

Erozijska američke demokracije pod pritiskom velikog novca

Enes Kulenović

S obzirom na dominantnu ulogu novca i krupnog kapitala u američkoj politici, teško se oteti dojmu da je tamna sjena oligarhije potpuno prekrila samoprogllašeni svjetionik demokracije. Dva su područja gdje je to najvidljivije: financiranje političkih kampanja i institucionalizirani položaj lobista interesnih skupina u Washingtonu.

“Nijedan grad ne izgleda jasnije od onoga u kojemu najbogatije smatraju najboljima”, upozoravao je Marko Tulije Ciceron u svojem spisu *De Res Publica* (2001: 52). Na glasu ne samo kao vodeći mislilac svoga doba, nego i kao “otac republike” koji je uspio za vrijeme svoga konzulata razotkriti urotu senatora Katiline i time spriječiti da Rim postane tiranija, Ciceron je želio upozoriti svoje sugrađane da se najveća opasnost za opstanak republike krije u izravnom prevođenju ekonomske moći u politiku. To se upozorenje pokazalo proročkim: upravo će rastući utjecaj oligarha rezultirati ne samo brutalnim ubojstvom Cicerona, nego i propašću Rimske Republike.

Američki demokratski pluralizam: stvarnost ili iluzija?

U prvoj modernoj republici – Sjedinjenim Američkim Državama – čini se kao da je to Ciceronovo upozorenje uglavnom zaboravljeno. S obzirom na dominantnu ulogu novca i krupnog kapitala u američkoj politici, teško se oteti dojmu da je tamna sjena oligarhije potpuno prekrila samoprogllašeni svjetionik demokracije. Dva su područja gdje je to najvidljivije: financiranje političkih kampanja i institucionalizirani položaj lobista interesnih skupina u Washingtonu. Kako su se troškovi političkih kampanja iz godine u godinu dramatično povećavali, tako je rasla i ovisnost izabranih kandidata o tvrtkama, organizacijama i pojedincima koji su bili spremni izdvojiti velike iznose za njihovo financiranje. Time se povećavao i pritisak na kandidate da ispune očekivanja svojih najvećih donatora, koja su nerijetko bila suprotna zahtjevima većine biračkog tijela. Trajniji opstanak političkih profesionalaca sve je više vezan za osiguravanje du-

goročne podrške određenog broja utjecajnih lobističkih skupina (većinom korporacija i profesionalnih udruga nauštrb organizacija koje se bave promoviranjem općeg interesa (poput zaštite ljudskih prava ili očuvanja okoliša) i dosljedno promoviranje njihovih interesa u zakonodavnoj ili izvršnoj grani vlasti.

Tablica 1. Donacije i troškovi predsjedničkih kampanja u SAD-u 1976-2000.

Godina	Ukupne donacije predsjedničkim kampanjama (\$)	Ukupni troškovi predsjedničkih kampanji (\$)
2008.	1,748.8	1,324.7
2004.	880.5	717.9
2000.	528.9	343.1
1996.	425.7	239.9
1992.	331.1	192.2
1988.	324.4	210.7
1984.	202.0	103.6
1980.	161.9	92.3
1976.	171.0	66.9

Iznosi u milijunima dolara.

Izvor: OpenSecrets.org (<http://www.opensecrets.org/pres08/totals.php?cycle=2008>)

Mantra američke političke znanosti od sredine prošlog stoljeća i pojave utjecajnih studija Roberta Dahla (1956, 1961) model je *demokratskog pluralizma*. Prema tom modelu, koji vuče korijene iz promišljanja o prirodi demokracije jednoga od utemeljitelja američke republike, Jamesa Madisona (Hamilton, Madison i Jay, 1961), teško je ograničiti utjecaj različitih interesnih skupina na demokratski proces a da se ne žrtvuju neke temeljne slobode na kojima se zasniva Ustav SAD-a. Rješenje je da se osigura prostor u kojemu će pojedinci i skupine suprotstavljenih interesa imati podjednak utjecaj na političke odluke, ishode izbora, kreiranje javnih politika i zakonodavni proces. Time bi

interesi naftnih kompanija bili neutralizirani interesima zelenih aktivista, interesi krupnoga kapitala interesima sindikata, interesi vojno-industrijskog sektora interesima organizacija za zaštitu ljudskih prava, zahtjevi protivnika pobačaja zahtjevima zagovornika slobode izbora žena o pobačaju, a interesi pobornika kontrole oružja interesima *National Rifle Association*. Rezultat je ravnoteža moći različitih interesnih skupina kojom se izbjegava dominacija jedne od njih i postiže demokratski kompromis u kojemu suprotstavljeni ekonomski, politički i društveni zahtjevi mogu biti realizirani. Da bi model *demokratskoga pluralizma* bio održiv, pretpostavlja se da u svakom od tih slučajeva suprotstavljene strane imaju više-manje jednaku moć utjecati na zakone i politike koje se donose u Kongresu, saveznoj vladi ili u pojedinim državama. No ta pretpostavka postaje sve iluzornijom kako se od kraja 1970-ih ekonomska nejednakost u SAD-u radikal-

no povećavala, a s njome i politički utjecaj kaste najbogatijih. Velik broj iznimno važnih odluka u vanjskoj i unutarnjoj politici u nedavnoj američkoj povijesti – odustajanje od ratifikacije sporazuma iz Kyota, bezrezervna potpora Izraelu, odluka o invaziji na Irak, odbacivanje inicijative o uvođenju općega zdravstvenog osiguranja, održavanje skupoga i neefikasnog zatvorskog sustava, neadekvatne regulacije prava na nošenje oružja – nije donesen u interesu većine američkih građana ili promoviranja vrijednosti liberalne demokracije, nego u skladu s uskim interesima jednog broja financijski dobro potkovanih grupacija.

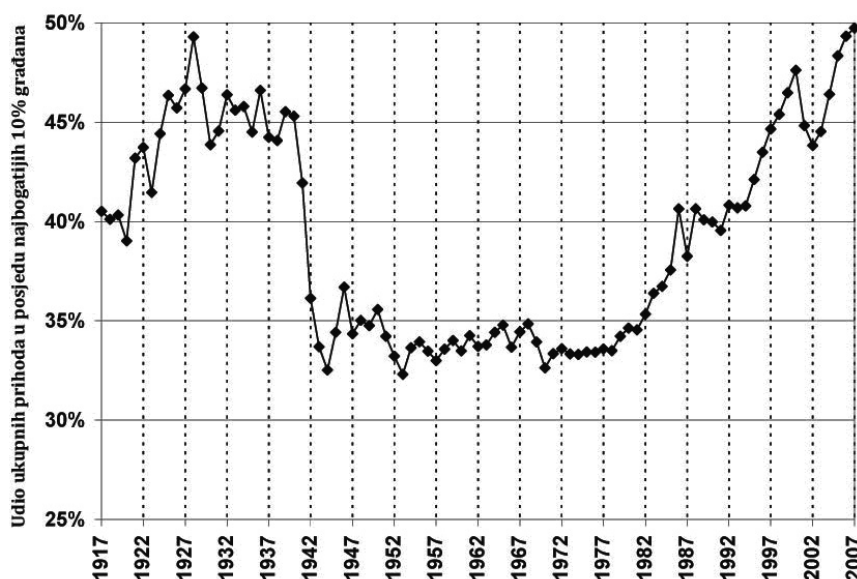
Ozbiljan pokušaj da se stane na kraj tom trendu došao je od sadašnjeg predsjednika SAD-a Baracka Obame. Prvo, kao kandidat u predsjedničkoj utrci Obama i njegov tim odlučili su promijeniti pravila igre primarno se oslanjajući na golem broj manjih donacija pojedinih građana nasuprot dotadašnjoj praksi manjeg broja donacija nekoliko velikih donatora, uglavnom korporacija i drugih financijski utjecajnih organizacija. Drugo, jedan od prvih poteza Obamine administracije nakon osvajanja Bijele kuće bio je značajno smanjenje broja lobista kojima je dopu-

šteno sudjelovati u radu vašingtonskih savjetodavnih odbora s velikim utjecajem na kreiranje politika različitih agencija federalne vlade.

Slučaj Citizen United v. Federal Election Commission

U siječnju ove godine Vrhovni sud SAD-a donio je odluku koja predstavlja pljusku inicijativama koje nastoje ograničiti koruptivni utjecaj novca na demokratski proces. Presudom u slu-

Grafikon 1. Udio prihoda najbogatijih 10% građana SAD-a, 1917.-2007.



Izvor: Saez (2009:6)

čaju *Citizen United v Federal Election Commission* neustavnim je proglašen McCain – Feingoldov zakon kojim se zabranjuje svaki oblik političkog oglašavanja od strane profitnih i neprofitnih korporacija ili sindikata. Pet od devet sudaca Vrhovnoga suda ocijenilo je kako zabrana korporativnoga ili sindikalnog financiranja "izbornoga komuniciranja" putem kablovskih, satelitskih i drugih elektroničkih medija predstavlja povredu prava na slobodu govora zaštićenog prvim amandmanom američkoga Ustava. "Ova presuda", izjavio je predsjednik Obama, "udarac je našoj demokraciji", jer se njome dopušta korporacijama da izravno "utječu na izbore oglašavajući za ili protiv kandidata" (*The Economist*, 2010).

Je li ta presuda uistinu toliko poražavajuća za američku demokraciju? Naime, njome nije ukinuta zabrana izravnih donacija političkim kandidatima i strankama od strane korporacija i sindikata. Također, oglasi moraju jasno dati do znanja građanima tko financijski stoji iza njih. Uz to, McCain – Feingoldov zakon regulirao je pitanje "izbornog komuniciranja" isključivo na saveznoj razini, dok je veliki broj američkih država i do sada dopuštao određenu razinu političkog oglašavanja od strane privatnog sektora. Naposljetku, odluka Vrhovnoga suda ne isključuje mogućnost da Kongres uvede strožu regulaciju ili čak potpuno zabrani izbornu oglašavanje stranim korporacijama i tvrtkama.

Iako su svi ti argumenti točni, brojni su kritičari suglasni s Obaminom ocjenom, smatrajući kako je riječ o zabrinjavajućoj presudi na nekoliko razina. Na prvu teškoću upozorio je jedan od vodećih američkih teoretičara prava Ronald Dworkin (2010), ali i utjecajni dnevni list *New York Times*, sugerirajući kako su konzervativni suci Vrhovnog suda motivirani stranačkim interesima, a ne očuvanjem ustavne i demokratske tradicije SAD-a. To je razlog zbog kojega su, kao i u slučaju iznimno kontroverzne presude *Bush v. Gore* iz 2000, pogodovali republikancima kojima ukidanje McCain – Feingoldova zakona ide više na ruku, s obzirom na to da u znatnijoj mjeri od svojih demokratskih suparnika ovise o donacijama krupnoga kapitala. Ta je optužba uvjerljivija ako uzmemo u obzir pozadinu samoga slučaja *Citizen United v. Federal Election Commission*. Konzervativna neprofitna tvrtka *Citizen United* snimila je dokumentarni film *Hillary: The Movie* u kojemu se demokratska kandidatkinja za predsjednika Hillary Clinton prikazuje u vrlo negativnom svjetlu. Nakon što je federalna izborna komisija zabranila distribuciju tog filma, uslijedila je tužba u kojoj je *Citizen United* tvrdio kako način na koji je film distribuiran (slanjem poštom nakon narudžbe) nije reguliran McCain – Feingoldovim zakonom. Spor je, dakle, bio u tome je li slanje videa narudžbom na privatne adrese oblik "javne distribucije" političkoga oglašavanja ili ne. Pet sudaca Vrhovnoga suda na vlastitu je inicijativu odlučilo da nije potrebno samo utvrditi je li takva vrsta distribucije povreda spomenutog zakona, nego je li i sam zakon ustavan. Teško se stoga oteti dojmu da je dio sudaca Vrhovnoga suda iskoristio tužbu korporacije *Citizen United* protiv federalne izborne komisije kao opravdanje da stanu na kraj zabrani korporativnoga i sindikalnog političkog oglašavanja.

Drugi je prigovor još ozbiljniji i odnosi se na korištenje prava na slobodu govora kako bi se ograničilo reguliranje političke participacije građana. Kako bi prava bila više od mrtva slova na papiru potrebno ih je interpretirati u danom kontekstu. Logika te interpretacije trebala bi biti vođena logikom zaštite one vrijednosti zbog koje pravo i postoji. U kontekstu ustavnih demokracija, pravo na slobodu govora temelji se na demokratskom načelu prema kojemu svim građanima treba osigurati jednaku mogućnost izražavanja mišljenja, čak i kada veliki broj ljudi neka

o tih mišljenja smatra neutemeljenima, uvredljivim ili neprihvatljivim. No, do pervertiranja tog načela dolazi u onom trenutku kada pojedinci ili organizacije koje su financijski superiornije od većine građana koriste tu superiornost kako bi izravno utjecale na izbore, a kasnije i na politike koje će izabrani zastupnici provoditi. Teško je govoriti o jednakom pravu na slobodu govora kada jedni šapuću, a drugi govore kroz megafon.

Nije potrebno biti veliki politički strateg kako bi se shvatilo da je zakon koji regulira donacije, ali ne i troškove političkih kampanja, više-manje bezvrijedan. Veliki donatori mogu u izbornoj kampanji registrirati veći broj manjih tvrtki, kroz njih usmjeriti svoje donacije željenom kandidatu i tako zaobići propise kojima se ograničava iznos koji jedna korporacija ili tvrtka smije uplatiti.

Mogući je odgovor tom prigovoru da se u svojoj interpretaciji prvog amandmana Vrhovni sud vodio libertarijskim, a ne demokratskim shvaćanjem prava na slobodu govora. Libertarijski pristup, kako pojašnjava profesor prava sa Sveučilišta Yale Owen Fiss, daje prednost zaštiti interesa pojedinca na samozražavanje, a to uključuje i žrtvovanje određenih vrijednosti, poput jednake mogućnosti pristupa javnom forumu i podjednake distribucije političkoga utjecaja. Nasuprot tome, demokratski pristup teži "proširenju okvira javne rasprave kao načina kojim bi se osiguralo običnom građaninu da se upozna s politikama o kojima se raspravlja i argumentima s više strana kako bi mogao ostvariti svoje ciljeve slobodno i u potpunosti" (Fiss, 1996:3).

Povijest sličnih slučajeva

Uvid u povijest sličnih presuda sugerira kako je Vrhovni sud SAD-a bio skloniji libertarijskom shvaćanju uloge prava na slobodu govora. Kontroverzna presuda iz 1976. u slučaju *Buckley v. Valeo* proglasila je neustavnim zakon donesen pod javnim pritiskom izazvanim skandalom Watergate. Senat je, zaobišavši veto ondašnjeg predsjednika Geralda Forda, izglasovao zakon kojim se reguliraju donacije i troškovi izbornih kampanja. Dio zakona kojim se znatno ograničava količina novca koju je moguće donirati kampanjama političkih kandidata ostao je na snazi, ali Vrhovni sud je, pozivajući se na povredu prvog amandmana i prava na slobodu govora, nevažećim proglasio dio zakona kojim je utvrđen troškovni prag izborne kampanje koji kandidati ne smiju prijeći. Ostavimo li po strani upitnu i naveli kritiziranu interpretaciju prema kojoj je svako zakonsko ograničenje novca koji je kandidatima na raspolaganju tijekom izbora udar na slobodu govora, još uvijek smo suočeni s ozbiljnim problemom: nije potrebno biti veliki politički strateg kako

bi se shvatilo da je zakon koji regulira donacije, ali ne i troškove političkih kampanja, više-manje bezvrijedan. Veliki donatori mogu u izbornoj kampanji registrirati veći broj manjih tvrtki, kroz njih usmjeriti svoje donacije željenom kandidatu i tako zaobići propise kojima se ograničava iznos koji jedna korporacija ili tvrtka smije uplatiti. Drugi primjer u kojemu nalazimo pozivanje na povredu prava na slobodu govora u kontekstu financijskog reguliranja izbornih kampanja jest obrazloženje presude u slučaju *Randall v. Sorrell* 2006, kada je šest sudaca Vrhovnoga suda procijenilo da je država Vermont djelovala protuustavno određivši nizak prag donacija izbornim kampanjama i dopustivši samo jednu uplatu privatnih građana ili organizacija, te limitirajući stranačku novčanu potporu na 400 dolara.

Ne upućuju li te presude na to kako je riječ o konzistentnoj politici Vrhovnoga suda u davanju prioriteta pravima pojedinaca nad ostvarivanjem demokratskog ideala pravedne izborne utakmice? Ako odgovorimo pozitivno na to pitanje i prihvatimo libertarijanski pristup tumačenju Prvog amandmana, ostaje, kako upozorava Fiss, pitanje definiranja korporacija kao osoba čija prava trebaju biti zaštićena u jednakoj mjeri kao i prava pojedinaca. Takva definicija ima korijene u Četrnaestom amandmanu Ustava, izglasovanome 1868, čija je primarna svrha bila da osigura jednaka građanska prava crnim robovima kroz zaštitu "života, slobode i vlasništva... svake osobe". Korporacije su iskoristile taj amandman kako bi osigurale svoja vlasnička prava, inzistirajući da sintagma osobe ne uključuje samo fizičke nego i pravne osobe. Time su i korporacije kao pravne osobe zaštićene Četrnaestim amandmanom u jednakoj mjeri kao i svi građani SAD-a. U kontekstu kapitalističkog sustava i tržišne ekonomije može postojati opravdan interes da se pravo vlasništva korporacija izjednači s pravom vlasništva pojedinaca. Ali, ista logika ne vrijedi i za pravo na slobodu govora, posebice ako uzmemo u obzir da, nakon spomenute presude u slučaju *Buckley v. Valeo*, trošenje i doniranje novca izbornim kampanjama, pravno gledano, potpada pod tu slobodu.

Riječ je o zloupotrebi pravne retorike i autoriteta Vrhovnoga suda kao zadnje instancije u interpretaciji Ustava u cilju pogodovanja krupnom kapitalu. Cijena toga nije samo žrtvovanje interesa većine građana, nego i temeljnih vrijednosti liberalne demokracije. Naime, u ustavnim demokracijama pozivanje na povredu prava funkcionira kao bacanje ručnika u ring političke utakmice. Kada se ustvrdi da određena politička odluka, zakonsko rješenje ili javna politika predstavlja povredu prava, njezina je legitimnost, ali i legalnost, odmah dovedena u pitanje. Prava nisu podložna ni volji većine ni demokratskom kompromisu, jer je njihov cilj upravo da spriječe ostvarenje onih interesa većine građana koji zahtijevaju žrtvovanje dobrobiti i dostojanstva pojedinaca. Dworkin (1984, 1985) je, ilustrirajući taj argument, iskoristio metaforu *prava kao aduta*: kao što je u kartaškim igrama adut karta koja je jača od svih ostalih karata, tako i prava neutraliziraju političko odlučivanje i političko djelovanje koje uključuje povredu nečijih prava. Stoga se odluka prema kojoj sloboda govora ne smije biti ograničena radi ostvarivanja drugih političkih vrijednosti, poput podjednakoga pristupa svih građana demokratskom procesu izbora zastupnika, čini opravdanom. No kad se jednom dopusti da korporacije budu nositelji jednakih prava kao pojedinci, kada definiramo doniranje i trošenje novca u izbornim kampanjama kao slobodu govora i kada iskoristimo povlašteni položaj koji prava imaju u političkom diskursu kako bi promovirali interese suprotne samim vrijednostima koje prava trebaju zaštititi, opravdanost tog argumenta vrlo brzo pada u vodu.

Naposlijetku, stavimo presudu u slučaju *Citizen United v. Federal Election Commission* u širi kontekst. Tradicionalna politička znanost, čiji je istaknuti zagovornik bio i Ciceron, temeljila se na dva temelja. Prvi je bio moralni odgoj pojedinaca koji je trebao osigurati dovoljan broj involviranih i predanih građana, a time i pravednu državu. Taj pristup temeljio se na pretpostavci da dobra politička zajednica zahtijeva dobre građane. Drugi temelj uključivao je umijeće institucionalnog inženjeringa – kroz zakone, tradiciju i javnu diskusiju – čija je primarna svrha bila ograničiti mogućnost zloupotrebe političke i ekonomske moći radi ostvarenja privatnih interesa pojedinaca nauštrb ostalih građana. Odluka Vrhovnoga suda SAD-a u spomenutom slučaju ide upravo u suprotnome smjeru od onoga što logika tradicionalne političke znanosti nalaže: riječ je o institucionalnom rješenju koje široko otvara vrata korupcijskom utjecaju ekonomskih interesa pojedinih skupina na političku sferu. Taj je utjecaj postao u toj mjeri prevladavajući da je danas sasvim primjereno razmišljati o SAD-u ne više kao o svjetioniku demokracije, nego kao o defektnoj ili krnjoj demokraciji.

Literatura

- Ciceron, M. T. (2001). *Država*. Zagreb: Demetra.
- Dahl, R. (1956). *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: Chicago University Press.
- Dahl, R. (1961). *Who Governs: Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- Dworkin, R. (1984). Rights as Trumps. U: Waldron, str. 153-168.
- Dworkin, R. (1985). *A Matter of Principle*. Cambridge: Harvard University Press.
- Dworkin, R. (2010). The "Devastating" Decision. *The New York Review of Books*. 57 (3). <http://www.nybooks.com/articles/23678>
- The Economist* (2010). Unbound. The Supreme Court undermines convoluted campaign-finance rules, 28. siječnja 2010.
- Fiss, O. M. (1996). *The Irony of Free Speech*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hamilton, A., Madison, J., Jay, J. (1961). *The Federalist Papers*. New York: Penguin Books.
- Saez, E. (2009). Striking it Richer: The Evolution of Top Incomes in the United States. <http://elsa.berkeley.edu/~saez/>
- Waldon, J. (ur.) (1984). *Theories of Rights*. Oxford: Oxford University Press.