnout in this Year's Primaries Rivals Record* 2008. PEW RES. CTR. (Mar. 20168), <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/03/08/so-far-turnout-in-this-years-primaries-rivals-2008-record/> [<https://perma.cc/NV7L-3ZFA>]. Nevadában például Clinton úgy nyerte meg a 2008-as állami demokráta előválasztásokat, hogy kevesebb mint 20 000 ember vett részt rajtuk egy 2,7 millió lakosú államban. *Loss: Election 2008 Nevada Caucus Results*, N.Y. TIMES (2008. január 19), <http://www.nytimes.com/elections/2008/primaries/results/states/NV.html>. Tim Richardson, *Nevada Falls to No. in 8Population Growth*, L.V. SUN (dec. 1022.2008.35 AM), <https://lasvegassun.com/news/2008/dec/22/nevada-falls-no-8-population-growth/> [<https://perma.cc/2EGV-EP66>].

159. Rauch, *Supra* note 7.

160. *Lásd* CAIN, *Supra* note 9. (89" A választók úgy kompenzálják [tudásbeli] hiányosságait, hogy hagyományokban tamaszkodnak a választási felhívásokra, és választási jelzésekre, amelyeket a fizetett és nem fizetett median keresztül "szakertőbb", egyének és csoportok közvetítenek. A szavazóurnas intézkedések következeskeppen a jól szervezett és jól felszerelt érdekcsoportok számára a lobbizáson, és a jelölteknek nyújtott adományokon túl további befolyásolási lehetőséget biztosítanak.)

161. Rauch, *Supra* note 7. (Eric Cantor, a republikánus képviselőház többségi vezetője, aki egy sokkolo telfordulással veszített egy ismeretlen Tea Partier ellen az előválasztáson 2014). Az ideológiai aktivisták és az alacsony választási részvétel által előidézett előválasztási versenyek során a hivatalban lévő képviselők sikeres kihívására vonatkozó további példákat lásd: CAIN, *Supra* note 9, 9. o., 9. o.

2017]

POLITIKA

KISZERVEZÉSE879

hanem a választott tisztségviselőkre: "A jelölések feletti közvetlen ellenőrzés nélkül a pártok kartellszerű ellenőrzési rendszere a helyen van. a tizenkilencedik század nagy részében fokozatosan kezdte átadni a helyet a politikai piacnak, amely a mai, nagyrészt jelöltközpontú választási környezetben gyakoribb."¹⁶²

VI. KÖVETKEZTETÉS

A politikai pártok hanyatlása az amerikai politikai történelem gyakori rejtjele. A progresszív korszak számos reformjának célja az volt, hogy megölje azt, amit Robert La Follette személytelen, felelőtlen, törvényen kívüli politikai gépezetnek nevezett.¹⁶³ A pártok minden egyes szakaszban ellenállónak bizonyultak, és alkalmazkodtak a megváltozott jogi környezethez. La Follette saját Wisconsinban a reformtervezések központi eleme a nyílt előválasztási mozgalom volt, amelyet végül a polgárok népszavazáson fogadtak el 1901. egy évtizeden belül a pártok azonban a parttógói rendszer és a hatalom egyéb eszközeinek erősebb irányítása révén újra megerősödtek, és maga La Follette is a szétet politikai művészetek mesterének bizonyult.¹⁶⁴

Talán a mai politikai pártok nyilvánvaló gyengesége egy olyan írás, amely elműlik, ahogyan az a múltban is történt. Talán a pártok azonban összetett intézményi szerepek, amelyek alapvető koordinációs szerepet játszanak a politikában. Ilyen koordináló szerep hiányában nincs különösebb oka az aktivistáknak, a támogatóknak, a jelölteknek vagy a választott tisztségviselőknak, arra, hogy a pártok elkerülhetetlen korlátaihoz igazodjanak. A modern politikai pártok meretnek számos előnye van, visszatérve a part mint politikai cég alapgondolatához, de történelmileg a penzeszközök feletti ellenőrzés, a kormányzati foglalkoztatás, és a hivatalert való indulás lehetősége voltak a pártok hatalmanak mozgatorugói. Mindezeket a jogi reformok veszélybe sodorták, és talán az amerikai politika elmúlt két évszázadban kialakult intézményes formájának felbomlásának vagyunk tanúi.

A tet jóval több, mint Trump vagy Sanders jelölése; Goldwater és McGovern aligna voltak ihletett jelölések a korábbi időkben. A pártok integratív funkcióinak felbomlása inkább azt jelenti, hogy nemcsak a jelölési folyamat foroghat ki a kezéből, hanem az egységes cég koordinációs funkciója is, elvesz a parttevékenység valamennyi dimenziójában, leginkább a kormányzás terén. A diszfunkcionalitás a

162. CARSON & ROBERTS, *fentebb*, a következő153, hivatkozással 143.

163. MASKET, *supra* note at 52, (idézi La Follette egyik beszédét1897)133.

164. *Id.* 147.

880

HOUSTONI JOGI FOLYÓIRAT

[54:4

A mai kongresszus, nem kis mértékben, a gyenge politikai intézmények eredménye, amelyek nem képesek a politikai színter különböző szereplőit a demokratikus kormányzás végső célja érdekében összefogni. Politikai vállalkozóink a vásárlás, nem pedig a teremtés izléset fejlesztették ki.