

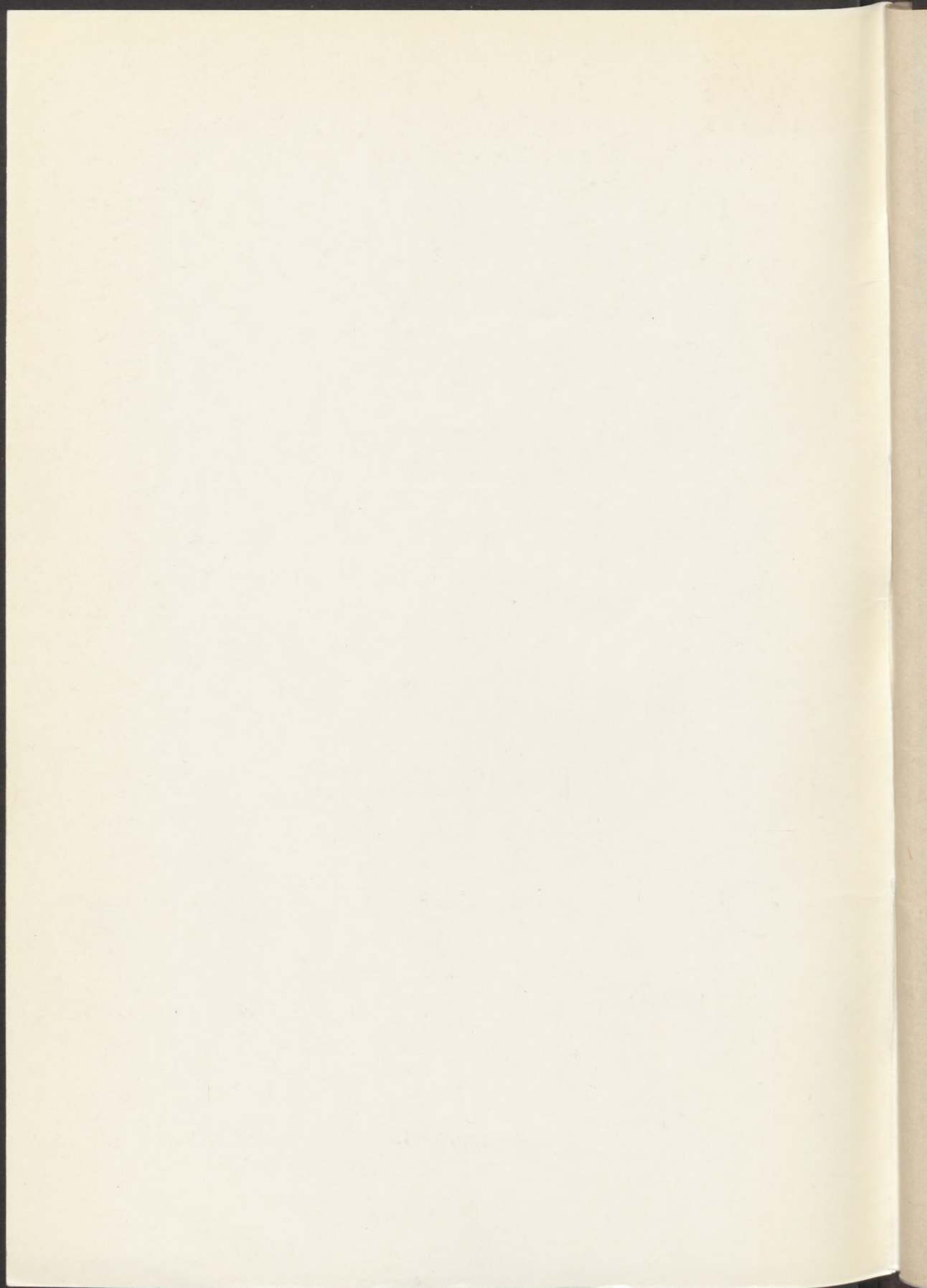
MC
111.358

ÁLLAMTUDOMÁNYI KUTATÓKÖZPONT

TIMORÁNSZKY PÉTER
A LOBBY



Budapest, 1991.



ÁLLAMTUDOMÁNYI KUTATÓ KÖZPONT

TIMORÁNSZKY PÉTER

A LOBBY

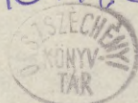
Felelős kiadó: Kilényi Géza
a Kutatóközpont igazgatója

Budapest 1991.

A szerző ez úton is köszönetét fejezi ki a United States Information Agencynek, dr. Veress Bulcsúnak, a washingtoni Szenátusi Hivatal és Molnárné Basa Enikőnek a Kongresszusi Könyvtár munkatársának, hogy sok irányú segítségükkel lehetővé tették e szerény tanulmány létrehozását.

Budapest, 1991. január

MC111.358

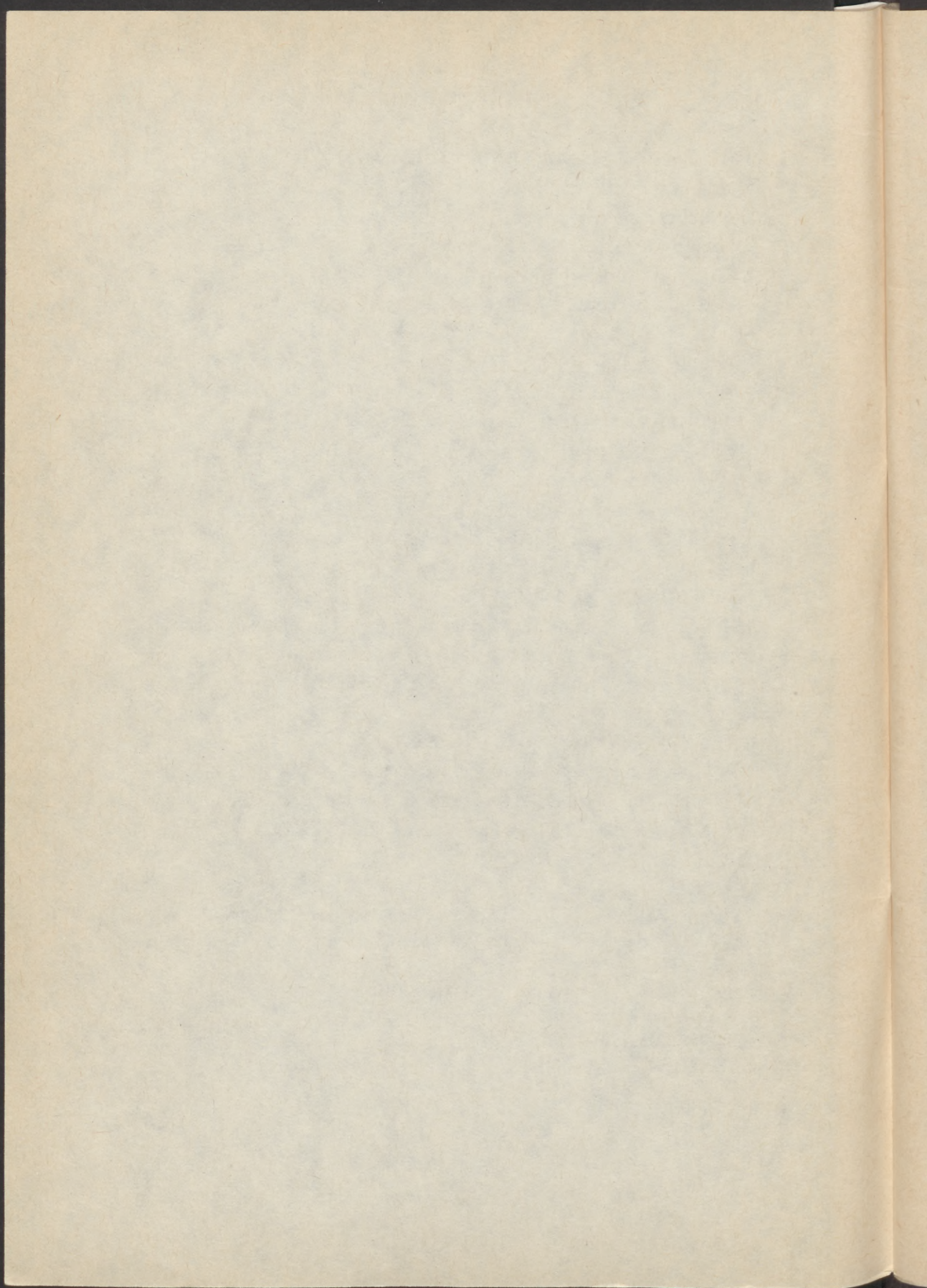


1991

ISBN 963 7450 52 1

Tartalom

| | |
|---|----|
| I. VÉLEMÉNYEK, NÉZETEK A LOBBYZÁSRÓL | 3 |
| 1. Lobbyzás és erkölcs | 3 |
| 2. A lobbyzás néhány jellemző módszere | 5 |
| 3. Lobbyzó Kongresszus és Kormány | 7 |
| 4. Érdekcsoportok lobbyzása | 8 |
| 5. Külföldi érdekeltségek lobbyzása | 10 |
| II. MI A LOBBY? | 12 |
| 1. A lobby fogalma | 12 |
| 2. A Janus arcú tevékenység | 13 |
| III. A LOBBYZÁS JOGI SZABÁLYOZÁSÁNAK TÖRTÉNETE ÉS FORRÁSAI | 15 |
| 1. A lobbyzás története | 15 |
| 2. A lobbyzás társadalmi gyökerei | 18 |
| 3. Az Amerikai Egyesült Államok jogának néhány sajátossága | 23 |
| 4. A lobbyzásra vonatkozó jog forrásai | 26 |
| IV. A LOBBYZÁS TÖRVÉNYI SZABÁLYOZÁSA | 28 |
| 1. A lobbyzás törvényi szabályozása az egyes tagállamokban | 28 |
| 2. A lobbyzás törvényi szabályozása a szövetség szintjén | 33 |
| 3. A lobbyzásra vonatkozó (szövetségi) szabályzatok és jegyzékek | 38 |
| 4. A végrehajtás gondjai | 39 |
| V. LOBBYZÁS, KAMPÁNY ÉS REKLÁM | 42 |
| 1. A közvetlen és közvetett lobbyzás, a reklám | 42 |
| 2. Kampány és lobbyzás, azonosságok és különbségek | 45 |
| VI. VISSZA ÉS ELŐRETEKINTÉS, A LOBBYZÁS LEHETSÉGES JÖVŐJE | 53 |
| MELLÉKLETEK | 59 |
| 1. sz. melléklet: Az 1946. évi törvényhozási átszervezési törvény, amely magában foglalja a lobbyzásról szóló törvény szövetségi szabályozását. | 59 |
| 2. sz. melléklet: Lobbyzók és érdekcsoportok (Az információs források jegyzéke) | 64 |
| 3. sz. melléklet: Forrásművek | 67 |
| JEGYZETEK | 74 |



I. VÉLEMÉNYEK, NÉZETEK A LOBBYZÁSRÓL

A lobbyszás az amerikai közéletben annyira elterjedt tevékenység, hogy némi túlzással azt is állíthatnánk az USA-ban mindenki lobbyszik. Lobbyznak csoportok és egyének, pártok és kormányok, lobbyszik szövetségi és tagállami szinten, sőt az USA-ban még a külföldiek is lobbyszhatnak. A lobbyszásnak ugyanakkor a hazai közéletben indokolatlanul rossz csengése van, pedig ez a tevékenység nálunk sem ismeretlen. Mielőtt sommásan elítélnénk a lobbyszást, kövessük inkább az amerikai észjárás és elmarasztalás helyett próbáljuk meg lényegét feltárni, funkcióit megismerni. E rendkívül szerteágazó tevékenység eszköz és célrendszerének bemutatására – bevezető helyett – álljon itt néhány vélemény, értéktélet és adat a lobbyszról és a lobbyszásról. Azok, akik a lobbyszásról írnak, véleményüket, értéktéletüket megfogalmazzák, igen különböző szempontok szerint teszik ezt, így csoportosításuk is minden esetben önkényes. A jelen tanulmány első fejezete a washingtoni Kongresszusi Könyvtár szempontjai szerint követ összeállítását, amelyet a Könyvtár az amerikai Kongresszus számára „Érdekcsoportok és lobbyszás” című kiadványában alkalmazott. (1)

1. Lobbyzás és erkölcs

Nagyon leegyszerűsítve azt mondhatjuk, hogy az Amerikai Egyesült Államok puritán erkölcsű ország, amelyben olyan kategóriáknak, mint „tisztességtelen” és „erkölcstelen” komoly társadalmi befolyása van. A korrupciót sem tekintik egyszerűen csak megvesztegetésnek, inkább olyan kifejezésnek, amely a tisztesség hiányára „a rossz iránti hajlamra” is utal. Amerikában a puritán erkölcs megkívánja a közfunkciót betöltő személytől a feddhetetlenséget és azt, hogy aki ennek nem tud eleget tenni az ne vállalkozzon ilyen tisztségre. Aki viszont megfelel az erkölcsi követelményeknek is, azt funkciójában a törvény védeni igyekszik a tisztességtelen befolyásolás ellen. Wyoming állam 1889. évi Alkotmánya például felhatalmazza a törvényhozást, hogy megvédje tagjait az erőszakkal, a kenőpénzek felajánlásaival vagy a magánszemélyek által folytatott befolyásolással szemben. Alabama állam 1901. évi Alkotmánya pedig megtiltja minden állami és megyei hivatalnoknak, hogy bármiféle díjat, ellenszolgáltatást vagy más értékes tárgyat elfogadjon: „Lobby tevékenység kifejtéséért bármely a törvényhozás alatt álló tervezet mellett, vagy ellen, illetve, hogy az ilyen tervezet elfogadását, avagy elutasítását biztosítandó felhasználja befolyását, illetve ne éljen azzal.” A jog

azonban nem minden állam területén azonos. Nem minden állam tiltja meg, legfeljebb csak átmenetileg korlátozza a lobbyszásban azt, aki korábban például a törvényhozásban vagy a kormányzatban dolgozott és megbízatása megszűnése után lobbizni akar. Egyes szerzők ezért erkölcsi megfontolásokra hivatkoznak, s az említett korábbi tevékenységeket összeférhetetlennek tartják a lobbizással „A lobbizás – írja pl. Rowland Evans – növekvő iparággá vált országunk fővárosában és túl sok korábbi kormányhivatalnok arcátlanul hasznot húz belőle”. (2) A kormányzati tapasztalatok felhasználása a lobbizók számára azonban óriási előnyt jelent, amelyről erkölcsi megfontolások miatt nem mindenki mond le. A magánérdekek képviselői megbízóiktól gyakran kapják azt a tanácsot, hogy hasznosítsák a szövetségi kormányzatról szerzett közvetlen tapasztalataikat, különösen a hivatalnokokkal kialakult kapcsolataikat annak érdekében, hogy előnyöket csikarjanak ki megbízóik részére. Egy felmérés alkalmával pl. 776 érdekképviselőt ellátó személy adatait vizsgálták meg, hogy tisztázzák a közvetlen kormányzati tapasztalatok előfordulásának gyakoriságát és intézményi elhelyezkedését. A megkérdezetteknek alig több mint a fele rendelkezett némi ilyen jellegű szolgáltatással, kétszer annyi a kormányzati részlegben, mint a Kapitólium körében belül. (3) E felmérésből nem lehet azonban messzemenő következtetéseket levonni sem a szövetségi fővárosban, sem az egyes tagállamokban folyó lobbizásról. Az állami adminisztrátorokkal készült részletes interjúk, valamint a törvényhozókról Georgiában készült felmérés felhasználásával Abney például összehasonlította a közhivatalok érdekében lobbizók viselkedését a magánszektor csoportjaiért lobbizók tevékenységével. Megállapította, hogy a közhivatalok lobbizói bennfentesek gyanánt előnyösebb helyzetben vannak (4) és sikeresebben lobbiznak, mint más érdekképviselői csoportok.

A korábbi pozíció és a lobbizás között feszülő erkölcsi ellentmondás frappáns példáját említi Lawrence J. Haas „Változó partnerek” c. cikkében, helytelenítve, hogy „sok korábbi kongresszusi és pénzügyminisztériumi támogató, aki segített az 1986. évi „Adóreform Törvény” tervezetét elkészíteni, most olyan ügyfelek érdekében lobbizik, akik a törvény egyes részeit meg akarják változtatni, illetve meg akarják őrizni”. (5)

A puritán erkölcsiség önmagában nem képes mindenkit visszatartani a társadalmilag meg nem engedett cselekményektől. A lobbizásra vonatkozó jogi szabályozás gyengéi és fehér foltjai, egyeseknél az erkölcsi normák „rugalmas” kezelése – mutat rá Manne – azt eredményezi, hogy „a Kongresszus marad a szövetségi kormányzásnak az egyetlen olyan része, amelyben az alkalmazottak

elfogadhatják és rendszeresen el is fogadják az ajándékokat, a drága vacsorákat és a tengerentúli utakat azoktól a személyektől és cégektől, akiknek a szűklátókörű érdekeit a szövetségi alkalmazottak kéretnek szívükön viselni... Amíg a Kongresszus véget nem vet ennek a felháborító gyakorlatnak, addig állandóan szembe kell néznie a jogtalan befolyásolás valós eseteivel és durva izléstelenség mocskolja be”. (6) Mindez annak ellenére van így, hogy a Kormány Etikai Irodájának helyettes igazgatója 1987. október 27-ei memorandumában kifejezetten megtiltotta, hogy a szövetségi alkalmazottakat meghívják vacsorára, vagy ebédre egy étterembe a lobbyszók, riporterek vagy mások, akik érdekeltek egy hivatal munkájában. (7) A lobbyszást ellenző vélemények mellett gyakran nyilvánosságot kapnak olyan álláspontok is, amelyek a lobbyszás hasznosságát emelik ki, illetve reális képet igyekeznek festeni a nyomásgyakorlás sajátos módszereiről. Egy riportban Janet Hook például kétségbevonja bizonyos elitelendő módszerek sikerességét: „azok a korábbi tagok, akik lobbyszának... bemehetnek egészen a Képviselőház üléstermébe, hogy fecsegjenek volt kollégáikkal, az ilyen taktikai húzások azonban szánalmasak és nincsenek befolyással.” (8)

A lobbyszás és az erkölcs közötti összhang megteremtése nemcsak a közvélemény és a társadalom ügye. Egyes államok a törvényhozás útján is biztosítani kívánják, hogy területükön fair módon lobbyszának. Wisconsin állam 1947. évi alkotmány módosításába például több olyan erkölcsi normát építettek be – s emeltek ezáltal törvényerőre – amely meggátolja a tisztességtelen és erkölcstelen lobbyszást. Hasonló módon járt el később Montana állam is. A tisztességtelen lobbyszás időnként nyilvánosságra kerülő esetei azonban azt mutatják, hogy a lobbyszás és az erkölcs közötti „meccs még nincs lejátszva”.

2. A lobbyszás néhány jellemző módszere

A nyomásgyakorlás módszerei igen változatosak lehetnek attól függően, hogy kire irányul a nyomás. Az adott személy vagy csoport tagjainak jelleme, pozíciója, szükségletei mind meghatározó erővel bírhatnak, amikor a lobbyszó akcióba kezd. Lyn Nofziger „Légy óvatos” c. cikkében arról ír, hogy a lobbyszás napjainkban igen árnyalt és választékos módon és eszközökkel valósul meg, (9) amelynek okai a nyilvánosságban inkább, mint a büntető szankciókban keresendőek. „Néhány sajátos érdekeltséggel rendelkező csoport, köztük az erőteljes dohány, alkohol és fegyver lobby a jótékonyosság és a politikai stratégiák keverékét használja fel arra, hogy egy kisebbségi közösségen belül előmozdítsa üzleti céljait és alátámassza politikai indítékait, ugyanakkor néhány szinesbőrű vezető – állapítja meg Nofzi-

ger – növekvő aggodalommal figyeli, hogy ezek az erőfeszítések szintén felkeltethetik a faji érzékenységet, ami más típusú érdekérvényesítési eszközök igénybevételét eredményezheti. (10) Califano „az egészségügyi káosz”-ról írt cikkében (New York Times Magazin 1988. márciusi szám) részletesen bemutatja, hogy az egészségügyi lobby hatására a Kongresszus valószínűleg miért szavaz meg olyan törvényt, amely ismét megnyitja az adófizetők csekkönyveit az orvosok és a kórházak előtt, megtömve a betegellátás jelszava mögé bújó egészségügyi dolgozó zsebeit, míg a páciensnek „egy kicsit közelebről” kell szemlélnie az egészségügyi politikát.

A befolyásolás módszereit a Current American Government a washingtoni lobbykról írva (11) így jellemzi: „A lobbyk, amelyeket a kormányzás művészetében jártas szakemberek irányítanak erőfeszítéseiket azokra a kulcspontokra koncentrálják, ahol a döntések megszületnek, és ahol a politika gyakorlattá válik. Ha egy csoport elveszt egy menetet a Kongresszusban, akkor folytathatja harcát a törvények végrehajtásával megbízott hivatalban vagy a bíróság előtt. Egy-két év múlva ismét felveheti a küzdelmet a Kongresszusban. Ez a folyamat a végtelenségig tarthat.”

Akár a Kongresszusra, akár a kormányzati részlegre fordítják figyelmüket, a lobbyzók olyan módszereket használnak, amelyeket alkalmasnak vélnek lehetőségeik és a megbízók politikájának megvalósítására. Így még ma is az egyik legjobban bevált módszer a vesztegetés, bár ujabban ennek csak igen kifinomult változatait célszerű igénybevenni. A Kongresszus tagjainak megvesztegetése jól dokumentált gyakorlat volt a XIX. században, valamint a XX. század elején. Amikor az 1830-as években a Kongresszus belekeveredett az Andrew Jackson elnök és a Bank of the United States között dúló harcba, kiderült, hogy Daniel Webster massachusetts-i szenátor a banktól honoráriumot kapott. 1833. december 21-én Webster így panaszkodott a bank elnökének, Nicholas Biddle-nek: „Honoráriumomat nem újították meg, illetve nem hosszabbították meg a szokásos módon. Amennyiben kívánatosnak tartják, hogy a bankkal fennálló kapcsolatom tovább folytatódjék, jónak tartanám ha küldenék szokásos honoráriumomat.”

Martin M. Mulhall a Gyáriparosok Országos Szövetsége (National Association of Manufacturers – NAM) érdekeiért lobbyzó 1913-ban a nyilvánosság előtt kijelentette, hogy törvényhozatali előnyökért cserébe megvesztegette a Kongresszus tagjait. Mulhall havonta 50 dollárt fizetett a Képviselőház egyik alkalmazottnak a ruhatárakból szerzett belső információkért. Részben ezek

segítségével befolyást gyakorolt a Képviselőház vezetőire, hogy a NAM-mal baráti viszonyban álló tagokat delegáljanak a Ház bizottságaiba és albizottságaiba.

A II. világháborút követően a lobbyzók direkt szavazatvásárlásait az esetek többségében sokkal kifinomultabb technikák váltották fel. A meggyőzés mind hatékonyabb eszközévé vált a közvetett – a választók által gyakorolt –, nyomás és a politikai támogatás. De a vesztegetés sem tűnt el teljesen. Az úgynevezett Abscam botrány, amelyre 1980-ban derült fény, bizonyította továbbélését. A kormány titkos vizsgálata a politikai korrupcióról – amely „Abscam” néven vált ismertté és amelynek során a Szövetségi Nyomozóiroda (FBI) magukat üzletembernek, vagy gazdag araboknak kiadó ügynökei megpróbálták lefizetni a Kongresszus tagjait és más választott hivatalnokokat. A színlelt vesztegetés célja az volt, hogy a gyanúsítottakról nyomozati adatokat gyűjtsenek és megállapíthassák, hogy azok korrumpálhatók-e, segítenek-e az araboknak palotákat szerezni az USA-ban, ill. szövetségi támogatásban részesülni és ingatlanvásárlási ügyeket elrendezni. A vizsgálat hét kongresszusi tag, hat képviselő és egy szenátor bűnösségének a megállapításával végződött. A vádak a vesztegetés büntetettől a konspirációig terjedtek.

3. Lobbyzó Kongresszus és Kormány

A hatalmi ágak megosztásán és egyensúlyán nyugvó amerikai államszervezetben bizonyos értelemben a kormány is arra kényszerül, hogy céljait esetenként lobbyzással érje el. Ugyanez érvényes a törvényhozásra is, amelyben az egyes bizottságok munkájában szintén nyoma van a lobbyzásnak.

Mindez azt mutatja, hogy a lobbyzás nem egyértelműen tisztességtelen befolyásolás, hanem egy, a gyakorlat által kitermelt, érdekartikulációs mechanizmus.

Az amerikai társadalomban a kormány nem mindenható, nem rendelkezik minden kívánatos eszközzel politikája végrehajtásához, ráadásul a Kongresszus erős ellenőrzése alatt áll. Természetes tehát, hogy ebben a helyzetben a kormány is igénybe veszi az érdekérvényesítés és nyomásgyakorlás egyik hathatós eszközét a lobbyzást. Az is természetes, hogy a kormány elsősorban a Kongresszus „ellen” lobbyzik, és arra törekszik, hogy akcióihoz megnyerje a Kongresszus támogatását. A kormány politikai lobbyzásában érdekesekek pl. azok az erőfeszítések, amelyeket John Foster Dulles külügyminiszter tett, hogy jó viszonyt tartson fenn a Kongresszussal. A Dulles és a Kongresszus közötti viszony az Eisenhower-kormány sikereinek gyakran figyelmen kívül hagyott aspektusa, pedig Dullesnek sikerült egyedül elérnie azt, hogy külpolitikájában mindkét párt támogassa őt. (12)

A dolog természetéből adódik, hogy a kormány lobbyzása nem kap nyilvánosságot, szemérmesen a háttérben zajlik. J. Drumtra a *Common Cause Magazine* 1987 decemberi számában a kormányzat belső működését vizsgálva több ilyen momentumra hívja fel a figyelmet. Ismerteti az elnöki lobbyzás módszereit, a nyomásgyakorláshoz folyamodó politikai akcióbizottságok tevékenységét. Reagan elnök például aktívan lobbyzott un. csillagháborus terveit megvalósításáért, gyakran találkozott tudósokkal, nyilvánosan tegeződött Teller Edével, bevonta az érintett tudományágak képviselőit a kormányzati tervező munkába stb. Drumtra tanulmánya rávilágít arra is, hogy az egyes kongresszusi felszólalások, javaslatok mögött gyakran nem a közérdek, hanem valamely lobby érdeke húzódik meg, így pl. megállapítja, hogy a tehergépkocsivezetők, a műsorszóró társaságok, az értékpapír- és dohányérdekeltségek fizették 1987-ben a legnagyobb honoráriumokat a Kongresszus tagjainak beszédeikért, felszólalásaikért. Az *American Trucking Association*, a *Securities Industry Association*, a *Tobacco Institute* és a *Paine Webber* voltak 1987-ben a legnagyobb honorárium fizetők, amelyek mindegyike több, mint 100.000 dollárt fizetett ki honorárium formájában a Kongresszus tagjai részére. A „*Fee Speech*” című tanulmány szintén lényeges honorárium fizetéseket talált a Képviselőház és a Szenátus kereskedelmi bizottságainak (*Commerce Committees*), valamint a Képviselőház és a Szenátus banktevékenységgel foglalkozó bizottságainak (*Banking Committees*) tagjai számára. 1987-ben tiszteletdíj formájában a Kongresszus tagjai részére összesen 9,8 millió dollárt fizettek ki a *Common Cause* állítása szerint. „A szenátorok 3.138.026 dollárt kaptak honorárium gyanánt 1987-ben, ami fejenként átlagosan 31.380 dollárt tesz ki. A képviselők 6.677.924 dollárt kaptak tiszteletdíj formájában (1987), ami fejenként átlagosan 15.530 dollárt jelent”. (13)

4. Érdekcsoportok lobbyzása

Az érdekcsoportok lobbyzása sokkal bonyolultabb jelenség mint általában egy-egy törvénytámogató vagy ellenző lobbyzás, valamely vállalkozás érdekében. Az amerikai társadalomban több ezer érdekcsoport működik a politikai, gazdasági, kulturális stb. területeken. Az érdekcsoportok, szervezetek lobbyzása egyben konfliktus jelzés is, azt mutatja, hogy a társadalomban valahol „baj van” feszültség keletkezett, ellentét támadt valamely állami döntés, vagy intézmény és az érdekszervezet által képviselt társadalmi réteg között. A különböző érdekcsoportok stratégiát építenek fel tagjaik közös egyéni törekvéseiből, amelynek alapján küzdenek vagy kompromisszumokat kötnek. Amerikában a szakirodalom nagy

érdeklődéssel fordul e jelenség felé, mert a hagyományos állami működés merev kereteinek fellazítót látja az érdekcsoportok lobbyszásában. Michael McLann „a társadalmi érdekek szolgálatában álló liberalizmus és a modern irányítású állam” összefüggéseit vizsgálva például arra a következtetésre jut, hogy „A liberális társadalmi érdekcsoportok a tömegeket érintő politika irányelvei kialakításának és a modern államnak kiemelkedő és maradandó jellegzetességei.” A cikk úgy érvel, hogy sem a pluralista, sem az érdekképviseleti rendszer uralkodó modellje nem képes megfelelő választ adni „ezeknek a modern reformcsoportoknak az egyedülálló jellegére.” (14) Egy másik tanulmány az érdekcsoportok, a politikai irányelvek, valamint az irányítók, törvényhozók, adminisztrátorok és lobbyszók kölcsönhatásait vizsgálja az állami politikában. Elemzi politikájuk elfogadottságát, abból a szempontból, hogy mennyire illeszkedik az alrendszerű politika fogalmi modelljéhez. (15) A szerző arra a következtetésre jut, hogy a hivatalos politika sokszor képtelen magától „befogadni” azokat az érdekeket, amelyeket a lobbyszás által az egyes érdekcsoportok „elé hoznak”.

Mivel a lobbyszás átszövi az amerikai társadalmat és közéletet, ezért nincs semmi meglepő abban, hogy pl. az általános iskolák önálló lobby-érdekcsoportot alkotnak. Két szerző figyelemre méltó elemzést ad erről a lobbyszó érdekcsoportról megállapítva, hogy az oktatásüggyel szembeni ellenállásban megmutatkozó hatalmas erejének semmi köze sincs az érvek logikájához. Annál több köze van viszont ahhoz a képességéhez, hogy önös érdekekből fakadó politikáját „a közérdekről való papolás mögé” rejtse. A szerzők felhívják a figyelmet arra, hogy az általános iskolai lobby igazi arca a privát előnyöknek a köz rovására történő elérése érdekében végzett politikai befolyás, ami nem más, mint önérdek. (16) A Washington Times 1989-ben némi iróniával ír egy különös lobbyszóról: húsz esztendővel ezelőtt Peggy Charren elhatározta, hogy tennie kell valamit a gyermekprogramok gyenge minősége ellen. Ezért megalakította az „Action for Children’s Television”-t (Akció a gyermekek televíziójáért) elnevezésű mozgalmat, amely a változásokért lobbyszozik. Erőfeszítései egy törvényjavaslatot eredményeztek, amelyet ez évben várhatóan elfogadnak és ez megszorításokat ró a hálózatokra. „Megérdemelten kapja meg az Emmy-díjat munkásságáért.” (W.T. 1989. február 46-47. p.)

Az amerikai életformából és szemléletből következik, hogy nemcsak elfogadják a lobbyszást, hanem a sikeresség szempontjából rangsorolják is az egyes érdekcsoportokat. A legjobbknak a Citizens for Tax Justice (Állampolgárok az igazságos adózásért), a Center for Budget and Policy Priorities (Központ a költségvetési és politikai prioritások szolgálatában), a Natural Resources Defense Council

(A természeti erőforrásokat védő tanács), a Nature Conservancy (Természet megóvása), valamint a National Taxpayers Union (Adófizetők országos szövetsége) elnevezésű szervezetek bizonyultak, míg a legrosszabbaknak a National Committee to Preserve Social Security and Medicare (Országos bizottság a társadalmi biztonság és az öregkori állami betegbiztosítás fenntartásáért), a National Organization for the Reform of Marijuana Laws (Országos szervezet a marihuána törvények reformjáért), a National Organization for Women (Országos szervezet a nőkért), valamint a Citizens for Sensible Control of Acid Rain (Állampolgárok a savas eső hatékony visszaszorításáért) elnevezésű szervezetek. (17)

5. Külföldi érdekeltségek lobbyzása

„Amerika az amerikaiaké” gondolta J. Monroe elnök. Az érdekartikulációnak abba a bonyolult rendszerébe, amely az USA-ban megvalósult, szükségszerűen beépültek azonban a legkülönbözőbb külföldi érdekek és az ezeket képviselő érdekszervezetek is. Természetesnek mondható, hogy ezek az amerikai társadalomban és gazdaságban jelenlevő külföldi érdekek alkalmazkodnak a helyi körülményekhez, az érdekvégyesítés és az azt elősegítő nyomásgyakorlás kialakult intézményeihez és módszereihez. Az is természetes, hogy a külföldi érdekekért való lobbyzás időnként botrányt okoz, pláne ha azt egy ellentétes érdekű amerikai csoport jól kihasználhatja.

Steven J. Dryden a Toshiba botrány elemzésével kimutatja, hogy a külföldi érdekek érvényesítése egyes lobbyzók részéről milyen kifinomult eszközökkel történik, s ugyanakkor mennyire etikátlan dolog, hiszen háttérbe szorítja a hazai érdekeket. A szerző ismerteti, hogy a japán Toshiba Machine Company érdekeit képviselő amerikai lobbyzók például sikeresen csökkentették azoknak az import szigorításoknak a hatását, amelyeket a Kongresszus a céggel szemben kívánt bevezetni, mivel az a Szovjetunió részére történt fejlett tengeralattjáró technológia illegális eladásával megszegte a nyugati export korlátozásáról szóló szabályozásokat. (18)

Egy másik szerző (Bard) az izraeli lobby befolyását vizsgálta a Reagan Kormány azon döntéseinek tükrében, hogy AWACS eladásokra került sor Szaud-Arábiának. Az elemzés azt érzékelteti, hogy a lobby befolyása részben az egymással versengő érdekek között meglevő lobby erők egyensúlyának függvénye. Továbbá azt, hogy az elnöknek a lobby ellenállását letörni képes ereje nemcsak a lobbyzók erők egyensúlyának a kérdése, hanem az általa képviselt politikai tőke és a

törvényhozással fenntartott hatékony kapcsolat szempontjából kifejezett elnöki hatalom függvénye. (19)

A külföldi érdekekért végzett lobbyzás a lobbyzás problematikáján belül tehát külön kurriózum. Ez derült ki a republikánus párti Stuart Spencer lobbyzásából, aki 1985-1986 folyamán képviselte a panamai Noriega tábornokot. Spencer és cége fizetés ellenében tanácsokat adott Noriega-nak, akinek képviseletében lobby tevékenységet folytatott a Kongresszus és a Reagan Kormány körül a panamaiaknak a kábítószerkereskedelemben betöltött szerepét vizsgáló szövetségi nyomozás kérdéseiben. (20)

II. MI A LOBBY?

Samuelson szerint a nyomást gyakorló lobbyzó csoportok egyaránt terhei és dicsősége a modern amerikai demokráciának.

1. A lobby fogalma

A szótárak szerint a „lobby” kettős jelentésű főnév, amely az Amerikai Egyesült Államok képviselőházának folyósóját (előcsarnokát), ill. a képviselők olyan csoportját jelenti, akik azonos cél vagy érdek miatt társulnak, s próbálnak nyomást gyakorolni a törvényhozásra. A lobbyzás vagy lobbyzmus tehát „kijárás”, azaz a képviselők befolyásolása, „megajándékozása” azért, hogy a megbízó által adott célt segítsék elérni.

A lobbyzásról közölt vélemények, nézetek birtokában azonban joggal állíthatjuk, hogy a lobbyzás több annál, amit e tevékenység meghatározására a szótárak adnak. A lobbyzás – amennyiben nem valósít meg bűncselekményt – az érdekképviselőt sajátos formája, amelyben a képviselőt ellátó arra vállalkozik, hogy hathatós módon és eszközökkel sikerre próbálja juttatni a megbízó ügyét, érdekét. A lobbyzás felfogható úgy is, mint érdekek közvetítése, továbbítása a törvényhozáshoz ill. más kormányzati szervekhez. A lobbyzást akár rendszer stabilizáló faktornak is tekinthetjük, mivel az államilag kiépített információs csatornákat megkerülve közvetlenül a döntéshozókhoz juttat információkat társadalmi rétegek, csoportok vagy egyének helyzetéről, törekvéseiről, igényeiről stb. A lobbyzás ezáltal közvetlen kapcsolatot teremt a hatalmi struktúra két szélső pontja között. A lobbyzás nem amerikai sajátosság, megtalálható minden demokratikus és diktatórikus államban. Nálunk a kiegyezés után éppen úgy lobbyztak – Mikszáth Kálmánál olvashatunk erről – mint 1945 után a pártállamban, legfeljebb a stílus és a módszer volt eltérő. Az amerikai lobbyzás sajátossága abban rejlik, hogy míg Európában az érdekképviselői jogosítványokat az államok részletekbe menően jogilag szabályozták, ugyanakkor nem szabályozták a lobbyzást. Az USA-ban sem a szövetségi törvényhozás, sem a tagállamok nem törekedtek az érdekképviselőtek európai minta szerinti jogi szabályozására, viszont bizonyos körben jogilag szabályozták a lobbyzást. Ezek a jogi szabályok több-kevesebb eredménnyel megpróbálják ezt a tevékenységet a társadalom által elfogadható keretek közé szorítani.

2. A Janus arcú tevékenység

Az amerikai lobbyszás rendkívül sok célpontú rendszerében kétségtelenül az egyik legfrekvenciáltabb cél a törvényhozás, ill. a kormány politikájának befolyásolása. E pontokon követhető nyomon leginkább a lobbyszás valamennyi jellemzője. Az utóbbi években a Kongresszusra nehezedő erők egyike sem kapott olyan széles nyilvánosságot és mégis egyiket sem övezi olyan homály, mint a washingtoni székhelyű lobbyszók és az általuk képviselt csoportok szerepét. (21) A külön érdekek képviselőjében fellépő és a tagok szavazatait összevászáló dagályos beszédű ügynök közkedvelt képe azonban ma már igencsak tulzó leegyszerűsítés. Napjaink amerikai lobbyszóinak szerepe sokkal összetettebb, tevékenységük technikája kifinomultabb. „Fiatalabb és ügyesebb specialisták – akik a problémákra és a választási kampányokra összpontosítanak – nagy arányban kerülnek fel a washingtoni lobbyszók palettájára és ez megváltoztatja a lobbyszás jellegét a fővárosban.” állapítja meg e jelenséggel kapcsolatban a National Journal „új srácok a színen” c. cikkében. (22)

A lobbyszók és lobbyszóportok mind aktívabb szerepet töltenek be a modern törvényhozás folyamatában. A washingtoni lobbyszók testületei egyenletesen bővültek a „New Deal” bevezetése óta, de különösen a 70-es évek elejétől, sőt önálló érdekképviselőket a Lobbyszók Ligáját is létrehozták. Attól kezdve, hogy az ország életében a központi kormányzat óriási erővé vált és megnőtt azoknak a területeknek a száma, ahol a központi politika módosulásai az egyes érdekcsoportok számára a siker, vagy a kudarc előidézői lehetnek, ugyancsak alaposan megnövekedett a nyomásgyakorló szervezetek száma is. Ez a magyarázata annak, hogy a lobbyszással foglalkozók számának növekedése párhuzamos jelleget mutat a szövetségi kiadások növekedésével és a központi hatalomnak újabb területekre történő kiterjesztésével. Az evidencia fordított esetben is érvényes. A szövetségi kiadások csökkentésére irányuló kampánnyal, amely a Reagan kormányzat idején kapott lendületet, az egyre apadó szövetségi dollárösszegek utáni versengés mind élesebbé vált és számos lobbyszó kényszerült irodáját más jövedelmezőbb tevékenység szolgálatába állítani. A lobbyszóknak versengeniük kell tehát egymással is, hogy érdekköreiken belül megőrizték szokásos bevételeiket, vagy „részeket szakítsanak ki” a csökkenő szövetségi közös alapokból. Ebben a folyamatban „bőségesen voltak nagy ütésváltások a lobbyk között 1987-ben. A hatalomátvitelről szóló törvények, a japán kereskedelmi szankciók, a térsza és a pizza, valamint az országszerte növekvő méretű szenvedély a „home recording” iránt, mind a csata középpontjában álltak. Ezek a kérdések áldozatokat is követeltek

néhány lobbyzótól, a legnagyobb mértékben azoktól, akik japán ügyfeleket, valamint a bankipart képviselték. De a legtöbb esetben a háborúságok tovább folytatódtak 1988-ban, pillanatnyi szünet nélkül”. (23)

A kereskedelmi és ipari érdekcsoportok, szakszervezetek, etnikai és faji csoportok, szakmai szervezetek, állampolgári tömörülések, valamint a külföldi érdekeltségek képviselői időről időre, sőt egyesek folyamatosan ilyen vagy olyan módszerrel megpróbálnak a törvényhozással kapcsolatos céljaik elérése érdekében nyomást gyakorolni a Kongresszusra. Ennek a nyomásnak általában önző céljai vannak: jogok kiharcolása, vagy különleges privilégiumok, illetve pénzügyi előnyök elnyerése a nyomást gyakorló csoport részére. Ugyanakkor más esetekben a cél lehet önzetlen valamely ideológiai cél elérése, vagy egy csoport országos érdeklődésre számottartó partikuláris elképzeléseinek támogatása. A hazai közvélemény számára talán meglepő, de az USA-ban általánosan elismert tény, hogy a nyomást gyakorló csoportok, akár a közhangulat befolyásolására irányuló kampányokkal dolgoznak, akár a Kongresszus tagjaival fenntartott közvetlen kapcsolatokon keresztül törekcszenek céljaikat elérni fontos és nélkülözhetetlen feladatot látnak el. A lobbyzás eme másik arcáról írta már 1934-ben Magyary Zoltán: „A befolyásolás, a közvéleménynek és a pártnak egyes kérdésekben való véleményalakító akciója különböző szervezetek útján történik, amelyek részben gazdasági, részben érdekképviselői alakulatok, részben vallási szervezetek, vagy különféle reformmozgalmak. Van például a farmereknek három nagy nemzeti szövetsége, amelyen keresztül nagy eréllyel tudják képviselni a maguk érdekeit. Van az ipari munkásoknak, a vasutasoknak, a hadviselteknek, a magánalkalmazottaknak is speciális nemzeti szervezetük. Vannak azután kevésbé anyagi érdekek szolgálatára rendelt különböző alakulatok is, különféle reformmozgalmak, például absztinens, vagy antialkoholista szervezetek. Az alkoholtilalom keresztülvitelére például bizonyos női szervezetek évtizeden át végzett kitartó munkája döntő befolyást gyakorolt.” (24) A lobbyzásnak köszönhető, hogy mind a Kongresszus, mind a közvélemény informálását segíti elő azokról a problémákról és kérdésekről, amelyek a társadalmi vitákat kiváltják. A lobbyzás kontaktust biztosít a méltánytalan elbánásban részesültek, a nincstelének és a Kongresszus között, valamint azt, hogy tudomására hozzák a Kongresszusnak, hogy az előterjesztett törvénytervezet milyen gyakorlati következményekkel jár, kinek segítene, kinek ártana, kiért van és ki ellen van.

III. A LOBBYZÁS JOGI SZABÁLYOZÁSÁNAK TÖRTÉNETE ÉS FORRÁSAI

1. A lobbyzás története

A szakirodalom bár korábról eredeteti a lobbyzást, történetében mégis 1808-at tekint az első mérföldkönek. A „lobby” mint kifejezés ekkor jelent meg a kongresszusi krónikákban, nevezetesen először a 10. Kongresszusában. A csoportérdek érvényesítésének törekvései természetesen sokkal korábbiak, különösen kiemelkednek e körből az angol konzervativizmus érdekei, amelyek az államok közül elsősorban a korábbi angol gyarmatok területén voltak karakterisztikusak és késztették „lobbyzásra” hűveiket (Essex-klikk). Edgar Lane más szerzőkre is hivatkozva azt állítja, hogy a lobbyzás finomabb eszközei az egyes államok fővárosaiban fejlődtek ki, és csak később „transzplantálódtak” át Washingtonba. (25) Ez az állítás nagyon valószínű, hiszen a tagállamok kényesen ügyeltek saját önállóságukra, emiatt kezdetben „az állami élet” a tagállamok szerveiben volt aktívabb, s csak később kapott jelentőséget az Unió, s Washington D.C.

Az 1803-1804-es kongresszusi évkönyvek szerint az alelnöki hivatal eltörlése ill. megtartása érdekében már szövetségi szinten és aktívan lobbyztak a pártok. Különös botrányt okozott Samuel Chase, aki az Adams adminisztráció alatt legfelső bírósági bíróként föderalista propagandát folytatott és ezért a republikánusok a szenátusban szerették volna elérni (1805), hogy Chasét elítéljék, de az ehhez szükséges kétharmados többséget nem tudták megszerezni. A klikkek tevékenysége bár sok ellenérzés kísérte, egyre kiterjedtebbé vált, ügynökeik is egyre gyakrabban tűntek fel a tagállamok törvényhozásában és a washingtoni Kapitolium folyósóin. 1829-ben New-York állam parlamentjében a „lobby ügynökök” már, mint kijáró emberek voltak ismertek, akik megbízóik részére próbáltak engedélyeket, kedvezményeket szerezni. A szövetségi törvényhozásban 1832-ben röviden csak lobbyzóként említik a kijárókat.

Az Alapító Atyák közül csak James Madison fejezte ki aggodalmát a nyomást gyakorló csoportok okozta veszélyek miatt. A „The Federalist” (10. szám) című lapban Madison óvott a „klikkek” önhatalmú tevékenységeivel szemben. „Egy jól megszerkesztett szövetség által ígért számos előny mellett” írja „semmit nem érdemes pontosabban kialakítani, mint annak a módját, hogyan kell megtörni, illetve szabályozni a klikkek erőszakosságát... Klikk alatt egy bizonyos számú állampolgárt értek, alkossák azok akár az egésznek a többségét, vagy a kisebbsé-

gét, akiket indulataik, vagy más állampolgárok jogaival, illetve a társadalom permanens és együttes érdekeivel szemben álló érdekeik közös motivumai egyesítenek és készítenek közös cselekvésre”. Madison következtetése szerint az erős szövetségi kormányzás képezi az egyetlen hatékony erőt, amely képes ellensúlyozni az „ilyen klikkek” befolyását. (26)

A lobbyzás történetében általában külön fejezetet szentelnek az un. American Railroad botránynak, amely 1862-ben kezdődött. Abraham Lincoln elnök ekkor írta alá az amerikai távolsági vasút fejlesztés alapjául szolgáló Pacific Railway Act-ot. A törvény szerint két nagy társaság az Union Pacific és a Central Pacific Railroad kapott jogot a vasúti fejlesztésekre. Három, a fővonalakat kiegészítő vonalról – Santa Fe, Southern Pacific és Northern Pacific – is döntés született. 1864-ben az Union Pacific Társaság megállapodást kötött a Credit Mobilier of America Hitelintézettel a beruházás finanszírozásához nyújtandó hitelekről. 1967-ben, amikor a Kongresszus a beruházásokat gyorsítani akarta Oakes Ames a Hitelintézet elnöke, Massachusettsi szenátorként a Kongresszus tagja is volt, lobbyzott e döntés ellen. A hitelintézet és a vasúttársaságok több szenátort és képviselőt megvesztegettek, míg végül 1872-ben a New York Sun hasábjain az egész ügy a napvilágra került. 1911-ben Wilson elnök indított rohamot a lobbyzás ellen, főként annak a kongresszusi bizottságokban folytatott változatait támadva. A lobbyk erejét mutatja, hogy az un. „vám lobby” visszalőtt az elnöknek a Kongresszusban nyilvánosan támadva az elnöki intézkedéseket.

A XIX. és XX. században bőséges mennyiségű bizonyítéka gyűlt össze annak, hogy a befolyást gyakorló csoportok által használt korrump, önző, vagy meggon-dolatlan módszerek olyan törvényeket eredményezhetnek, amelyek a csoportot kívánják gazdagítani a társadalom rovására, vagy rá akarják erőszakolni a csoport saját normáit az országra. E felismerések eredményeként 1876-ban megjelent egy „szabályzat”, amely előírta, hogy mindazok, akik lobbyzni akarnak kötelesek bejelenteni magukat a Ház hivatalnokánál, aki lajstromot vezet róluk.

1911-től 1946-ig több törvényjavaslat került a törvényhozás elé azzal a szándékkal, hogy a lobbyzás szabályozott keretek között folyék. A javaslatok gyakorlatilag minden Kongresszuson elhangzottak és a szövetségi törvényhozás minden alkalommal nekirugaszkodott a lobbyzásról szóló törvény megalkotásának. „A lobbyzást definiálták és definiálták és definiálták” – írja Lane (27) – mindazonáltal csak egyetlen törvényt (1946) és mindössze néhány, a részletkérdésekkel foglalkozó rendelkezést iktattak be – más, már hatályos törvényekbe – a lobbyzás szabályozásáról. (28) Ílymódon különböző törvényekben írták elő, hogy „a lobby-

zóknak fel kell fedniük magukat, az általuk képviselt személyeket és a törvényhozással kapcsolatos érdekeiket. Az egyik törvény (Lobby Jegyzékbevételei Törvény) azt írta elő, hogy a lobbyszó jelentse be, mennyit költött ő, illetve költöttek megbízói a lobbizásra. A másik törvény a Külföldi Ügynökök Nyilvántartásbavételéről Szóló Törvény (Foreign Agents Registration Act), amelyet 1948-ban léptettek hatályba, elsősorban az Egyesült Államok területén terjesztett fasiszta és náci propaganda miatt, a külföldi érdekekért lobbyszók bejelentési kötelezettségeit állapította meg. Ettől kezdve gyakorta módosították, és „e törvény sorsa éppen annyira részévé vált az ország küzdelmeinek a belső biztonsági erővel, mint amennyire a lobbizás szabályozására irányuló erőfeszítéseknek.” (29)

Az egyetlen létező, különféle intézkedéseket felölelő tényleges lobbizótörvényt a „Lobbizásról Szóló Törvény Szövetségi Szabályozása”-t (Federal Regulation of Lobbying Act) 1946-ban léptették életbe, mint a „Törvényhozási Átszervezési Törvény” (Legislative Reorganization Act) részét. A törvény előírásai szerint a fizetett lobbizónak be kell jelentenie magát a Házban és a Szenátusban, valamint negyedéves jelentéseket kell küldenie a Képviselőházba. A lobbizásról rendelkező 1938 és 1946 évi két törvény, általánosságban foglalkozott a lobbizókkal és bizonyos definíciókat adott a lobbizásról, a meghatározások viszont zavarosak voltak és számos kibúvóra adtak lehetőséget, emiatt végrehajtásuk sikere minimális volt. (30) Az 1946. évi törvényben meglevő hatalmas kibúvók sok érdekcsoportot mentesítettek és mentesítenek napjainkban is a bejelentési kötelezettség alól. Az USA Legfelsőbb Bíróságának döntése 1954-ben az Egyesült Államok kontra Harriss ügyben tovább korlátozta a törvény bejelentési kötelezettségeket megállapító hatályát.

A kongresszusi bizottságok később többször áttekintették a lobbizásra vonatkozó szabályozást és az 1946-os törvény helyett egy újat javasoltak. Mind a Ház, mind a Szenátus megszavazta az új törvénytervezet változatait 1976-ban, „de a résztvevők nem voltak képesek feloldani a különbségeket a két változat között még a Kongresszus berekesztése előtt. Bár azóta minden évben a lobbizás lényegének feltárásáról szóló törvényjavaslat különféle változatait terjesztették be, köztük azt az egyet is, amelyet a Ház 1978-ban megszavazott, egy törvényjavaslat sem emelkedett törvényerőre.” (31)

A lobbizásra vonatkozó jogalkotás azt mutatja, hogy a törvényhozás a szólás, a sajtó, a gyülekezés és a kérelmezés szabadságára vonatkozó alkotmányos jogok messzemenő tiszteletben tartása miatt vonakodik korlátozni a lobbizást. Az alkotmányos jogok tiszteletben tartása a bírósági joggyakorlatban talán még

erősebb, mint a törvényhozásban. Blackmun bíró 1987-ben a Legfelső Bíróságnak a Keen kontra Meese ügyben hozott döntésében különvéleményében kifejtette, hogy a külföldi ügynökök (lobbyzók) nyilvántartásba vételéről szóló törvény alkotmányellenes akadályokat gördít az Alkotmány Első Kiegészítés által védett szólásszabadság joga elé. (32)

2. A lobbyzás társadalmi gyökerei

A lobbyzás társadalmi gyökerei minden bizonnyal abban a felismerésben és törekvésben találhatók, hogy az állami mechanizmusok, eljárások túlságosan hosszadalmasak, körülményesek és kiszámíthatatlanok, ezért az egyénnek meg kell próbálnia más, egyszerűbb, s egyben számára célravezetőbb és eredményesebb megoldást találnia, ha érdekeit érvényesíteni akarja. Ez a felismerés és törekvés kiegészül egyfajta – a szó szoros értelmében vett – áldozatvállalással, amely sokféleképpen nyilvánulhat meg, többek között úgy is, hogy az egyén érdekeit célba juttató segítőtárs is „jól jár”. Edgár Lane is ilyen törekvésekben véli a lobbyzás kezdeteit felfedezni. Mindez – írja – kétségtelenül a képviselőkkel kezdődött, akiket a törvényhozásban a polgárok a saját ügyük iránti meggyőzés szándékával kerestek fel. (33) Nem szabad figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy felülről, az állami szervek és intézmények szintjéről gyakran nem láthatók azok a folyamatok és szükségletek, amelyek a társadalom különböző szintjein és rétegeiben jelentkeznek, s amelyeknek sokszor nincs is lehetőségük arra, hogy a hivatalos fórumokon és információs rendszereken keresztül eljussanak oda, ahol megoldást, elintéztést nyerhetnek. Végül, – de egyáltalán nem merítve ki valamennyi komponenst – utalni kell arra is, hogy a lobbyzás személyes kapcsolaton alapul az érdekelt és képviselője (a lobbyista) között. A személyes kapcsolat az a pszichikai motívum, amely – a többnyire arctalan hatósággal szemben – megnyugtatja az érdekeltet: ügye jó kezekben van. Ez utóbbira vonatkozó példát említ Magyary az amerikai államéletről írt munkájában: „az egyik nagy befolyású szakértő ügyvéd volt és tagja az egyik pártnak, míg társa a másik párthoz tartozott, a veje a pénzügyminisztériumban volt alkalmazásban, s ógora a kabinetirodában, társának fia pedig az igazságügyi minisztériumban szolgált úgy, hogy az ő érdekcsoportjuknak mindenünnen voltak információi és mindenütt volt befolyásuk, megfelelő akciókat tudtak kifejtetni” (34)

A lobbyzás növénytani terminológiával élve „bojtos” gyökérzetű társadalmi jelenség, amelyben igen sok elágazással bírnak maguk a lobbyisták is. Az amerikai demokrácia egészséges társadalom, amelyben az elnök, az adminisztráció egy

magasrangú tagja, minisztere – eltérően a mi társadalmunktól – nem szenved „polgári halált”, ha megszűnik a megbízatása, leváltják stb. Ezek a személyek megbecsülve és többnyire dicsőséggel mennek vissza a magán szférába, s látnak el különböző tisztségeket magáncégeknél, ügyvédek vagy éppen lobbysták lesznek, s alkalomadtán ismét visszatérnek a közéletbe. Társadalmi és egyéni szempontból egyaránt biztosítva van, hogy tudásuk, képességeik, tapasztalataik hasznosuljanak. Így találni pl. Washingtonban a legbefolyásosabb és legaktívabb lobbyzók között volt kongresszusi tagokat, akik hivataluk elhagyása után mint lobbyzók magánszervezetek szolgálatába állnak. A Kongresszus egyes tagjai még megbízatásuk alatt ezért alakítanak ki olyan szervezetekkel tartós kapcsolatot, amelyeknek osztják nézeteit. A Kongresszusban végzett munkájuk után a Ház vagy a Szenátus volt tagjai számos előnyt élveznek a lobbyzással kapcsolatos tevékenységükben. Kitérően ismerik a törvényalkotás menetét és gyakran jók a „megérzéseik” a Ház, illetve a Szenátus működésével kapcsolatban, ami segít nekik pontosan eldönteni mikor és milyen nyomást gyakoroljanak megbízóik érdekében. A volt kongresszusi tagok széles körű szakmai ismeretekkel rendelkeznek a törvényhozás előtt álló ügyekről, minthogy foglalkoztak azokkal, amíg a Kongresszusban ültek, s ezek az ismeretek is eladhatók. Sokszor bejáratosak a Kongresszus tagjaihoz és alkalmazotti állományához, akik barátaik, de legalábbis kollégáik voltak. Ezáltal a megfelelő időpontban találkozhatnak és beszélhetnek a törvényhozás kulcsfiguráival, esetleg egy bizottság, vagy albizottság elnökével. Egy közönséges lobbyzó ilyen kapcsolatok és helyismeret nélkül heteken keresztül próbálkozhat míg fogadják és akkor sem biztos, hogy elér valamit.

A lobbyzás társadalmi gyökerei nemcsak egyénekhez vezetnek, megtalálhatók az egyes rétegérdekekben, a mezőgazdasági termelőknél, a színesbőrűeknél, a szakszervezeteknél stb. A társadalmi réteg érdekekért végzett lobbyzást elemezve Eric Alterman például kimutatja, hogy az American Israel Public Affairs Committee a „legerőteljesebb etnikai lobby, amely létrejött Amerika történetének utóbbi éveiben”. (35) A tradicionálisan nyomást gyakorló csoportok a réteg érdekekre tekintettel hasonló gazdasági vagy társadalmi érdekeik alapján szerveződnek. Az ilyen hagyományos lobbyk klasszikus példái azok, amelyek a farmereket, a vállalati tisztségviselőket és a szakszervezeti tagság érdekeit képviselik. E csoportok mindegyike olyan érdekek szolgálatában áll, amelyek általában a tagság túlnyomó többségének támogatását élvezik. Magyary ad egy jellemző példát a réteg érdekeket szinte minden akadályon keresztül verő lobbyra. Leírja, hogy a Filippini szigetek bár 40 évig nagy stratégiai fontosságuk miatt Amerika fennha-

tósága alá tartoztak, a cukoripari lobby hatására Amerika mégis feladta azokat. „A Filippini szigetek egyik legfőbb mezőgazdasági termelvénye a cukornád, tehát a cukoripar árait döntően befolyásoló mennyiségekkel árasztották el az Egyesült Államok piacait. Az amerikai cukoripar nem tudott ez ellen a cukorkontingens ellen védekezni és az áralakításban való befolyását ellensúlyozni. Nem tudta az alkotmány, a kereskedelmi és vámtörvények keretei között a Filippini szigetek cukortermelvényeinek behozatalát kizárni, vagy velük szemben vámot alkalmazni, ezért akciót indított a Filippini szigeteknek az Egyesült Államok kebeléből való kizárására. Érvelésük az volt, hogy az Egyesült Államok vegyék le kezüket a Filippini szigetekről, hiszen nyilvánvaló dolog, hogy fegyveres konfliktus esetén Japánnal szemben úgy sem lehet ezeket a szigeteket megvédelmezni az óriás távolság miatt, amely azokat az Egyesült Államoktól elválasztja. A cukorérdekeltségek befolyása alapján tehát javaslat került a törvényhozás elé, hogy a Filippini szigetek számára tegyék lehetővé, hogy népszavazással döntsenek afelől, vajjon függetleníteni akarják-e magukat, vagy ragaszkodnak az Egyesült Államokhoz. Hoover elnök, akinek a nemzeti szempontokat kellett érvényesítenie a momentán pártérdekek felett is, vétót emelt a határozat ellen. De a törvényhozás, amelynek az elnöki vétóval szemben kétharmad többséget kellett produkálnia, ezt a kétharmad többséget is összehozta és így kimondották a Filippini szigetek népszavazására vonatkozó eredeti határozat fenntartását. Az összes lapok nyíltan bevallották és hirdették, hogy ezt a szavazást a cukor-érdekeltségek kényszerítették ki.” (36)

A lobbyzás gyökerei gyakran nem valamilyen társadalmi érdekekben vagy szükségletben kapaszkodnak, hanem kormányzati döntésekben. Ha például a szövetségi kormányzat kibővíti tevékenységei körét, rögtön kialakul a befolyást gyakorló csoportok új típusa, esetleg az eltérő gazdasági és társadalmi érdekek koordinálására még lobby koalíció is létrejön, amelyet egy bizonyos kérdéssel való törődés köt össze. Ez a magyarázata annak, hogy a legtöbb nagy horderejű törvényt érdekcsoportok szövetsége támogatja egyfelől, míg szövetségek ellenzik másfelől. Az így kialakult lobby koalíciók bár rendelkeznek a nagyobb tagság és a lobbyzásra fordítható nagyobb pénzügyi források nyújtotta lehetőségekkel, vezetésük esetleg nehézségekbe ütközhet az eltérő vélemények miatt, ami bármilyen koalíción belül könnyen kialakulhat. „Az ellenségeskedés felváltása együttműködéssel” címen írt tanulmányában Christopher J. Bosso a lobby koalíciókon belüli konfliktusokat vizsgálva kimutatja, hogy újabb közös érdek megjelenése azonban azt eredményezheti, hogy az ellentétes érdekű csoportok megegyeznek. „Az éles

ellentétek több mint egy évtizedét követően – írja példaként Bosso – a környezetvédelmi és a vegyipari lobbyszók közvetlen magántárgyalásokra ültek le a rovarirtószerek használatát szabályozó politikai reform miatt.” (37)

Egy sokközpontú érderendszeren alapuló társadalomban magától értetődő, hogy a kormány is törekszik sajátos érdekeit érvényesíteni. Bár George Washington óta minden elnök megpróbálta befolyásolni a törvényalkotás tartalmi részét, egészen Eisenhower elnökségéig nem történt meg, hogy a Fehér Házban hivatalos kongresszusi összekötő irodát hozzanak létre. Az „Iroda” nem volt más, mint a Kormány intézményesített lobbizását lebonyolító szerv, amely a kormányzati információk Kongresszushoz történt továbbítása révén nyomást gyakorolt a törvényhozásra. Ezen kívül minden szakminisztérium is létrehozta a maga kongresszusi összekötő irodáját, amelynek az a feladata, hogy elküldje a minisztérium törvénykezési programját a Kongresszus részére.

A lobbizási folyamatból nem marad ki a Kongresszus sem. Ennek sajátos formája az információ kérés. A szenátorok és képviselők ugyan időnként panaszkodnak a túlzott kormányzati nyomás miatt, másfelől amikor a kormányzati befolyás megszűnik, szintén panaszra fakadnak az irányítás hiánya miatt. A Kongresszus tagjai tehát nyomást gyakorolnak a kormány- hivatalokra, ha másként nem is, az információ kéréseken keresztül, melyekkel „tapintatosan” demonstrálják érdeklődésüket. Információ szolgáltatással vagy annak elmulasztásával is lehet lobbizni.

A legnagyobb lobbizók közé tartoznak azonban a pártok, amelyek sok mindennél, de leginkább a szövetségi választások céljaira szükséges adományokért lobbiznak. 1987-ben például elkészült egy törvénytervezet, amely szerint a szövetségi választások céljára tilos (lenne) hozzájárulásokat kérni. A pártok rögtön lobbizni kezdtek a tervezet előzetes alkotmányosságának véleményezési szakaszában, hogy nyomást gyakoroljanak egy illetékes kongresszusi bizottságra, nyilvánítsa a tervezetet alkotmányellenesnek. Az USA-ban jelentős párt csak kettő van, s ezek hatalmas méretű alakulatok, így igen gyakran jelentős az e pártokon belüli lobbizás a különböző „frakciók” között. A Demokrata Párton belül – miként azt Tim Hackler „Ó Istenem csak ez egyszer engedd, hogy nyerjünk” című tanulmányában kimutatja (38) – erőteljes lobbizás folyt a részérdek egyeztetéséért, majd egy másik csoport azért lobbizott, hogy ez ne sikerüljön, mert: „veszélyeztetik (általa) a pártnak azt a képességét, hogy megnyerje az elnökválasztást”. A pártérdekű lobbizás természetesen nem ér véget az esetleg sikeres elnökválasztással sem. A lobbysta a győzelmet követően is tovább lobbizik párt-

jának, esetleg az elnök ellenére is, hiszen az elnöki megbízatás véges a pártérdekek viszont hosszú távúak.

Végezetül szóljunk az érdekképviseleti csoportoknak arról a kategóriájáról, amelyek nem egyetlen részérdek előmozdításáért, vagy védelméért szállnak síkra. Ezek az úgynevezett „állampolgári vagy közérdekeket” képviselő lobbyk. A társadalmi érdekek képviseletében fellépő lobbyk közül a két legrégebbi – a Current American Government szerint – a Választójoggal Rendelkező Nők Ligája (League of Women Voters), valamint az Amerikaiak a Demokráciáért (Americans for Democratic Action). E két csoport tevékenysége adta a követendő mintát a közérdekeket felvállaló csoportok számára a lobbyzásnak azon a viszonylag új területén (39), ahol az emberi és állampolgári jogok érvényesítéséért folyik lobbyzás. Az új érdekképviseleti csoportok közül kettő a Közös Ügy (Common Cause) és az Állampolgár (Public Citizen) terelte magára a figyelmet az elmúlt évtized folyamán s majdhogynem jelleget adott a közérdekekkel foglalkozó liberális lobbyknak. A Ralph Nader által létrehozott Public Citizen csoportok lényeges gazdasági, vásárlói, környezeti, jogi és társadalompolitikai kérdések széles körét tartják napirenden. A Common Cause a politikai struktúra és tevékenység kérdéseire összpontosítja figyelmét. Az érdekérvényesítésért folytatott lobbyzás sokszínűségét mutatja ugyanakkor az a tény, hogy a közérdekeket képviselő konzervatív csoportok és az evangélikus lobby-csoportok jelentősége is növekedett az utóbbi években. Az evangélikus lobby-csoportok, köztük az Erkölcsi Többség (Moral Majority), valamint a Keresztény Hang (Christian Voice) az abortusz, a homoszexuálisok jogai és az „Egyenlőségi Jogok Módosítása” elleni, valamint a költségvetés egyensúlya, az antikommunista külpolitika, és a komolyabb védelmi kiadások melletti törvényhozási harcban csatlakoztak még tradicionálisabb konzervatív csoportokhoz, köztük a Konzervatív Politikai Csoport (Conservative Caucus). A konzervatív csoportoknak e laza szövetségét újabban „The New Right”-nak kezdik nevezni. (40)

Visszatekintve – mindazon célokra, érdekekre, csoportokra és intézményekre, amelyek kiváltják, életre hívják a lobbyzás iránti igényt, továbbá magára a lobbyzásra, mint tevékenységre összegzésként megállapítható:

- a lobbyzás széles körű társadalmi igényekből alakult ki,
- képes ezeket az igényeket és érdekeket kialakulási pontjuktól a megfelelő szervezetekhez továbbítani,
- információs funkciója és értéke van,
- visszahat a társadalomra, pozitív és negatív érzéseket vált ki.

3. Az Amerikai Egyesült Államok jogának néhány sajátossága

A lobbyzás jogi szabályozása nem írható le egyszerűen azzal a néhány törvénnyel és rendelettel, amely a lobbyzásról, a külföldi ügynökök nyilvántartásba vételéről stb. rendelkezik. A lobbyzás jogi szabályozásának sajátosságai és gyökerei mélyen az Egyesült Államok jogának karakterisztikus jegyeiben rejlenek. E tanulmány kereteit meghaladná az amerikai jogrendszer sajátosságainak teljeskörű jellemzése, ezért abból csak azokat emeljük ki, amelyek a lobbyzásra vonatkozó szabályozás, ill. szabályozatlanság szempontjából relevánsak. Három ilyen van: az amerikai common law, a szövetségi és a tagállami törvényhozási hatáskörök, valamint a bírói hatáskör az alkotmányellenesség megállapítására.

A római jogra épülő, abból kifejlődő európai nemzeti jogokban a jogszabályokat magatartási normáknak tekintik, melyeknek az a rendeltetésük, hogy az állam és polgárai, valamint az utóbbiak egymásközi viszonyait az erkölcshez és az igazsághoz kötődve szabályozzák. Ezzel a jogfelfogással merőben ellentétes a másik jogcsalád a common law, vagy angol jog, amelyben a jog kevesebb elvont eszmét követ és általános normát tartalmaz, a szabályok elsődleges rendeltetése valamely konkrét jogvita rendezése. A common law nem állapít meg a jogalanyok jövőbeni magatartását orientáló elvárásokat, parancsokat, absztrakt tényállásokat. A common law elsődlegesen eljárási normákat ad a per megoldására, az igazságszolgáltatási eljárásra. A common law szabály „közvetlen törekvése a megzavart rend helyreállítására, nem pedig a társadalom alapjainak megvetésére irányul” (41) A common law szerkezete, fogalmi rendszere sem azonos a kontinentális jogéval. Nincs jogágazati tagolódás, nincs kodifikáció, ezzel szemben van common law és equity. Az angol jog praktikus jog, amely jórészt a bírói gyakorlaton alapul, ill. amelynek jogi jellegét főként a bíró általi alkalmazás adja meg. Ez persze teljesen szokatlan a kontinentális jogász számára, viszont magyarázatot ad arra, hogy az angolszász jogrendszerekben miért tekintik a bíró által alkotott joggal szemben kivételes jognak a törvényhozó által alkotott törvényt. (A törvény ugyanis ebben a szemléletben mindig szükségszerűen absztraktabb, mint a konkrét döntéshez megkívánt bírói jog.) Az angol jog tehát alapvetően eset jog (case law), másodsorban törvény (statute), bár a sorrend a törvényalkotás számszerű növekedése révén ma már erősen konzervatív.

Az Amerikai Egyesült Államok joga az angolszász jogcsaládba tartozik, mind a common law, mind a statute law lényeges eltéréseket mutat azonban az angol jogtól. Ezek az eltérések elsősorban az amerikai szövetségi államformából adódnak.

Amerikában a kezdetektől napjainkig él az a „pionér” nézet, hogy az első telepesek nem azért alkottak közösséget és hoztak létre bizonyos állami szervezeteket, hogy valamiféle hatalmat emeljenek újra maguk fölé, amely meggátolja őket a szabad cselekvésben. Ez a nézet munkált az amerikai angol gyarmatok Londontól való elszakadását követő időszakban, hatott 1786-ban az annapolisi, majd 1787-ben a philadelphiai gyűlésen és hat azóta napjainkban is. Az amerikaiak józan kompromisszumok iránti képességének köszönhetően a szövetségi alkotmány megoldotta azt a dilemmát, hogy a Szövetség maga is állam legyen – tehát hatalom a többi tagállam felett – és vele szemben, vagy mellette a többi államok önjogúsága is megmaradjon. „Össze tudták egyeztetni azt, hogy az Uniónak ne csak szuverenitása legyen olyan értelemben, hogy kötelező, az egész nemzetre irányadó határozatokat hozhasson és meghatározott kérdéseket törvényekkel szabályozhasson, amelyekre nézve az államoknak nincs szabad választása az elfogadás, vagypedig az elvetés tekintetében.” (42) Ugyanakkor megtartották a tagállamok önállóságát is, elsősorban azért, hogy a Szövetség hatásköre korlátozott és átruházott hatáskör lett. „Csak az tartozik a szövetségi hatóságokra, amit az Alkotmány rájuk ruházott, minden egyéb az államokat illeti meg.” (43) A szövetség és a tagállamok között létrejött és gondosan kimért egyensúlyi helyzet a jog területén azonban több problémát okozott. Mindenekelőtt választ igényelt az a kérdés, hogy konkrét ügyekben a bíróság a szövetség vagy az adott tagállam common lawját alkalmazza-e. A válaszra 1938-ig kellett várni, mikor is az Erie Railroad Company kontra Tompkins ügyben a Legfelső Bíróság kimondta hogy „azon ügyeket kivéve, amelyekben a Szövetségi Alkotmány vagy a Kongresszus törvényei alapján döntenek minden esetben a tagállam jogát kell alkalmazni”. A döntés megoldotta „a szövetség kontra tagállam common law” problémát, a gyakorlat számára azonban változatlanul nyitva maradt az a kérdés, milyen eljárást kell követni azokban az esetekben, ha a törvényalkotásra a szövetségnek és valamely tagállamnak egyaránt kompetenciája van. Az amerikai jog erre a szituációra nem elméleti, hanem gyakorlati megoldást talált. Az Alkotmány I. cikke felsorolja a Kongresszus kizárólagos hatáskörébe tartozó törvényhozói tárgyköröket. A X. Alkotmánykiegészítés kimondja, hogy: „Azok a hatalmak, amelyeket az Alkotmány nem adott meg az államoknak, sem nem tiltott meg az államoknak, az illető államoknak vagy a népnek vannak fenntartva”. Azokban az esetekben tehát, amikor a szövetség kizárólagos és a tagállam elsődleges törvényhozási hatásköre együttesen fennáll, esetleg konkurál egymással, valamelyiknek tartózkodnia kell a törvényhozástól vagy ellenkező esetben a bíróság dönt. Így pl. az Alkotmány I. cikk 7. szakasza alapján a Kongresszus lenne jogosult átfogóan

szabályozni az USA nemzetközi kereskedelmét, mindezeideig azonban nem tette azt, a tagállamok törvényhozása viszont tagállami szinten szabályozta. Egy másik esetben, amikor Pennsylvánia állam törvényhozása részletesen szabályozott olyan kérdéseket, amelyeket a szövetségi törvény is szabályozott, a Legfelső Bíróság a pennsylvániai törvényt alkotmányellenesnek nyilvánította, mivel kiegészítései „megengedhetetlenek és szükségtelenek voltak” (44). Semmi nem tiltja azonban a tagállamoknak azt a jogát, hogy olyan rendelkezéseket alkossanak, amelyek kapcsolódnak valamely szövetségi törvényhez vagy kiegészítik azt. A tagállamok e jogkörükben sem hozhatnak azonban olyan törvényt, amely az Alkotmánnyal vagy a szövetségi joggal ellentétes.

A természetjogon (ésszerűsége) és precedenseken alapuló common law magában rejti a tényleges bírói hatalmat, a végrehajtás eredményességét. Az angolszász jogrendszerekben a bíró utasíthatja a közigazgatást, a rendőrséget, intézkedései nem tűnnek halasztást a privát szférában sem. Az angolszász jogrendszerű államokban a bírói hatalom nemcsak deklarált, hanem nagyonis valóságos, a másik két hatalmi ággal egyenlő hatalom, amely nélkülözhetetlenül hozzátartozik a demokratikus működéshez, a kormány és a parlament összefonódásának megakadályozásához. Az amerikai Alkotmány III. cikk 2. bekezdése szerint: „A bírói hatalom kiterjed a jog és méltányosság (law and equity) terére tartozó minden esetre, melyek ezen alkotmányból az Egyesült Államok törvényeiből és hatóságuk alatt kötött és kötendő szerződésekből erednek.” A valóságos bírói hatalom tényére utal, hogy maga a Legfelső Bíróság alakította ki azt a hatáskörét, hogy a törvények alkotmányellenességét megállapíthassa. A Legfelső Bíróság 1803-ban a Marbury kontra Madison ügyben egy törvényről megállapította, hogy az ellentétben áll az Alkotmánnyal, ezért nem alkalmazható. A Kongresszus nem tett semmit e bírósági döntés ellen, ílymódon a bírói gyakorlatból új bírói hatáskör jött létre.

A Szövetségi Alkotmány rendkívüli tömörségénél fogva – a kiegészítések nélkül mindössze 7 cikk – nem tartalmaz részletező normákat, alapvetően elveket rögzít, az állam főbb intézményeit szabályozza. Az Alkotmány azonban felhatalmazza a Kongresszust, hogy „megalkossa mindazokat a törvényeket, amelyek szükségesek és alkalmasak (az Alkotmányban adott) felhatalmazásoknak... a végrehajtására” (I. cikk. 8. szakasz). E felhatalmazásból adódóan a Kongresszus az általa alkotott törvényekben mindazt előírhatja, ami az Alkotmánnyal nem áll ellentétben, kitöltheti az Alkotmány hézagait, értelmezheti annak rendelkezéseit. (Természetesen a tagállami törvényhozói hatalom tiszteletben tartása mellett.)

Az Alkotmányból fakadó jogok értelmezésénél azonban különösen fontos szerep jut a bírói gyakorlatnak, elsősorban a Legfelső Bíróság jogértelmező tevékenységének. A Szövetségi Alkotmányban rejlő jogok kibontásában sem a Kongresszus sem a bíróság nem követi az exegetikus módszereket, merőben gyakorlati megfontolásoktól vezetve elsősorban azokat a lehetőségeket keresik, hogyan tudnák saját törekvéseiket belemagyarázni az Alkotmányba. Ez a törekvés talán meghökkentő számunkra, de rendkívül sok haszna van, képes mindig új tartalommal megtölteni az avuló szabályokat, korszerűvé tenni az alapelveket. Tipikus példája ennek az alkotmányértelmezésnek a Legfelső Bíróságnak a szegregáció ügyében hozott két egymásnak ellentmondó döntése, amelyhez „elvi” alapként szolgált az a tétel, hogy a Legfelső Bíróságot nem kötik korábbi döntései. Az első döntésben a bíróság az Alkotmányra hivatkozva elismerte a szülőknek azt a jogát, hogy gyermekeiket csak a fehérbőrű gyermekek részére fenntartott iskolákba járassák, majd 52 év múlva immár nemcsak az Alkotmányban foglaltakkal, hanem saját korábbi döntésével is bírkózva, a bíróság ellenkező álláspontra jutott és megalázó megkülönböztetésnek nyilvánította azt a követelést, hogy színesbőrű gyerekek ne járhassanak együtt a fehérbőrűekkel iskolába.

4. A lobbyzásra vonatkozó jog forrásai

Ha valaki azokat a jogszabályokat kívánja megismerni, amelyek az Amerikai Egyesült Államokban a lobbyzásra vonatkoznak először azt kell eldöntenie, melyik tagállam területén kíváncsi a lobbyzás jogi szabályaira. A lobbyzásra vonatkozó jog ugyanis nemcsak szövetségi szinten jöhet létre, hanem elsődlegesen az egyes tagállamokon belül. Tudomásul kell vennie, hogy feltehetően több common law szabályt és kevesebb törvényi rendelkezést talál majd, illetve egyes tagállamok jogában egyáltalán nem talál törvényi szabályozást a lobbyzásra, mivel azt az amerikai jogi gondolkodás (a pioner szemlélet) nem tartja szükségesnek. Figyelembe kell vennie továbbá azt is, hogy az USA Legfelső Bíróságát és a tagállamok legfelső bíróságait nem köti az un. star decisis szabály, nem kötelesek saját korábbi döntéseiket később alkalmazni, dönthetnek azzal ellentétesen is, másszóval: amit a common lawban talál azt kontrollálnia kell. Végül az angolszász jogcsaláddhoz tartozó jogrendszerekben a törvényhozó hatalom által alkotott jogot az ésszerűsége és precedenseken alapuló common law kiegészítésének tekintik. Ebből következően, ha van törvényi rendelkezés, meg kell győződni arról, hogy azt valamely bíróság értelmezte, alkalmazta e már – van-e rá precedens – mert, ha nem, a szabályt az amerikai jogfelfogás nem tekinti érvényes jognak,

csak absztrakt rendelkezésnek. Mindezek után a lobbyszásra vonatkozó jog forrásainak vizsgálatát azzal a megállapítással kell kezdeni, hogy a lobbyszás jogi szabályozásának nincsenek speciális forrásai az amerikai jogban.

Az Egyesült Államokban a hatalmi ágak együttvéve sem függetlenek, csak a tagállamok népessége szuverén. A szuverén népességen kívül minden hatalmi struktúra az Alkotmánynak van alárendelve. Ebből adódóan az Alkotmány nem egyszerűen statute law, hanem alaptörvény, amely rendeltetésénél fogva felette áll a common law-nak is. Az Alkotmányra nem vonatkoznak a törvények értelmezésére kidolgozott exegetikus és megszorító szabályok sem. „Az Egyesült Államok Alkotmánya – írja Réne David – romanista típusú törvény, amely első sorban nem jogvitákat kíván megoldani, hanem a kormányzat és az államigazgatás számára szóló általános szervezeti és magatartási szabályokat rögzít.” (45) Az Alkotmánynak ezen a hatalmi és jogi struktúrákon felül álló jellegén az egész amerikai társadalmat több mint 200 éve átható demokratikus érzelmek örökölnek. A common law és a statute law alkotmányossága felett pedig a bíróságok. Az amerikai jogi felfogásnak az felel meg, hogy ha valamilyen kérdésre jogi választ kell adni, akkor a lehetséges választ a bírói gyakorlatban kell keresni, ha itt nincs precedens, az Alkotmánnyal kell kontaktusba hozni vagy abból kell levezetni a megoldást. Ez történt a lobbyszásra vonatkozó jogi szabályozásnál is. Bár a kifejezést abban az időben még nem alkották meg, a lobbyszáshoz való jog benne foglaltatott az Alkotmány IV. cikkének 2. szakaszában, amely kinyilvánította „Minden állam polgárai bírnak a többi államok polgárainak összes előjogaival és kiváltságaival”, valamint az Alkotmány Első Kiegészítésében (1791), amely biztosította, hogy „a Kongresszus nem alkothat semmiféle törvényt... a szólás, vagy a sajtó szabadságának a korlátozására, vagy az embereknek a békés gyülekezésére és a kormányzathoz intézett, sérelmek orvoslását célzó kérelmezésre irányuló jogának korlátozására”.

A Szövetségi Alkotmánytól a lobbyszás jogi szabályozása többfelé ágazik. A szabályozás lehetséges a common law keretében, törvényhozási hatáskörben és szokásjogi formában. Kontinentális jogi értelemben vett szabályozásról azonban csak törvényhozási hatáskörben alkotott szabályok esetén beszélhetünk. Sem a common law, sem a szokásjog, mint jogképző források nem alkalmasak átfogó szabályozás kialakítására. Ha valaki kigyűjtené a szövetségi és tagállami bírósági döntvénytárakból a lobbyszásra vonatkozó – feltehetően nagy számú – döntést, valószínűleg a lobbyszás folyamatában megvalósított visszaélések, bejelentési kötelezettség mulasztások sorozatát találná, de egészen biztosan nem találna magatartási regulákat vagy definíciókat.

IV. A LOBBYZÁS TÖRVÉNYI SZABÁLYOZÁSA

Az Amerikai Egyesült Államokban törvényhozói hatáskörben a szabályozás két szinten valósulhat meg:

- a tagállam és
- a szövetség törvényhozásában.

Az amerikai jog sajátosságainak áttekintésekor láthattuk, hogy e két hatáskör között alapvetően az Alkotmány dönt a szabályozás szintjéről, láthattuk azt is, hogy az alapelv: a tagállamok törvényhozási hatásköre. Az 1787. évi szövetségi alkotmányi rendelkezésekhez viszonyítva igen jelentős elmozdulások történtek azonban az elmúlt 200 évben. A változásokat a nemzetgazdaságban végbement folyamatok és a közvélemény által megfogalmazott új igények eredményezték. A Legfelső Bíróság volt az a szerv, amely a változásokat az alkotmány értelmezés révén (döntéseiben) „állami vonalon” keresztül vezette. A változások röviden a szövetségi szervek hatáskörének növekedésében foglalhatók össze. Ez a magyarázata, hogy a szövetségi törvényhozás sokkal szélesebb hatáskörben alkot törvényeket, mint amelyre az Alkotmány szerint joga van. A lobbyzás törvényhozási hatáskörben történő szabályozásának fejlődése sajátos módon mutatkozik meg ebben a folyamatban. A tagállamok törvényhozása a XIX. század második felében és a XX század első harmadában törekedett a lobbyzás szabályozására. A Szövetségi Kongresszus csak 1946-ban alkotott törvényt a lobbyzásról. A lobbyzásról szóló szövetségi törvény megalkotását követő évtizedekben a tagállamok jelentős részében alkotmány revízió volt, melynek során több állam a lobbyzásra vonatkozó korábbi rendelkezéseket kihagyta alkotmányából, vagy a szövetségi rendelkezéseknek megfelelően módosította azokat.

1. A lobbyzás törvényi szabályozása az egyes tagállamokban

A többnyire puritán erkölcsű tagállamok törvényhozása nem tudott megbírkózni a lobbyzás jogi szabályozása által felmerülő kérdések sokaságával. Ez a sikertelen küzdelem nyomot hagyott az alkotmányi rendelkezéseken. A lobbyzást szabályozó állami törvények, „akár a lefőlözött tej, nem igen álltak össze egységes egésszé az idő köpülőjében”. (46) Az újabb rendelkezések, akárcsak a régebbiek, az elfogódottság, az erőszakosság, az optimizmus és a nyilvánvaló presztizsmentés egyedi, ugyanakkor a többi tagállam szabályozásához is hasonló elemeket tartalmaznak. Bár a keretek, amelyek között ezek a hatások érvényesülnek gyökeresen

megváltoztak az elmúlt 70 év során, a törvények tartalma és alapelvei lényegében ugyanazok maradtak, mint amelyek voltak. A valódi kiinduló pont még mindig ellentmondásos: ne engedjünk meg tisztességtelen akciókat, ugyanakkor ne korlátozzuk mások szabadságát és jogait, legyenek nyilvánosak, megismerhetők azok a körülmények, amelyek közepette a lobbyszás folyik. Mindez azzal a hallgatóságos cinkossággal, hogy a politikusoknak továbbra is mindazon eszközök rendelkezésre álljanak, amelyeket „a jótékony hatású akciók” a közösség érdekében megkívánnak. A puritán erkölcs és a pionér szellem, a common law és az európai kultúrához tartozó jog hatásai tehát változatlanul tovább küzdenek egymással az amerikai közéletben. Ezek az ellentmondásos törekvések a lobbyszás meghatározásánál és szankcionálásánál egyaránt megnyilvánulnak. Egyes tagállamokban a puritán erkölcs volt erősebb, másoknál az a vágy, hogy lehessen lobbyszni, de a nyilvánosság ellenőrzése mellett. Ez utóbbi államoknál a törvényhozás korlátozó törekvéseiből kiolvasható, miért ütközött nehézségekbe a szélesebb körű korlátozás. Egyrészt: igyekeztek azt elkerülni, hogy sértsék a szólás, a sajtó, a gyülekezés és a kérelmezés szabadságára vonatkozó alkotmányos jogokat. Másrészt megnyilvánult az a félelem, hogy olyan korlátozásokkal sújtják esetleg a lobbyszást, amely kizárja, hogy egyeseknek módjukban álljon lobbyszó karriert befutni.

Az erősen puritán Alabama állam alkotmányában (1873) a következő rendelkezéseket találjuk: „a Parlament tagjainak, vagy e tagállam, illetve azon belül bármely helyhatósági pozíció közhivatalnokainak korrupt befolyásolására irányuló törekvés, továbbá az ilyen tagok és hivatalnokok befolyásolását célzó bármiféle tevékenység, vagy igyekezet, ami hatást kíván gyakorolni hivatali ténykedésükre, törvényben meghatározandó bírsággal, valamint szabadságvesztéssel büntetendő”. A meghatározás érdekessége, hogy az alkotmány úgy írja körül a lobbyszást, hogy közben magát az elnevezést nem használja. A lobbyszás kifejezést Georgia állam alkotmánya használja először. Az 1877. évi alkotmánymódosítás definiálja a lobbyszást. Ebben az értelemben ekkor vette hivatalosan kezdetét ennek az összetett és bonyolult területnek az állami szabályozása. Georgia állam „úttörő jellégű paragrafusa – Robert Luce véleménye szerint – tömören és abszurd módon így rendelkezett: a lobbyszás bűncselekménynek minősül és a parlament a megfelelő szankciók alkalmazásával érvényt szerez e rendelkezésnek”. (47) Az alkotmányok a lobbyszásra vonatkozó rendelkezés mellett általában külön törvények hatáskörébe utalják a részletes szabályozást és szankcionálást. Alabama állam például az alkotmányba foglalt lobby szabály végrehajtására 1874-ben törvényt alkotott a „befolyásolást célzó tevékenység vagy igyekezet” büntetéseiről.

Az alkotmányos rendelkezéseket végrehajtó törvényeknek az a sajátossága, hogy sokszor szószerint átveszik a másik államban már bevált szabályozást vagy saját korábbi szabályozásukat ismétlik meg. A korábbi törvényekből szószerint, vagy majdnem szóról szóra történő átvétel általános gyakorlata alól kivételt képező esetek egyaránt ritkák és kurióznak tekinthetők. Például Észak-Karolina államban 1933-ban elfogadtak egy törvényt, ami a nyilvántartásba vételről és a beszámolási kötelezettségről szól. 1947-ben a törvényhozó testület egy második törvény elfogadásával – ami további nyilvántartásba vételre, illetve beszámolásra kötelezte mindazon személyeket és csoportokat, akik és amelyek „a közvélemény befolyásolását szakmaként végzik” – csillapítani kívánta a bizonytalan eredetű szervezetek támogató tevékenységét és a névtelenségbe burkolózó mozgatóerőket. Sajátos céljaitól, valamint eltérő alkalmazhatóságától eltekintve – állapítja meg Lane (48) – ez a második törvény teljes mértékben az elsőből származik. Arra is van példa, hogy egyes tagállamok törvényhozása a Szövetség által alkotott törvény egyes rendelkezéseit építi be saját törvényébe. Kalifornia járt el így 1949-ben a nyilvánosságra hozatali (lobby) törvénynél. Ahelyett, hogy egyes rendelkezéseket Massachussetts, Wisconsin vagy New York állam rendeleteiből vett volna át, a kaliforniai törvényhozó testület modellként a Szövetség 1946. évi Lobbyzásról szóló Törvény Szövetségi Szabályozását használta. „Bár a prototípus és annak kópiája viszonylag magasröptű volt, maga a folyamat nem kevésbé hagyatkozott a másolásra.” (49) Kalifornia kivételével – amelyik mint mindig saját elgondolását követte – az eredeti massachussetts-i szövegen a legtöbb változtatást azokban az államokban hajtották végre – például Wisconsinban – amelyek viszonylag korán hozták meg a törvényeiket.

Visszatérve a lobbyzás meghatározásával kapcsolatos alkotmányi rendelkezésekhez, azok két csoportra oszthatók:

- amelyek bűncselekményként szabályozzák a lobbyzást és
- amelyek a nyilvánossági feltételek előírásával megengedik, de körülhatárolni törekcszenek e tevékenységet.

Az első csoportban találjuk a már említett két állam törvényeit és Oklahoma állam alkotmányának 313. §-át, amely nyíltan kimonja, hogy „ha valamely személy... bármilyen nem nyilvános úton megkisérel befolyást gyakorolni az Állami Törvényhozó Testület bármely tagjának szavazatára, vagy tevékenységére... akkor lobbyzás büntettét követi el.” Ez a paragrafus önmagában áthághatatlan akadályt állítana a törvényhozókkal folytatott minden személyes kommunikáció elé. Csakhogy a 314. paragrafusban viszont az szerepel, hogy a lobbyzás – a

részletezett eszközök, vagyis a bizottsági meghallgatások, rövid beszámolók stb. kivételével – a „közérdek és Oklahoma állam lakosságának legteljesebb érdekei ellen való”. Ezek a minősítések gyakorlati korlátai a 313. paragrafus abszolút értelmezésének és erről a bíróságok kétségtelenül így is vélekednek. (50)

A nyilvánosságot előtérbe helyező államok körébe tartoznak pl: Ohio, Észak-Karolina és Kentucky, amelyekben a nyilvántartásbavételi kötelezettségek elmulasztása van elsősorban szankcionálva.

A lobbyzás definiálása jól mutatja a puritanizmus befolyását a törvényhozásra és az alkotmányokra. Vannak államok, amelyekben mindenfajta befolyásolás bűncselekmény – a már idézett Alabama és Georgia – és vannak, amelyekben csak a „tiszteességtelen” befolyásolás az. Ez utóbbi kategóriába sorolható alkotmányoknál érzékelhető az a törekvés, hogy a lobbyzás meghatározása során jól körülírják, mit jelent a tiszteességtelen befolyásolás. Kalifornia alkotmánya 1966-ig pl. a következő képpen definiálta a lobbyzást. „Az a személy, aki vesztegetéssel, ellenszolgáltatás ígéréssel, vagy bármely más becstelen eszközzel befolyást próbál gyakorolni a törvényhozó testület valamely tagjának a szavazatára, lobbyzásban vétkes, ami ezennel büntettnek nyilvánítottatik.” (Az 1966-os alkotmánymódosítás kihagyta az alkotmányból ezt a definíciót.) Utah államban „Azok a személyek, akik más személytől azzal az ürüggyel, állítással vagy hireszteléssel, hogy valamely módon nem helyénvaló befolyást fognak vagy tudnak gyakorolni valamely törvényhozó testület valamely tagjának tevékenységére bizonyos szavazás, vagy törvénykezési ügy tekintetében, pénzt, vagy más értékes dolgot szereznek, vagy próbálnak szerezni, bűncselekményt követnek el.” Oregon államban az aki... „a szóban forgó gyűlés valamely tagjával beszél, neki magyarázattal szolgál, vagy őt bármely módon megkísérli befolyásolni, az ilyen intézkedéssel kapcsolatban anélkül, hogy előtte mindenekelőtt hitelesen és teljes mértékben feltárta volna ezirányú érdekeit... az ilyen személy a bűnösség megállapítása nyomán szabadságvesztéssel büntetendő...” A lobbyzáshoz a közérdek és a nyilvánosság felől közelítő Kentucky alkotmány szerint „... lobbyzó az a személy, aki törvényhozói ügynökként vagy tanácsadóként alkalmazva valamely törvénnyel kapcsolatban eljár, támogatást vagy szembenállást fejt ki, olyan módon, hogy az az egész nép érdekeitől eltérő privát anyagi érdekeket érint, vagy érinthet.”

Az egyes alkotmányok lobbyzást korlátozni igyekvő rendelkezéseit összehasonlítva jól látható az a buktató, amely elé ezek a törvényhozások kerültek: minden egyes meghatározás csak valamely új meghatározásra váró fogalom alkalmazása révén vált lehetségessé. Michigan állam viszonylag új (1947) törvényének megha-

tározása jól példázza ezt a folyamatot. A törvényhozás először megkísérelte a „törvényhozó ügynök” fogalmát definiálni. Eszerint a törvényhozó ügynök olyan személy, akit azzal bíztak meg, hogy fogjon hozzá egy folyamatban levő vagy valószínűleg a törvényhozás elé kerülő ügy támogatásához, védelméhez vagy ellenzéséhez. A meghatározás szinte követeli a „védelem” a „támogatás” és az „ellenzés” definiálását. Erre a következőképpen került sor: „a törvényhozás tagjával kapcsolatban közvetlenül tett lépés, vagy lépések azzal a céllal, hogy rávegyék arra, szavazzon, vagy érvényesítse befolyását a törvényhozás bármely háza vagy annak valamely bizottsága előtt folyamatban levő ügy mellett vagy ellen”. A definíciós kényszer alól kivételt képez Wisconsin állam, amely nem tartotta szükségesnek, hogy olyan fogalmakat definiáljon, mint támogatás vagy ellenzés. Az alkotmány ezért sommásan így rendelkezik: a lobbizás „a törvények felterjesztésének vagy hatálybaléptetésének támogatását, vagy ellenzését célzó tevékenység a törvényhozó testület, a törvényalkotó bizottságok vagy azok tagjai előtt”. Tennessee törvénye szerint a lobbizás a parlament valamely tagjának a parlamenti ülés idején magánbeszélgetés, levél, vagy üzenet, illetve más, „nem kizárólag a józan észre ható” valamiféle személyes befolyásolása... olyan személy részéről, aki hamis színben tünteti fel az ügy kapcsán érdekei jellegét az ilyen tag előtt, vagy aki valamilyen megfontolásból a kérdéses törvénytervezet elfogadásában, vagy elutasításában érdekelt személy, vagy testület alkalmazásában áll... azzal a céllal, hogy biztosítsa a törvénytervezet elfogadását, illetve elvetését. Ez azonban a törvény szerint nem foglalhat magában olyan szolgáltatásokat, mint folyamodványok, törvényjavaslatok vagy határozati javaslatok megszövegezése, tanúvallomások meghallgatása, tények egybevetése, szóbeli vagy írásos felkészítés a parlament valamely bizottsága vagy tagja részére, sem egyéb hasonló jellegű szolgáltatásokat, amelyek a törvényhozók józan belátását kívánják befolyásolni.

A köznyelvben minden „befolyásolás”, legyen az korrump, vagy sem, elítélő hangsúlyt kap, ezt diktálja a puritán erkölcs. Mivel a megvesztegetés tényállásának törvényi definíciójában szerepel a „tiszteletlenül” korlátozó kifejezés, ezért feltételezhető, hogy a bíróság konkrét ügy kapcsán a lobbizásra vonatkozó rendelkezésnél is pótolja a hiányt és csak a tisztességtelen befolyásolást bünteti. E feltételezést megerősíti egy jelenleg is érvényben levő alabamai törvény szövege, amely kifejezetten a „tiszteletlenül befolyásolást” tiltja, illetve a törvényhozókra gyakorolt nyomást, a szavazatok leadását, az intézkedések elleni, vagy melletti kiállást, valamint a törvénykezés ülésein vagy a bizottsági összejöveteleken való részvételt.

2. A lobbyszás törvényi szabályozása szövetségi szinten

A lobbyszásnak a tagállamok által végrehajtott szabályozása nem volt egyértelműen sikeresnek mondható. A probléma – ha némileg rendezve is – változatlanul napirenden maradt. A közvélemény – vagy azon csoportok, akik a közvélemény égisze alatt lobbyszás ellen – rendezés iránti igénye erősödött. Egymást követték a lobbyszás miatti botrányok, köztük a már említett Martin Mulhall botránya 1913-ban. Egy vizsgálat, amelyet kongresszusi tagok és alkalmazottak ellen folytattak 1938-ban bőséges mennyiségű bizonyítékkal szolgált arról, hogy a korrupció közvetve és közvetlenül befolyásolja a törvényalkotás menetét. (51) Mindehhez járult a különböző lobbyszás aktivizálódása Washingtonban. A XX. század derekán erősödött a külföldi érdekek képviselése is, különböző idegen ügynökségek nyitlak a szövetségi fővárosban és kerestek kapcsolatokat kormányzati szerveknél. Rooseveltnél elnöksége kezdetén – nyilvánvalóan az európai nemzeti szocialista mozgalmak ellensúlyozására – erősödött a zsidó érdekekért folytatott lobbyszás (52), de jelentősen megnövekedett az idegen gazdasági érdekek képviselése és nyomása a szövetségi szervekre.

Feltehetően a külföldiek lobbyszása volt az az erős hatás, amely megtörte a szabályozást nem kedvelő amerikai tartást és a Külföldi Ügynökök Nyilvántartásba-vételéről szóló Törvényt (Foreign Agents Registration Act) eredményezte 1938-ban. Ez a szövetségi törvény nem kívánta a lobbyszás „szabályozni”, pusztán azt írta elő, hogy a külföldi ügynökségeknek és ügynököknek nyilvántartásba kell vétetniük magukat, amelynek elmulasztása szankciókat eredményez. A törvényt a II. világháború után sokszor módosították, rendelkezéseit közvetve érinti az 1987. évi kereskedelmi törvény is, amennyiben a külföldi ügynökök kötelező etikai magatartásának szabályait állapítja meg. Ez idő szerint több mint 650 aktív, külföldi megbízók (Kormányok, politikai pártok, testületek és egyének) érdekeit képviselő nyilvántartott ügynök neve szerepel a washingtoni Igazságügyminisztérium jegyzékén, amelyet a Külföldi Ügynökök Nyilvántartásba Vételéről szóló törvény hatálya alatt vettek fel annak ellenére, hogy a Kongresszus 1966-tól szűkítette a törvény hatályát. A tengerentúli ügyfelek képviselében fellépni jogosult partnereket és munkatársakat összeszámolva a külföldi „megbízók” szolgálatában álló nyilvántartásba vett egyének száma több mint 6200-ra duzzadt.

A II. világháború óta az idegen érdekkörök és a külföldi tagokkal rendelkező vagy külföldi érdekeket szolgáló amerikai csoportok lobbyszása egyre fontosabb tényezővé vált a Washingtonban zajló törvényhozói munkában és a kormányzati döntéshozatalban. A külföldi érdekeltségű lobbyszás a nemzetközi politikán, a

világkereskedelmen és számos hazai amerikai tényezőn alapul, minthogy az USA Kormánya által tett bármely lépés nemzetközi, vagy világméretű következményekkel járhat.

1946-ban az un. „átszervezési törvény” tárgyalása során a különféle társadalmi, politikai, gazdasági, biztonsági és jogi hatások alatt a Kongresszus végül elhatározta a lobbyszóról szóló szövetségi törvény megalkotását. A Kongresszus tehát még ekkor sem döntött önálló törvényről, beírta azzal, hogy a Legislative Reorganization Act (átszervezési törvény) keretében a III. címet a lobbyszórnak szentelje.

Mielőtt a lobbyszóról szóló törvény részleteibe merülnénk egy megjegyzést szükséges tenni. Az amerikai jogrendszer sajátosságait vizsgálva nem történt említés arról, hogy a törvényhozás általában idegenkedik a kódex-szerű jogalkotástól. Ezért egy-egy jogterület átfogó szabályozására lényegesen ritkábban kerül sor, mint a kontinentális jogrendszerekben. Sommázva azt mondhatjuk: a törvényhozás is magán viseli a common law jegyeit. Ez a magyarázata annak, hogy a lobbyszóról szóló törvény az átszervezési törvény részeként jött létre, s nem szabályozza a tárgykörével összefüggő valamennyi kérdést. A lobbyszór további szabályait más törvények állapítják meg, így pl:

- a Vesztegetésről szóló Szövetségi Törvény (Federal Corrupt Practices Act),
- az Utólagos Alkalmazásról szóló Törvény (Post Employment Act),
- az 1987. évi Kereskedelmi Törvény (külföldi ügynökök kötelező etikai magatartása)
- az Etika a Kormányban c. törvény.

A lobbyszóról szóló 1946. évi szövetségi törvény mindössze 11 szakaszból áll. Szerkezeti sajátossága, hogy a lobbyszór „tényállását” csak a 7. szakasza adja, amelyet a hozzájárulásokról szóló kimutatásokra, az elismervényekre, a kimutatások megőrzésére stb. vonatkozó rendelkezések előznek meg. Ez a szerkezet is azt mutatja, hogy bár nyilvánvalóak voltak a törvényalkotók előtt a lobbyszórral való visszaélések mégsem a betiltásra, hanem inkább e tevékenység lényegének feltárására törekedtek és szabályzatokkal, bejelentkezési kötelezettség megállapításával, a lobbyszóra fordított költségek bevallásával stb. igyekeztek kiszűrni a visszaélés lehetőségét. E törekvésekhez képest a tevékenység meghatározása harmad, negyedrangú kérdés volt.

A törvény rendelkezései arra vonatkoznak, aki személyesen, illetve ügynök, alkalmazott, vagy más személy útján, bármilyen módon, közvetlenül, vagy közvet-

ve pénzt, vagy bármely más értékkel bíró dolgot kér, gyűjt vagy kap azzal az alapvető céllal, hogy segítséget nyújtson, vagy akinek az az elsődleges szándéka, hogy az alábbi célok valamelyikének elérésében segítkezzen:

a) Az Egyesült Államok Kongresszusa által alkotott törvények bármelyikének elfogadása, vagy meghiusítása.

b) Az Egyesült Államok Kongresszusa által alkotott törvények bármelyikének elfogadására, vagy meghiusítására irányuló közvetlen, vagy közvetett befolyás. (307. szakasz)

Az a személy, aki fizetés vagy bármilyen ellenszolgáltatás fejében kötelezettséget vállal arra, hogy megkísérel befolyást gyakorolni az Egyesült Államok Kongresszusa által alkotott törvények bármelyikének elfogadtatása, avagy meghiusítása irányában, köteles mielőtt bármit tenne, az ilyen cél előmozdítása érdekében bejelenteni ezt a Képviselőház Hivatalnokánál, valamint a Szenátus Titkárságán, írásban és eskü alatt megadva az ott dolgozó hivatalnokok részére a nevét és üzleti címét, akinek az alkalmazásában áll, vagy akinek az érdekében fellép, vagy dolgozik, az ilyen alkalmazás időtartamát, hogy mennyi pénzt kapott és még milyen összegben fog részesülni, ki fizeti, vagy ki által fizetendő, mennyi pénzt kap kiadásai fedezésére és milyen kiadásait térítik meg. A bejelentést tevő összes személy, mindaddig, amíg e tevékenységét folytatja, köteles minden naptári negyedév első és tizedik napja között a Hivatalnoknál és a Titkárságon egy esküvel megerősített részletes jelentést elhelyezni mindazon összegekről, melyeket munkája végzése során kapott, vagy kiadott a megelőző naptári negyedév folyamán arról, hogy kik fizetett milyen célból, valamint azoknak az újságoknak, folyóiratoknak és magazinoknak, vagy egyéb publikációknak a címeiről, amelyekben bármilyen cikket, vagy vezércikket megjelentetett, továbbá arról a törvénytervezetről, amelynek támogatására, illetve ellenzésére alkalmazták. A felsorolt rendelkezések nem vonatkoznak arra a személyre, aki az Egyesült Államok Kongresszusának valamelyik bizottsága előtt, egy-egy törvény tekintetében támogatólag, vagy ellenzőleg megjelenik, sem arra a köztisztviselőre, aki hivatali minőségben jár el, sem azoknak az újságoknak vagy más, rendszeresen megjelentetett időszakos kiadványok (beleértve azokat az egyéneket, akiknek az ilyen újság, vagy folyóirat a tulajdonában áll, akik kiadják azt, vagy annak alkalmazottai) esetére, amelyek a normál üzletmenet során olyan híryanagokat, vezércikkeket vagy más kommentárokat, illetve fizetett hirdetéseket közölnek, amelyek közvetlenül, vagy közvetve siettetik egy törvény elfogadását, vagy elvetését, amennyiben az ilyen újságok, folyóiratok, vagy egyének nem vesznek részt a szóban forgó

törvény elfogadásával, vagy elvetésével kapcsolatos további, illetve más jellegű tevékenységben, ha az nem az Egyesült Államok Kongresszusának egyik bizottsága előtt, egy-egy törvény tekintetében támogatólag, vagy ellenzőleg való megjelenés.” (308. szakasz)

A törvény bejelentési kötelezettségre vonatkozó szakasza komoly kibúvókat rejt. Az, aki pénzt, értékkel bíró dolgot kér, gyűjt vagy kap és ezért segítséget nyújt, akkor köteles nyilvántartásba vétetnie magát, ha „az az elsődleges szándéka”, hogy a Kongresszus által alkotott törvények elfogadásához vagy megghiúsításához, ill. ezek esetében befolyásoláshoz nyújt segítséget. Más célokért bejelentési és nyilvántartásbavételi kötelezettség nélkül is lehet lobbyzni.

A törvény meghatározásai szerint a „Személy” kifejezés magában foglalja az egyént, közösséget, bizottságot, társaságot, testületet, valamint személyek bármely más szervezetét, vagy csoportját. A „hozzájárulás” kifejezés pedig a pénzbeli adományokat, jegyzéseket, kölcsönöket, hiteleket, vagy letéteket, illetve bármilyen értékes dolgot, továbbá hozzájárulás megtételére vonatkozó szerződéseket, ígéreteket, vagy megállapodásokat foglalja magában tekintet nélkül arra, hogy azok kikényszeríthetők-e törvényes uton vagy sem. Lényegében ez utóbbi definícióhoz igazodik a kiadás fogalmának meghatározása is.

Mint azt vizsgálódásunk elején említettük a törvény elsődleges célja nem a lobbyzás tiltása, hanem törvényes keretek közé szorítása. A törvény ezt a célt a benne előírt kimutatásokra, elismervényekre és dokumentálásra vonatkozó szabályok által kívánja elérni. Ennek megfelelően részletes és pontos kimutatást, ill. elszámolást kell vezetni:

- minden hozzájárulásról, legyen az bármilyen összegű, vagy értékű,
- minden olyan személy nevééről és címéről, aki 500 dollárt, vagy azt meghaladó értékű hozzájárulást eszközölt, az időpont feltüntetésével,
- az ilyen szervezet, vagy alap által, illetve nevében eszközölt minden kiadásról, továbbá
- minden olyan személy nevééről és címéről, akinek a javára a kiadásokat végrehajtották, az időpont feltüntetésével.

Az érintettek kötelessége beszerezni és megtartani a részleteket feltüntető nyugtázott számlát.

A törvény a rendelkezéseit megszegőt szankcionálja. Az, aki a törvény bármely rendelkezését megszegi vétséget követ el, amely 5.000 dollárt meg nem haladó bírsággal, vagy tizenkét hónapnál nem hosszabb szabadságvesztéssel, vagy bírság-

gal és szabadságvesztéssel büntetendő. E szankciók kiegészítéseképpen azt a személyt, akinek vétsége bebizonyosodik, az ítélet időpontjától számított három évre eltiltják attól, hogy bármely törvénytervezet elfogadása, illetve elvetése kérdésében, közvetlenül, vagy közvetve, befolyását megpróbálja érvényesíteni, vagy attól, hogy a törvénytervezet tekintetében támogatólag vagy ellenzőleg a Kongresszus valamelyik bizottsága előtt megjelenjék. Az a személy, aki az esküszegés büntetést követi el, 10.000 dollárt meg nem haladó bírsággal, vagy öt évnél nem hosszabb szabadságvesztéssel, vagy az említett bírsággal és szabadságvesztéssel büntetendő.

A lobbyszóról szóló szövetségi törvényt a gyakorlat – hasonlóan a tagállamokban alkotott lobby törvényekhez – nem fogadta osztatlan lelkesedéssel. A módosításra készült tervezeteknek még kevesebb sikerük volt. 1987-ben például benyújtottak egy tervezetet a Képviselő Házba, amely megtiltotta volna, hogy a szövetségi választások céljaira a lobbyszók hozzájárulásokat kérjenek. (53) A tervezet már az előzetes alkotmányossági vizsgálaton megbukott. A sikertelen módosítási kísérletek miatt R. Cowan némi maliciával jegyzi meg: „Amikor arra kerül a sor, hogy megregulázzák a lobbyszókat ... a Kongresszus magatartása nem túl szigorú a nyilvánosság kérdésében és ritkán kéri számon a lobbyszók meglévő szabályainak a betartását”. (54) Tévedés lenne azonban azt feltételezni, hogy a lobbyszóról szóló 1946. évi törvény a lobbyszók körében népszerű. Pamela Brogan önálló tanulmányt szentelt annak vizsgálatára, hogy az 1946. évi szövetségi lobbytörvény bejelentésről és nyilvánosságról szóló rendelkezéseinek kétértelmősége miatt a lobbyszók köreiben milyen nagyfokú bizonytalanság alakult ki. (55)

A lobbyszók és a törvényhozás kapcsolata, annak tagadhatatlansága, hogy a lobbyszók érdekeket közvetít a törvényhozásnak, a lobbyszók hatékony, jogi szabályozásának szükségessége mellett egyre inkább ráirányítja a közvélemény figyelmét a törvényhozás folyamatának gondjaira. Mind többen teszik szóvá az amerikai jogrendszer hibáit és konzervativizmusát, amelyek nem képesek biztosítani a pártatlan törvényhozást. E kezdeményezések közül az egyik megközelítési mód, a polgári erényeket követő felfogás, amely megkísérli a kormányzati munka szereplőit áthatni a közérdeket szem előtt tartó erkölcsiséggel, ezáltal ésszerű vitákon keresztül biztosítani, hogy a képviselők kellő figyelmet szenteljenek a tömegek jogos törekvéseire. A másik megközelítés a politikai pártot előtérbe helyező felfogás, amely megkísérli olyan központosított intézményeket alkotni, amelyek a választási küzdelmek útján szolgálnák a lakosság egészének, vagy

legalább nagyrészenek érdekeit. (56) Mindkét kezdeményezés gyerekcipőben jár a lobbyzás évtizedeken át kialakult és csiszolt gyakorlatához képest.

3. A lobbyzásra vonatkozó (szövetségi) szabályzatok és jegyzékek

A washingtoni szövetségi szerveknél épp úgy túlbujánzanak a különböző szabályzatok, amelyek az adott szerv alkalmazásában álló személyekre kötelező magatartási normákat állapítanak meg, mint a világ bármely más országában. A lobbyzásra vonatkozó előírásokat két fő csoportra oszthatjuk:

– szabályzatok, amelyek különböző korlátozásokat és tilalmakat állapítanak meg a tisztségviselők és az alkalmazottak számára a lobbyzásra, az abban való közreműködésre vagy annak segítésére,

– jegyzékek, amelyeknek az a rendeltetésük, hogy a lobbyk és a lobbyzók tevékenységének nyilvánosságát, ellenőrzését és nyilvántartását biztosítsák.

A Kongresszus mindkét Háza számos szabályzatot fogadott el belső működésének (bizottságainak) regulálására, a lobbyzással azonban csak a Képviselő Ház Szabályzata törődött. A házszabályok egy része az ott folyó munka nyilvánosságával foglalkozik, ezért bizonyos nehézségbe ütközik olyan szabályok keresztül vitele, amelyek épp ezt az elvet sértik, s egyeseket kizárnak, ill. korlátoznak jelenlétükben. A 40-es években azonban már olyan méreteket öltött „az előszobázás” a Képviselő Házban, hogy a működés zavartalansága és etikai követelményei miatt szükségessé vált a jelenlét korlátozása.

Azt az előnyt, amelyet az egyes „Házak” volt tagjai élveznek, vagyis hogy bejárással rendelkeznek a Képviselőház és a Szenátus üléstermébe, valamint az ezekkel szomszédos termekbe, viszonylag kevésbé használják ki közvetlen lobbyzási céllal, bár nagyon hasznos a kapcsolatok és ismeretségek ápolása szempontjából. (57) A Képviselőházi ülésteremnek a korábbi tagok által, lobbyzási célból történő használatát a 32. Házszabály és a házelnöki tisztet 1945-ben betöltő Sam Rayburn (D-Texas) rendelete írja körül. A „Rayburn szabály” szerint a korábbi tagoknak tilos az ülésteremben tartózkodniuk, amikor a Képviselőházban olyan törvényről folyik vita, vagy szavazás, amelyben akár személyesen, akár valamely más személy, vagy szervezet megbízottjaként érdekeltek.

A Szenátusban nincs ehhez hasonló szabály. Ugyanakkor a kialakult szokás szerint nem helyénvaló, ha egy volt szenátor, vagy bárki más, aki bár nem volt tag, de az ülésteremben tartózkodhat, ezt az előjogát lobbyzásra használja fel törvényhozatal idején. Valószínűleg igaza van a már idézett Janet Hooknak abban, hogy a lobbyzásnak ez a korai formája ma már inkább fontoskodás mint

eredményes (58). A házsabályoknál e tekintetben jelentősebbek azok a szabályzatok, amelyek pl. a kormánytisztviselők és alkalmazottak kötelezettségeire vonatkoznak. Ezek részben kapcsolódnak „az Etika a Kormányban” törvényhez, s annak „végrehajtási szabályaiként” hatnak, másrészt „az Utólagos Alkalmazásról szóló Törvény” kiegészítő-szabályairól gondoskodnak. Ez utóbbi szabályzat biztonsági intézkedéseket és magatartási szabályokat állapít meg az érintetteknek arra az esetre, ha megbízásuk megszűnése után érdekképvisellettel kívánnak foglalkozni.

A lobbyzás nyilvánosságát a lobbyzók nyilvántartásával elsősorban a Kongresszus Hivatalai biztosítják. A Képviselőház Hivatalnoka és a Szenátus Titkársága listát vezet a lobbyzókról és megbízóikról. A Ház feljegyzésekkel és Jegyzék bevételekkel foglalkozó Hivatal közreadja a „Congressional Record”-ban az új lobbyzókat. A „Washington Lobbyists and Lawyers Directory” az 1946. évi törvény alapján közli a lobbyzókat. E kiadványokon kívül még számos más kiadvány gondoskodik a lobbyzás nyilvánosságáról (Lásd: 2. számú mellékletet)

4. A végrehajtás gondjai

A gyakorlatias amerikai jogi személet elsősorban a végrehajtás eredményességén méri a jog hatékonyságát. A végrehajtás főként bírói hatalom alá tartozik. A bíró közvetlenül utasíthatja a közigazgatást, rendőrséget stb. az iránta való engedelmesség az egyének és szervek részéről magától értetődő. Az előző témakörök tárgyalása során láthattuk, hogy tagállami és szövetségi szinten egyaránt különféle szankciókkal súlytható a tisztességtelen vagy be nem jelentett lobbyzás. A szankció alkalmazásáról a bíró dönt, az esetek többségénél ő határozza meg, hogy pénzbüntetést, szabadságvesztést vagy esetleg mindkettőt alkalmazza.

A lobbyzás nyilvánossághozatali kötelezettségéről szóló állami törvények szellemükben inkább orvosló, semmint büntetőjogi jellegűek. Legfőbb céljuk az, hogy rávilágítsanak bizonyos, a törvényhozásra és a társadalom egészére nézve következményekkel járóknak vélt tevékenységekre. Céljuk tehát nem az, hogy „törbecsalják és megbüntessék” azokat, akik sajátos indítékaik alapján úgy döntenek, hogy meghúzódnak a homályban. Ezek a törvények inkább megelőző funkciót teljesítenek és csak „mellesleg” büntetnek, ill. alkalmaznak szankciókat azok ellen, akik elég óvatlanok, vagy eltökéltek voltak ahhoz, hogy megszegjék a törvényeket. E szankciók köre olyan széles, mint amilyen szűk a bejelentés kötelezettségére vonatkozó rendelkezéseké. „A nyilvántartási törvényekkel rendelkező 28-30 államból összesen – amennyiben hozzávesszük Florida és Oklaho-

ma állam csökevényes rendelkezéseit is – 20 engedélyez megszabott időtartamu szabadságvesztést az elítélt törvénysértőkkel szemben.” (59) Ezenkívül Georgia államban az ottani nyilvántartásbavételi törvény megszegését vétségnek tekintik, ami szabadságvesztéssel büntethető. New Hampshire államban pedig hamis tanúzásra tett kísérlet vádjával vonják felelősségre azokat, akik nyilvántartásaikban, illetve pénzügyi kimutatásaikban valótlan állításokat szerepeltetnek, amiért az ítélet akár szabadságvesztés is lehet.

Dél-Karolina állam joga maximum mindössze 30 napos elzárást tesz lehetővé és ezenbelül is a bíróság szabadon dönthet. Florida úgy rendelkezik, hogy „az a tanu, aki eskü alatt valótlan dolgot állít valamely olyan lényegbevágó körülményről, amelynek tekintetében az a törvényhozási bizottság, amely előtt a megjelent eskütételre kötelezhető, „hamis esküvés” büntetében bűnösnek mondja ki, 20 évet meg nem haladó szabadságvesztéssel büntethető. Floridának ez az utaló szabálya technikailag érdekes megoldás, mivel a lobbyszás nyilvánosságára vonatkozó kötelezettségek megszegését a hamis tanúzás tényállásával azonosítja és rendeli büntetni. Magától értetődik, – jegyzi meg a törvényt idéző E. Lane – hogy ezt az abszurd büntetést emberemlékezet óta nem alkalmazták.” (60)

Más tagállamok büntető rendelkezései inkább Dél-Karolináéhoz állnak közel, mint Floridáéhoz. A leggyakoribb büntetés a maximum 1 év. Ezt 9 állam törvénye írja elő és minden esetben a bíróság belátására van bízva, hogy pénzbírság helyett, vagy amellet szabják-e ki. Ohio és Észak-Karolina államokban legfeljebb 2 évet, Mississippi államban 3-at engedélyeznek, Kentucky államban pedig az a lobbyszó, aki a nyilvántartásbavételi törvény bármely rendelkezését megszegi, 5 év szabadságvesztésre ítéltető. Még egyszer megjegyezzük, hogy ezeknek a szankcióknak és) vagy bírságoknak a mértéke a bíróság belátására van bízva.

Wisconsin, Indiana, Michigan és Ohio törvényhozása megállapította a kiszabható szabadságvesztés minimumát is. Az első államban ez 30 nap, a legtöbb – 1 év – Ohioban. Az ilyen meghatározások nem követik az egyes cselekmények súlyát, társadalomra való veszélyességét, általában a törvénysértés esetére vannak megállapítva több bűncselekményre (pl. hamis tanúzás, vesztegetés, lobbyszás bejelentési szabályainak elmulasztása, nem teljesítés stb.) egyformán.

Ezeknek a büntetéseknek a kiszabásától függ, hogy a törvényeket milyen eréllyel hajtják végre. Az erélyes végrehajtás viszont inkább a felelős hivatalnokok kezdeményezőképességén, semmint azon a törvény által előirt egyszerű kötelezettségen múlik, miszerint a törvénysértések esetén eljárást kell indítani. Bár ennek minden körülmények között igaznak kellene lennie, kétséges, hogy ez

miként érvényesül, amikor a végrehajtásra vonatkozó rendelkezések általában csak nagy vonalakban biztosítják az alapot a hivatalos eljáráshoz. A szokásos megállapítás – írja Lane – nem több és nem kevesebb ennél: „Az igazságügyminiszter feladata, hogy információi alapján eljárást kezdeményezzen e fejezet rendelkezéseinek megszegése miatt.” (61) Ez a formula, vagy ennek alig eltérő változatai 13 állam törvényeiben bukkannak fel. A többi állam törvényei nem ruházzák rá a végrehajtás felelősségét kifejezetten egyik hivatalnokra sem, bár feltételezhető, hogy az az igazságügyminiszterre és az alárendelt államügyészekre hárul.

Igen kevés alkotmány gondoskodik arról, hogy a szabálytalan lobbyzást pénz és szabadságvesztés büntetésen kívül más hátrányozással is fenyegetse. A szövetségi törvényhozás mellett Wisconsin állam 1947. évi és Montana 1959. évi törvényei között van példa arra, hogy „foglalkozástól eltiltást”, ill. „működési” engedély visszavonást eredményezne a szabálytalan lobbyzás. Ez utóbbi két állam határozottan és magabiztosan foglalkozott az erkölcsi normákkal, minthogy kinyilvánított céljuk az volt, hogy támogassák a magas erkölcsi normákat a lobbyzás gyakorlatában – írja Lane (62) – valamint az, hogy „meggátolják a tisztességtelen és erkölcstelen lobby tevékenységet”, ezért törvényeik az eltiltás és a működési engedély visszavonását átvették a szövetségi törvényből.

V. LOBBYZÁS, KAMPÁNY ÉS REKLÁM

E fejezetnek merőben gyakorlati céljai vannak: bemutatni, hogy a címben említett három tevékenységben milyen sok az azonosság és milyen relatívak az elhatárolás lehetőségei.

1. A közvetlen és a közvetett lobbyszás, a reklám

Egy bizonyos törvénytervezet körül dülő harcokban a legcélravezetőbb módszer a lobbyszás számára minden bizonnyal az, ha a Képviselőház vagy a Szenátus tagságának nagy része helyett, néhány stratégiai pozícióban levő tagot szemel ki magának, mivel a kulcsfigurák a kérdéses törvény felett döntési joggal rendelkező bizottságokban ülnek. Amint azt a Képviselőház egy korábbi tagja a lobbyszással összefüggésben 1970-ben megemlítette: a bizottsági rendszer még mindig kritikus pont a törvényalkotás folyamatában és még mindig bázisa a Kongresszus tevékenységének. A törvények igazából nem itt, azaz a Képviselőház vagy más testületek üléstermeiben születnek. Azokat itt csak módosítják. Az összes megalkotott törvény 91%-át olyan formában fogadták el, ahogyan azt a bizottság betérjesztette. (63)

Az a hatalom, amellyel egy bizottság valamely törvény megakadályozásában vagy jellegének kialakításában rendelkezik, a sajátos érdekeket képviselők nagytöbbsége számára leszűkíti a célpontokat. Az ilyen bizottságok előtt gyakran megjelenő washingtoni lobbyszások nemcsak területük, hanem a szóban forgó szakterülettel foglalkozó képviselőházi és szenátusi bizottságok „szakértőivé” válnak. Ez a fókusz néhány esetben még tovább szűkül bizonyos albizottságokra. A befolyást gyakorló csoportok azért fizetik washingtoni alkalmazottaikat, hogy azok a kormányzati munka fejleményeivel lépést tartsanak, s ezáltal befolyásolhassák választóikat. Ezek az ügynökök személyes ügyüknek tekintik azt, hogy figyelemmel kísérjék az érintett bizottságok munkáját, munkakapcsolatokat alakítsanak ki és tartsanak fenn a Képviselő Ház kulcsfontosságú tagjaival, valamint alkalmazottaival, továbbá, hogy állandóan informálva legyenek a törvényalkotás lehetséges és tényleges fejleményeiről. (64)

Ha a bizottságban a lobby érdekeket nem sikerült érvényesíteni, két újabb lehetőség nyílik a lobbyszás előtt:

– meggyőzni a bizottság 50%-át, hogy vonják vissza a javaslatot, mert az elutasításnál ez lényegesen kedvezőbb helyzetet teremt a jövőre nézve, újból elő lehet terjeszteni stb.;

– valamilyen taktikát alkalmazni, esetleg hasonló ügyben hozott döntésre hivatkozni.

Másik hasznos eljárás a kongresszusi meghallgatáson való részvétel. A meghallgatás olyan propaganda fórumot nyújt a lobbyszó részére, amelyhez hasonló kevés van Washingtonban. Utat nyit jelentős személyiségekhez, akikkel a lobbyszó semmilyen módon nem lett volna képes kapcsolatba kerülni. A meghallgatáson a lobbyszók a fontos törvényekről rendszerint részletesen elmondják álláspontjukat és megpróbálják biztosítani támogatóik mozgósításával a nagyszámú részvételt. A meghallgatás mellett kifejtett propaganda sikere attól függ, hogy a bizottságot kézben tartó klikkek milyen jóindulattal viseltetnek a lobby csoport iránt. A „House Out of Order” (Működésképtelen Ház) című könyvében írja Richard Bolling képviselő, hogy a kongresszusi bizottságokon belül egy törvény támogatói és ellenzői pozícióharcot folytatnak, mindegyikük kiegészíti a külső lobbykban dolgozó kebelbarátai tevékenységét. Hangsúlyozza: „A szemben álló tanúk száma a minimumra csökkenthető például, vagy jelenlétük közömbösíthető a baráti érzelmű tanúk között úgy, hogy tanuvallomásuk nem kap annyi figyelmet a sajtó részéről mint amennyit megérdemel. Csekély figyelemben részesül például az atombiztos óvóhelyek szövetségi programjának jól értesült ellenzője, ha az ilyen törvényről ugyan az nap kell beszélni dr. Teller Edének a nemzetvédelmi miniszterhelyetttel és egy háromcsillagos tábornokkal. Az opponens ilyenkor jelentéktelen figurává törpül” (65), mivel a sajtó elsősorban nem ő róla, hanem Teller Edéről fog írni. A bizottságban ezt már mindenki előre tudja és így is értékeli.

A közvetett lobbyszó klasszikus formája a választók által gyakorolt nyomás. A lobbyszó, hogy ezt a hatást kiváltsa, reklámot csinál, kampányt szervez, közhangulatot teremt. A washingtoni lobbyszókról írt összefoglaló tanulmány (66) az Országos Fegyverszövetséget (National Rifle Association – NRA) emeli ki, mint az egyik legsikeresebb lobbyszót, amely céljai érdekében képes a választók széles tömegeit mozgósítani és befolyásolni. Az NRA mindazon előnyökkel rendelkezik, amelyek egy sikeres választói lobby sajátjai. Hatalmas, jól szervezett, érzelmi alapon álló tagság, amely egyetlen kérdésre összpontosítja figyelmét. Annak ellenére, hogy a közvéleménykutatások szerint az amerikaiak többsége helyesli a fegyvertartás szabályainak szigorítását, és a közéleti személyiségek ellen elkövetett merényletek a közhangulatot időnként szintén ebbe az irányba befolyásolják,

az NRA-nak és a vele szövetséges csoportoknak sikerül újból és újból megakadályoznia a fegyvertartási szabályok szigorítását. Ez a hatalmas fegyver lobby még a Kennedy testvérek és az ifjú Martin Luther King ellen elkövetett merényletek ellenére is keresztül vitte akaratát. „Mind az amit 1968-ban elfogadtak, (t.i. a fegyvertartás szigorításáról) már egy gyengített törvény volt, amelyet az NRA nem ellenzett erőteljesen. Ezenkívül sokan felismerték, hogy John Lennon ellen 1980. decemberében, valamint Reagan elnök ellen 1981. márciusában elkövetett merényletek egyetlen igazi hatása a törvényhozásra az lesz, hogy csupán az 1968-as törvény eltörlésére vonatkozó NRA esélyek csökkennek.” (67)

A közvetett lobbyzás, amely céljai elérése érdekében gyakran igénybe veszi a választókat is a gyakori sikerek ellenére számos korláttal rendelkezik, amelyek kétségessé teszik alkalmazását. Ha például egy kongresszusi taghoz valamely aktuális kérdés kapcsán beérkező levelek mesterkéltnek tűnnek, a képviselő vagy a szenátor úgy érezheti, hogy választói nevében valaki manipulálni kívánja őt. Az ilyen nyomást gyakorló levelek egyébként is könnyen felismerhetők, mivel nagyjából egyidőben érkeznek és azonos vagy hasonló módon vannak szövegezve. Ennek ellenére G. Colburn Aker washingtoni lobbyzó nagy jelentőséget tulajdonít az ilyen befolyásolásnak. „Aki azt hiszi, hogy a reklám vagy public relations technikákkal nem lehet eredményt elérni, az nincs tisztában a efféle eszközök erejével.” (68)

A reklám a közvetett befolyásolás egyik leghatásosabb eszköze (Pl: a dohányipar-termékeit népszerűsítő reklám és a dohány lobby nyomásgyakorlása.). A reklámtevékenységre vonatkozó törvények azonban lényegesen markánsabb szabályok, mint amelyek a lobbyzásra vonatkoznak. Egy másik alapvető különbség a két tevékenység sajátosságaiból adódik: a reklám lényeges eleme, hatásának feltételrendszere, a nyilvánosság. A lobbynál ugyanakkor ez nem más mint a törvény által megkövetelt szükséges rossz.

A reklám és a lobby egymást kiegészítő tevékenységek is lehetnek. Japán gazdasági hatalmának politikai hatalommá transzformálása érdekében nagy reklám offenzívát indított az USA-ban. William Y. Holstein Japán jelenlétét vizsgálva az amerikai gazdaságban kimutatja, hogy az amerikai politikai és kulturális életet érő japán reklámbefolyás évről-évre erősödik. 1988-ban a japán kormány, alapítványok és vállalatok 310 millió dollárt költöttek lobbyzásra, a társadalommal kialakított kapcsolatokra, emberbaráti szervezetekre, valamint az egyetemekkel megkötött kutatási szerződésekre, az ezen összeget meghaladó reklámkiadások mellett. (69) Ezek után nehezen képzelhető el, hogy a népszerűségtől függő

képviselő vagy szenátor támadást indít olyan japán intézmény vagy termék ellen, amely az erőteljes reklám hadjáratral megdolgozott társadalomban népszerűvé vált.

A reklám képes megmenteni egy halodó lobbyt is. Az „emberek az amerikai életmódért” elnevezésű lobby anyagi és egyéb nehézségekkel küzdve, jól szervezett reklámhadjáratot indított, hogy visszanyerje korábbi pozícióit. A különböző médiáknál bemutatta és ismertette az „eszményi amerikai” életformát, népszerűsítette ezzel kapcsolatos javaslatait. J. Manes, a csoport vezetője – egy hosszú elemzésben – leírja, hogy a közvéleménykutatás hatékony alkalmazása, a politikai irányelvek kialakítói és az anyagi alapok megteremtői közötti együttműködés, valamint a saját anyagi alapok megteremtéséért fellépő erős csoport milyen módon segítette reklámok által az „emberek az amerikai életmódért” (People for the American Way) elnevezésű szervezet lábra állását. (70)

2. Kampány és lobbyzás, azonosságok és különbségek

Miként a reklám, a kampány is lehet önálló eszköz valamilyen cél elérésére és lehet a lobbyzás egyik eszköze is. Különböző lobbyzó érdekképviselői szervek gyakran folytatnak például kiterjedt kampányt azért, hogy egy politikust kongresszusi helyhez juttassanak. A Kongresszus egyes tagjai mellett folytatott kampány két fontos funkcióval bír a lobbyzó szervezetek számára. A politikai támogatás nemcsak arra készíti a kongresszusi tagot, hogy a Kongresszusban támogassa a nyomást gyakoroló csoportnak a törvényhozással kapcsolatos érdekeit, hanem segít bebiztosítani azt is, hogy a csoport érdekeit szem előtt tartó tagok megmaradjanak hivatalukban. Egy kongresszusi taggal való kapcsolatfelvétel során a nyomást gyakorló csoportnak nem kell a képviselő, ill. a szenátor figyelmét közvetlenül felhívnia arra, hogy a későbbi politikai támogatás vagy szembenállás, az esetleges politikai célú kiadások, valamint a tag önkéntes kampány erőfeszítései azon mulnak, hogy milyen módon szavaz egy bizonyos törvényjavaslatról, vagy akár azon, hogy hosszabb távon a csoport számára kedvezően tevékenykedik. „A tag tudja ezt anélkül, hogy mondanák neki. Tisztában van vele, hogy amikor egy csoport alapvető érdekei forognak kockán a törvényhozásban, akkor az ilyen érdekeket támogató szavazat rendszerint kivívja a csoport barátságát, míg egy ellenszavazat a csoport szembefordulását és későbbi szembenállását jelentené.” (71)

Maguk a lobbyzók gyakran tagadják, hogy ez lenne a célja a kampány-támogatásnak, ugyanakkor azt is elismerik, hogy a politikai támogatás ajtót nyit számukra a törvényalkotókhoz. Éppen ezért különös összefonódások találhatók a szövetségi hivatalok elnyeréséért folytatott kampányok és az egyes lobbyk között. A homályos, vagy rendkívül specializált törvények kivételével a lobby kampányok többségét masszív propaganda vagy „oktató” kampányok kísérik, melyek során a nyomást gyakorló csoportok a közvélemény mobilizálására törekszenek céljaik támogatása érdekében. Arra ösztönzik az állampolgárokat, hogy egy bizonyos személy vagy törvénytervezet mellett, illetve ellen a Kongresszus tagjaival történő közvetlen kapcsolatfelvétel útján is foglaljanak állást, juttassák kifejezésre véleményüket, s gyakoroljanak személyesen nyomást a választók kegyeiért mindenre kész kongresszusi tagra.

Míg a részvénytársaságoknak 1907 óta, a szakszervezeteknek pedig 1943 óta megtiltották, hogy közvetlenül hozzájáruljanak a szövetségi hivatalokért folyó kampányokhoz, addig a támogatók számos módot találtak arra, hogy kikerüljék a korlátozásokat. Bár a szakszervezetek el vannak tiltva attól, hogy a szövetségi választások során a politikai jelöltek támogatására a tagdíjából összejött pénzt használják fel, azt a jog megengedi, hogy különálló érdekképviselőket hozzanak létre. Ezek közé tartozik az AFL-CIO-nak a Politikai Képzéssel foglalkozó Bizottsága (Committee on Political Education – COPE), amely önkéntes hozzájárulásokat gyűjt a szakszervezeti tagság részéről. Ezeket a pénzeket olyan személyek kampányának támogatására fordítják, akikről úgy vélik, hogy a munkásság érdekeit szem előtt tartó szenátorok és képviselők lesznek.

Hasonlóképpen míg a testületek szintén el vannak tiltva attól, hogy közvetlen kampány hozzájárulásokat tegyenek, addig felállíthatnak testületi politikai akcióbizottságokat (Corporate Political Action Committees – PAC), hogy hozzájárulásokat gyűjtsenek a részvénytulajdonosoktól, valamint a tisztségviselői és adminisztratív állománytól és családtagjaiktól. A részvénytársasági PAC-ok száma az utóbbi években megnövekedett és befolyásuk vetekszik, ha nem szárnyalja túl a szakszervezetekét.

A kampány és a lobbyzás egyik legsajátosabb esete, amikor a kampány keretében lobbyznak. A folyamat jellegét a kampány adja, annak célját azonban lobbyzással is törekszenek elérni.

Dick Howard professzor, a virginiai alkotmány felülvizsgáló bizottság ügyvezető igazgatója 1968-1969-ben tanácsadóként szolgálta Virginia állam törvényhozását az alkotmány módosítás 1969-es speciális szekciójában és az 1970-es normál

szekciója alkalmával, valamint referendum kampányt irányított, amely az új virginiai alkotmány nép által 1970-ben történő jóváhagyását eredményezte. A University of Richmond Law Review-ban D. Howard leírja, miként szervezték meg az alkotmány revízió jóváhagyása érdekében szükséges referendum kampányt. (72) A következőkben Howard professzor beszámolója alapján áttekintjük egy sikeres kampány megszervezésének részleteit, nemcsak azért, hogy számos példáját mutassuk meg a lobbyszásnak, hanem azért is, hogy a választások, népszavazások hazai – meglehetősen kezdetleges – gyakorlata számára figyelemreméltó megoldásokat ismertessünk. A virginiai referendum kampány egyes elemeiből pl. az „irányító bizottság” személyi összetételéből a „finanszírozási bizottság” elnökének kiválasztásából az is megállapítható, hogy a kampány sikere érdekében az érintettek miként lobbiztak. A Howard beszámoló egyben választ adhat arra a kérdésre is, hogy mennyire nem határolható el két olyan tevékenység, mint a lobbizás és a kampány szervezés.

Amikor Virginia vállalta alkotmánya revízióját, amelynek sikere az 1970 novemberi szavazás alkalmával tetőzött, 40 éve volt annak, hogy a virginiai alkotmányt legutoljára módosították. A korábbi revízió, amely 1928-ban történt, korlátozott volt és főleg a törvényhozásbeli változtatásokkal foglalkozott. Ennek eredményeképpen az 1960-as évek végéig egyre inkább nőtt az a felismerés, hogy Virginia alkotmánya már hosszú ideje megérett a korszerűsítésre. Az 1968-as revízió iránti kezdeményezés Godwin kormányzótól eredt, aki felismerte annak szükségességét, hogy Virginia alaptörvényét összhangba kell hozni a közösség szükségleteivel és törekvéseivel. A kormányzó 1968 januárjában javasolta, hogy a törvényhozás hatalmazza őt fel egy bizottság létrehozására, amely javaslatot tesz a revízióra. A bizottság felállítása után azonnal megkezdte munkáját, élére Dick Howard professzort nevezték ki ügyvezető igazgatónak. A bizottság aktívan érvényesítette a virginiai állampolgárok nézeteit. 1968. áprilisában a bizottság elnöke által aláírt levelet terjesztettek a magánszemélyeknek és a szervezeteknek széles körben. A levélben azt kérték tőlük, hogy közöljék gondolataikat az alkotmány bármely aspektusával kapcsolatban. A kérést hírlapokban, rádióállomásokon, valamint TV-n keresztül is közzölték Virginiában. Júniusban és júliusban az állam különböző tartományaiban nyilvános meghallgatásokat tartottak, így a bizottság 1968 nyarán már egyre több javaslatot kapott, amelyek alapján őszre a felülvizsgált alkotmány kiindulási tervzetét készítette el. 1969. január 1-jén a bizottság befejezte munkáját és benyújtotta a kormányzónak, valamint a virginiai törvényhozásnak 542 oldalas jelentését.

A bizottság figyelemreméltóbb javaslatai között voltak azok, amelyek az ifjúság minőségi oktatását javasolták, valamint azt, hogy az oktatást az alkotmányban elismert alapvető jogok közé sorolják. Virginia történetében első alkalommal került sor arra, hogy a fajra, bőrszínre vagy nemzetiségre vonatkozó diszkriminációt tiltó klauzulát szándékoztak beiktatni az alkotmánylevélbe. Egy másik, a közvéleményt erősen érintő javaslat volt, hogy valamennyi város és 25.000 lélekszám feletti megye számára lehetővé kell tenni, hogy gyakorolhassák mindazt a hatalmat, amelyet nem tagad meg tőlük az alkotmány, ill. alapokmányaik, valamint a közgyűlés által beiktatott alapszabályok. E javaslatokon kívül a bizottság általában átdolgozta az alkotmányt. Az elavult cikkelyeket, amelyek pl. a párbajozással és a szavazási adóval foglalkoztak, törölték, alkalmazva azt az elvet, hogy az alkotmány alaptörvényt tartalmaz és a szükségtelen részleteket az „alapszabályok könyvére” kell hagyni.

1969. márciusában a törvényhozás jóváhagyta a bizottság javaslatait. A törvényhozás azonban elejtette a bizottság azon javaslatát, hogy nagyobb autonómiát biztosítsanak a helyi kormányzatok számára. Megőrizve az oktatás minősége iránti elkötelezettség koncepcióját, a törvényhozók az oktatásra vonatkozó cikkelyben hangsúlyt helyeztek arra, hogy a helyi hatóságok mandátumot kapjanak az állami iskoláknak nyújtott támogatásuk részarányában.

Az Alkotmány felülvizsgálatának folyamatában – írja Howard – voltak olyan lobbyk, amelyek azt javasolták, hogy a felülvizsgálatot ne egy speciális bizottság, hanem a törvényhozás végezze. És voltak olyanok, akiknek „a lélegzetük is elállt arra a gondolatra, hogy a törvényhozás írja meg az alkotmányt, mivel szerintük a törvényhozás folyamata előszobázás, kupeckedés és speciális érdekek képviselése”. (73)

A revíziók zömét az 1970-es ülészak alkalmával hagyták jóvá. Négy kérdés maradt, amelyet az 1970 novemberi népszavazásra bocsátottak. Abban az időpontban, amikor a törvényhozás jóváhagyta a revíziót, már ismerte a más államokban nemrégiben szerzett tapasztalatokat. Ilyenek voltak pl. a marylandi tapasztalatok, amely államban az új, illetve revidiált alkotmányi kérdések tisztán vereséget szenvedtek a szavazások alkalmával. E népszavazások egyik tanulsága az volt, hogy a szavazók veszélyes helyzetbe kerülnek, mert vagy elfogadják a javaslatokat vagy nem foglalkoznak velük. A virginiai törvényhozás bölcsőbb megoldásnak vélte az ellentmondó kérdéseket különösen azokat, amelyek az államadóságra vonatkoztak, külön-külön megszavaztatni. Így a virginiai szavazó 1970 novemberében arra kapott felhatalmazást, hogy „igennel” vagy „nemmel”

szavazzon mind a négy kérdést illetően, azok bármelyikéről vagy mindegyikéről, olyan kombinációban, ahogy célszerűnek látta.

A szavazásra bocsátott programot úgy tervezték, hogy az egyszerű legyen és lényegretörő. A négy kérdés mindegyike nemcsak egy-egy számmal rendelkezett, hanem rövid címet is kapott a következők szerint: „az alkotmány fő részei”, „szerencsejátékok”, „általános kötelezettségek”, valamint „várható adóbevételekkel fedezett kötelezettségek”. Ezáltal megkönnyítették a sajtó és a nyilvánosság számára is a javaslatok egyenként történő ismertetését. A szavazásra bocsátandó kérdéseknél kerülték a jogi kifejezéseket, helyettük inkább a tökéletesen érthető köznapi kifejezéseket használták. A kérdések tömörök és tárgyyszerűek voltak, és egyszerűen arra kérték a szavazót, hogy minden egyes javaslatot illetően igennel vagy nemmel szavazzon.

1970 tavaszán megtették az első lépéseket egy olyan bizottság létrehozására, amely tájékoztatja a virginiaiakat a revízióról. A bizottságot – amelyet Howard vezetett, s amely a „Virginiaiak az Alkotmányért” néven vált ismertté – teljesen magánereből hozták létre, magánereős hozzájárulásokkal. A bizottságnak Richmondban szüksége volt egy olyan irodára, amely a kampány központja lehet. Erre a célra egy állami koordinátort választottak ki, aki együttműködött az alkotmányrevíziós bizottsággal is és a törvényhozás munkájában is résztvett. Kineveztek egy media koordinátort, aki magában egyesítette az újságírói tapasztalatokat, valamint politikai betekintése is volt, mivel egy szövetségi szintű szenátusi szervezetet vezetett. Négy fiatal koordinátort – a legöregebb közülük 26 éves volt – választottak ki azzal a céllal, hogy az állam kijelölt területein dolgozzanak és összekötő láncszemként működjenek a városokban és megyékben levő állami szervek és kampánybizottságok között.

A kampányhoz állami pénz nem volt (!), ezért a pénzalapok növelése érdekében egy richmondi tőzsdeügynököt neveztek ki a finanszírozási bizottság elnökévé, aki a magánadományokat gyűjtötte.

A népszavazási kampány hibrid élőlénynek számít a politika világában. Az alkotmányos vagy egyéb témákban megvalósuló szavazások alkalmával – legalábbis elméletben – vannak predomináns problémák, a szavazók azonban a népszavazás alkalmával a normál szavazásokhoz hasonlóan érzelmeik és benyomásaik alapján motiváltak. Mivel a népszavazásnál még nincs „hús vér” jelölt, a bizottság felismerte, hogy szükség van a jelöltek „szineire”. Mindezeket túl a szervezők érezték, hogy egy pozitív témának is fel kell merülnie, amelyet az emberek az új alkotmánnyal azonosítanak. Egy richmondi reklámügynökséggel

együttműködve a „Virginiaiak az Alkotmányért” szervezet kitalált egy ilyen „igenlésre váró” témát – egy piros-fehér és kék „igen” jelszót, csillagokkal és csíkokkal, amely a július 4-ei szellem légkörét sugallta. Ez az „igen” jelszó került felhasználásra a kampány során a brosurákon, jelvényeken, öntapadós címkéken, kártyákon és mindenütt, ahol a vizuális azonosítás fontos volt. Végezetül úgy gondolták, hogy a kampánynak politikai keretek között kell folynia. Keresték tehát a politikai pártok és vezetők – a demokraták, a republikánusok és a függetlenek – aktív támogatását és együttműködését állami és helyi szinteken.

A „Virginiaiak az Alkotmányért” szervezet létrehozott egy állami irányító bizottságot az alkotmány revízió iránti széles körű támogatási konszenzust szimbolizálva. Ez a bizottság figyelemreméltó volt abból a szempontból, hogy hány különböző beállítottságú embert tömörített. Az irányító bizottságba kinevezésre került; aki 1969-ben a kormányzó kinevezéséért fáradozott, kinevezésre kerültek az alkotmányozó és főügyési posztokra pályázó republikánus és demokratikus jelöltek, akiknek megválasztása az 1969-es általános választások alkalmával volt esedékes. Képviseltették magukat továbbá a törvényhozás mindkét szárnyának demokratikus és republikánus vezetői. A politikusokhoz csatlakoztak a társadalom más területein tevékenykedő vezetők, így a munkásvezetők, az üzleti élet, illetve az oktatás területén működő vezetők, az ifjúság, a feketék, a polgári csoportosulások, a mezőgazdaság és a helyi kormányzat mind-mind csatlakozott a politikusokhoz. Kinevezésre kerültek a bizottságba pl. az olyan vezető csoportosulások, mint a Virginia állambeli AFL-CIO szervezet elnökei, a szülők és tanárok virginiai kongresszusa, a virginiai közigazgatási liga, a virginiai megyei társaság, a virginiai oktatási társaság és a virginiai szövetségi nőklubok.

Az állami irányító bizottság lényegében azért került létrehozásra, hogy demonstrálja az új alkotmány jóváhagyására irányuló konszenzust, illetve a különböző pártok és frakciók támogatási spektrumát. A napi kampánymunkát azonban operatíván és helyi szinten kellett végezni, azt nem lehetett Richmondból teljesíteni. Így tehát egy korai szakaszban meg kellett szervezni a „Virginiaiak az Alkotmányért” szervezetben a városi és a virginia megyei (járásbeli) kampány bizottságait. Ugyanúgy, ahogy az állami irányító bizottság létrehozásának célja azt volt, hogy tükrözze a főbb politikai és érdekeltségi csoportok álláspontját a virginiai állampolgárok között, a helyi bizottságok szándéka is az volt, hogy tükrözzék az adott helyi tartomány elképzeléseinek jellegét.

Néhány dolgot a legjobban állami szinten tudtak elvégezni, néhány dolgot pedig a helyi szinteken. A „Virginiaiak az Alkotmányért” szervezet vállalta a vezető



szerepet a kampány témáinak megalkotásában, a tájékoztató brosurák nyomtatásában, valamint az olyan kellékek, tartozékok előállításában, mint pl. a jelvények, címkék. Megvásárolták a TV-s hirdetési időt és egyéb más módon is támogatták a kampányt. Az állami iroda ügyelt arra, hogy a helyi bizottságok minél személyesebb kapcsolatot tartsanak a józanul konzervatív rétegekkel, beleértve a helyi polgári csoportokat, gyűjtsék a szavazókat, korteskedjenek, készítsék elő a rendezvények helyi sajtótájékoztatását, intézzék a helyi napilapokban megjelenő és a rádióban sugárzandó hirdetéseket és irányítsák a szavazás menetét a választás napján.

A helyi bizottságok segítése érdekében a „Virginiaiak az Alkotmányért” szervezet egy kézikönyvet készített, amely ötleteket adott a helyi szervezéshez. A kézikönyv javasolta olyan bizottságok létrehozását, amelyek felelősek a helyi szervezetekkel való kapcsolattartásért (ilyen helyi szervezetek pl. a szolgáltató klubok, nők klubjai, szakmai csoportosulások stb.), mind a szavazás napját megelőzően (tömeges szórólapok postai feladásán és házról-házra történő korteskedésen keresztül), valamint a szavazás napján (amikor is a szavazás menetét irányítják és kiosztják a minta szavazólapokat), beszédek tartásáért a helyi csoportok számára, a helyi publicitási és reklám feladatokért, valamint a helyi kampány kiadásainak fedezésére szolgáló pénzalap növeléséért. A kézikönyvvel együtt rádiós hirdetések mintáit, újság hirdetések illusztrációit és egyéb útmutatókat közöltek a helyi publicitás céljára.

Állami szinten a „Virginiaiak az Alkotmányért” szervezet céljául tűzte ki, hogy a szavazókat különböző úton-módon érje el. Az első lépések egyike volt a főbb állami szervezetekkel való kapcsolat létrehozása, ilyenek voltak a Jaycees, az AFL-CIO, a Kiskereskedők Társasága, a Virginiai Oktatásügyi Társaság, a Szavazók Kereszteshadjárata, a Női Szavazók Ligája, a Virginiai Állami Ügyvédi Kar és sokan mások. Lényegében minden főbb csoport, amelyet felkértek a felülvizsgált alkotmány hivatalos láttamozására (hitelesítésére) adott ilyen támogatást.

A sajtó és a media szerepe a tömegtájékoztatásban nyilvánvaló, ezért 1970 nyarán Howard a „Virginiaiak az Alkotmányért” ügyvezető igazgatója körutat tett az államban, meglátogatta a virginiai újságok szerkesztőit és dolgozóit. A kampány végé felé, októberben, a Richmond News Leader kérésére tíz cikkből álló sorozatot készítettek publikációra. A sorozat megjelent más virginiai városok lapjaiban is. A „Virginiaiak az Alkotmányért” szervezet létrehozott egy szónoki irodát is. Bármely helyi csoport, mint pl. a szolgáltatók klubja, amelyik szeretett volna egy előadót az alkotmánnyal kapcsolatban felkérni, megkereste a virginia-

iak richmondi irodáját és megkapta az előadót (szónokot). Az előadók nagy része törvényhozókból, jogászokból, felsőfokú oktatási intézmények elnökeiből, s még sok-sok szakemberből tevődött össze. Kb. 1000 előadást tartottak. Számtalan megbeszélésre került sor előadók és a hallgatóság között olyan alkalmakkor, amikor a helyi kampánybizottságok készítették elő a találkozókat. Az előadók segítségével a „Virginiaiak az Alkotmányért” szervezet előadói jegyzetcsomagot készített, továbbá tényfelmérő adatlapokat adott a specifikus kérdésekkel kapcsolatban, amelyek várhatóan felmerültek a kérdés-válasz periódusokban.

A nyilvános tájékoztatást szolgálták azok a brosurák, amelyeket nagy mennyiségben osztottak szét a helyi bizottságok között, dobtak be postaládákba és használtak nyilvános találkozókra. A „Virginiaiak az Alkotmányért” szervezet vonzó külsejű piros-fehér-kék színű brosurái azt magyarázták, hogy miként kerül majd megjelenítésre a 4 kérdés a szavazólapon és összegezték a javasolt változtatások lényegi pontjait. Ezekből a brosurákból kb. 500.000 darabot nyomtattak ki és osztottak szét. Azok számára, akik esetlegesen részletesebb elemzést kívántak, különböző publikációkat nyújtottak; ezek a következők voltak: az alkotmány teljes szövege, a revideált (módosításra váró) alkotmány cikkelyről cikkelyre haladó elemzése. A szervezők úgy érezték, hogy olyan sok szavazó olvassa rendszeresen a sportrovatókat, hogy e téren is tenni kell: létrejött a „Sportemberek az Alkotmányért” szervezet, amelyben résztvett egy teniszbajnok, a futball sztár Ken Willard, a golfozó Vinnie Giles, a versenyautós „Runt” Harris, valamint a Virginiai Squires kosárlabdacsapat és a richmondi Braves baseball csapat tagjai.

Mindenütt súlyt helyeztek az alkotmány revíziós törekvés pártatlan jellegének hangsúlyozására. Godwin és Holton kormányzók pl. együtt voltak láthatók egy villásreggelin, amelyet a virginiai törvényhozási tanács szervezett. Az új alkotmánnyal kapcsolatos konszenzus légkörét tovább fokozta, hogy minden ideológiai áramlathoz tartozó különböző politikai vezetők – mind összhangban – ismertették a revíziók erényeit.

A szervezett ellenzék a legnagyobb mértékben adott hangot Észak-Virginiában és a richmondi külterületeken véleményének.

A fő érvek egyike, amelyet ezek az ellenzékiek hangoztattak az a vád volt, hogy a dokumentum rákényszerítené a regionális kormányt az emberekre. Az ilyen érvekkel való szembeszállás céljából a „Virginiaiak az Alkotmányért” szervezet „tény adatlapokat” készített, amelyeken párhuzamos oszlopokban sorolta fel az ellenérveket és cáfolatokat.

November 3-án az új alkotmányt elsöprő többséggel elfogadták. Mind a négy javaslatot jóváhagyták.

VI. VISSZA- ÉS ELŐRETEKINTÉS, A LOBBYZÁS LEHETSÉGES JÖVŐJE

Az elmúlt 150 év alatt Washingtonban a lobbyszás egy kis ügynök csoportból fejlődött ki, amelyik kereskedelmi érdekeket képviselt és megkérdőjelezhető viselkedési technikákat használt, majd az idők folyamán különböző lobbyszó testületekké alakult, amelyek éppúgy képviselik a mezőgazdaság, a munkavállalók és a szociális szféra érdekeit, mint az üzleti életét. Ezen időszak alatt a Kongresszus érdeklődést mutatott mind a lobbyszók viselt dolgai, mind pedig a gazdasági-társadalmi fejlődés előrehaladásával a lobbyszás növekedése és technikája iránt. A Kongresszus igyekezett törvényi úton szabályozni a nyilvánosságot, ennek során azonban nehezen tudta feloldani azt az ellentmondást, amely a lobbyszás törvényi szabályozása, valamint a sajtó és a szólás szabadság alkotmányos védelme között keletkezett.

Az alkotmányos konfliktusokon kívül a lobbyszás nyilvánosságra hozatalát két másik tényező is gátolja. Az első, hogy nem lehet megfelelően bizonyítani azt, hogy a nyilvánosságra hozatal valóban jó eredményeket ad az erre vonatkozó követelményeknek megfelelően. Nincs rá példa, sem állami, sem szövetségi szinten, amellyel bizonyítani lehetne, hogy a nyilvánosságra hozatal korlátozta vagy leállította volna a nem megfelelő lobbyszási gyakorlatot. A másik probléma az időpontok kérdése. A lobbyszás nyilvánosságra hozatalának csak akkor lehet hatása, ha a lobbyszta tevékenység ismertetése egybeesik a vonatkozó célokra irányuló tevékenységgel. Ilyen módon azonban a gyakorlatban nehéz eljárni, a bejelentéseknek tehát inkább csak történeti értékük van a vizsgált kérdések szempontjából. Amíg ezeket a kérdéseket meg nem oldják, a lobbyszás leleplezése csak korlátozott hatású lehet.

A Kongresszus azért bizonyos fokig ellenőrzi a lobbyszókat. Egyes csoportokat teljesen kizár a lobbyszásból (bizonyos adómentességet élvező és non-profit csoportokat), lehetővé tesz némi lobbyszást más csoportok számára és látszólag korlátlan lobbyszási lehetőséget biztosít a szervezetek egy harmadik nagy csoportja részére. A Kongresszus azon erőfeszítései, hogy a lobbyszókat teljesen kizárják egyes tevékenységekből inkább sikertelenek voltak, mint sikeresek. Ennek oka két ponton fogalmazható meg, az egyik az, hogy a Kongresszus és a társadalom szempontjából a lobbyszásnak előnyei is vannak, míg a másik a már említett jogok, s ezek között a lobbyszás alkotmányos védelme.

A lobbyzás janus arcuságából következik, hogy az a szerep, amit az érdekcsoportok és a lobbyzók játszanak az amerikai politikai közélet formálásában hosszú idő óta elkeseredett viták tárgyát képezi. A lobbyzók jelentős tényezők az amerikai gazdaság terjeszkedésében, a XIX. század és a XX. század közepén, végben szociális mozgásokban, a gazdasági újraelosztás kialakításában. De még azok is, akik mindezt elismerik, bírálják a lobbyzókat, mert szerintük – miközben fontos mechanizmusokat biztosítanak az információcseréhez és a politika szocializálásához, amit mindenki szükségesnek tart egy egészséges politikai rendszer számára – csekély hatást fejtenek ki a politikai döntésekre. A lobbyzók pozitív erőt jelentenek a rétegérdekek artikulálásában, de nem képesek megfelelően képviselni ezeket az érdekeket a regisztrálási és beszámolási kötelezettségek miatt. A leleplezésükre irányuló törekvések ugyanis korlátozzák módszereiket és nyilvánossá teszik tevékenységüket.

A lobbyzás leleplezésére törekvők a lobbyzó csoportokat általában negatív erőnek tekintik, amely károsan hat a törvényhozás folyamataira, részérdekeket kiszolgáló törvényeket eredményez stb. Zavaros maga a lobbyzás leleplezésére irányuló törekvés is. Nem tisztázott, vajjon a Kongresszus önvédelmi jogáról van-e szó, vagy arról, hogy a lobbyzótakat felelősebbé kell tenni a társadalommal szemben.

A lobbyzás megítélésétől függetlenül minden jel arra mutat, hogy a lobbyzók és a nyomást gyakoroló csoportok aktivitása jelentősen megnőtt az utolsó két évtizedben, s ez egyben legitimálja jelenlétüket a társadalomban. A növekedés számos területen mutatkozik: megnőtt a száma azoknak a testületeknek, amelyek hivatalt nyitottak Washingtonban, megnőtt a száma a kereskedelmi vagy a non-profit társulásoknak, amelyek Washingtonban működtetik a vezető testületeiket, vagy hivatalaikat, és megnőtt a száma az új nyilvános kapcsolatokkal foglalkozó cégeknek is. Ugyanakkor egy – ezzel a tendenciával ellentétes – másik mozgás is megfigyelhető. John Barry szerint „a cégek leépítik washingtoni irodáikat és mindinkább a jól fizetett szabadúszókra támaszkodnak”. (74) Solomon pedig mindkét irányú mozgást regisztrálva úgy véli, hogy „a rövidtávú profit maximalizálása iránti nyomás arra kényszerített sok USA céget, hogy felszámolja washingtoni irodáit”. Míg más cégek – állapítja meg Solomon – viszont úgy gondolják, hogy a fővárosi jelenlét szükségessége erősebb mint valaha. A struktúra váltás azonban nemcsak a szövetségi főváros és a tagállamok relációjában megy végbe. Mozgás van a klasszikus lobby irodák és az azonos feladatokat ellátó, de új formában szerveződő nyomásgyakorló szervezetek között is. Ezért „sok cég

bezárja lobby irodáit Washingtonban, hogy a kereskedelmi társaságokra és a politikai tanácsadókra támaszkodják”. (75) Új jelenség az is, hogy míg a korábbi washingtoni lobbyk többsége a gazdasági érdekekkel foglalkozott, az utóbbi húsz évben azonban kialakult a csoportoknak egy rendszere, amelyik a szociális, környezetvédelmi, filozófiai és ideológiai kérdések területén érdekelt. (76)

Egyszerűen nincs lehetőség e hihetetlenül sokféle és hihetetlen gyorsasággal változni képes tevékenység számbavételére, néhány tényező azonban világosan látható:

- a Szövetségi Kormány erősödése és hatásának bővülése jól érzékelhető,
- növekszik a relatív hatás a nevelés területén,
- haladás mutatkozik a kommunikációs technológiákban és
- változások vannak a választási eljárásokban.

Mindezek a tényezők gazdag lehetőségeket biztosítanak a nyomást gyakoroló csoportok politikája számára.

Kétségtelen, hogy amikor a Kongresszus döntést hozó jogosítványokat adott a végrehajtó szerveknek, ezek váltak a nyomást gyakorló csoportok tevékenységének célpontjává. Ugyanakkor, amikor a lobby csoportok növekvő erőfeszítéseket tettek a központi szervek politikájának befolyásolására, ezek arra tettek erőfeszítéseket, hogy nyilvánossá tegyék döntéshozó tevékenységüket a társadalom számára. Mindezek következtében világossá vált, hogy új megközelítésre van szükség. A Kongresszust illetően megállapítható, hogy az ma már képtelen újra írni egy rosszul megfogalmazott törvényt. Az 1946. évi lobby törvény annak a jele, hogy a Kongresszus nem képes vagy nem akarja a tekintélyét gyakorolni. A lobbysták számára ez azt jelenti, hogy a Kongresszus egyes tagjainak szónoklatai ellenére folytathatják eddigi tevékenységüket. A közvélemény pedig azt hiheti, hogy a lobby csoportok szükségszerű fennmaradásában társadalmi érdek fejeződik ki, amiben kétségtelenül sok igazság van. A jövőre vonatkozóan kialakulhatnak azonban olyan szituációk is, amelyekben a lobbysta információk lényegesen hozzájárulhatnak a jó kormányzati munkához, keskenyebbé válhat a rés az egészséges, jól szervezett érdekvédelem és a rossz, szervezetlen érdekvédelem között. Javulhat a törvényhozás munkája, mivel a kongresszusi tagok jól el lesznek látva információkkal a nyomást gyakoroló érdekcsoportok tevékenységéről. A lobbysta tevékenységek leleplezése révén fokozódhat a társadalom bizalma a Kongresszusban azáltal, hogy sok mindent meg lehet tudni a lobbysta-kongresszusi tag kapcsolatainak természetéről és kiterjedtségéről. Ezen kívánatos célok ellen hat azonban az amerikaiak számára az a nagymértékben nem kívánatos lehetőség,

hogy egy korlátozó jellegű törvény az állampolgárokat is korlátozná a szólás-szabadságban és a kérelmezéshez való joguk gyakorlásában. A Legfelső Bíróság éppen ezért világossá tette, hogy a Kongresszus, jogosult tudomással bírni a nyomást gyakoroló csoportok tevékenységéről, ugyanakkor e tevékenység szabályozott alapjait is védelmébe vette. Szélesebb értelemben a Legfelső Bíróság kinyilvánította, hogy a közérdekű témákra vonatkozó vitákat nem szabad korlátozni, azoknak teret kell adni. Egy másik legújabb döntésében a Legfelső Bíróság megsemmisített egy büntetőtörvényt, ami akadályozta az üzleti társaságokat abban, hogy a testületi üzleti ügyekre pénzt költsenek. A bíróság megállapította, hogy a politika tartalmilag hibás volta „nem függ annak forrásától”.

A törvényhozási munkának tehát megvannak a maga korlátai, s ezen az alapon felvethető a kérdés: a jövőre vonatkozó elgondolásokban helye van talán a lobbysta tevékenységnek is? Valószínűleg igen, hiszen a szakemberek általában egyetértenek abban, hogy az érdekcsoportok tevékenysége folytatódik, egyre összetettebbé és bonyolultabbá válik, míg a döntéshozatalt egyre inkább decentralizálják. A Kongresszus ily módon nagyon is rászorulhat e csoportokra és az e csoportokkal szembeni védelemre is. A kérdések komplexitása ugyanis megköveteli, hogy a politika-csinálókhoz a népesség szélesebb köre férhessen hozzá közvetlenül. Más szavakkal a professzionális lobbysta és a kérelmező állampolgár közötti különbség egyre inkább eltűnik.

A problémák sokasága ellenére szövetségi és tagállami szinten egyre több jel utal arra, hogy fokozatosan „beérnek” a változtatás iránti igények. A Szenátus kormányügyekkel foglalkozó bizottsága keretében működő Kormányközi Kapcsolatok Albizottsága számára készített jelentés például már több, különböző javaslatot tartalmaz a lobbysta új alapokra helyezésére. Így:

– Az érdekcsoportok tevékenységéről szóló elsődleges információs forrás jelenleg a tanuságtétel. A Kongresszus rendszeresen publikáljon adatokat azokról, akik lobbystaként hivatalosan bejelentkeztek. A bejelentkezésekről és a tanuságtételről szóló központi lista megkönnyítené a tudósok, a törvényhozók és az újságírók számára a csoportok összetételében és tevékenységében végbemenő változások követését.

– A küldők szempontjából vizsgálni kellene a postát. Jelenleg a Kongresszus és más hivatalok bonyolult nyilvántartásokat vezetnek a beérkező postáról mégsem lehet megfelelő elemzést készíteni, ami lehetővé tenné, hogy megkülönböztessék a kérelmezőket, a tömeg kampányok résztvevőit és az esetleges lobbystákat a beérkező posta jellemzői alapján.

– A Nyilvános Kapcsolatok Hivatalán belül létre kellene hozni egy olyan önálló hivatalt, amely a lobbystákkal és az érdekcsoportokkal kapcsolatos információkat kezelné. E hivatal keretében újra lehetne szervezni a Lobby Törvény keretében előírt regisztrációs és beszámolási követelmények rendszerét, biztosítva e nyilván-
tartások pontosságát és teljességét. A javaslat készítői szerint legalább három előnye volna a lobbystákat nyilvántartó hivatalnak. Az első, hogy nagy mennyiségű információt lehetne központosítani ugyanazon tárgyra vonatkozóan, változatlanul hagyva a jelenlegi törvényeket. A másik, hogy a hivatal által végzett analízisek kvantitatív jellegűek volnának. Nem lehetne a pénzkiadásokra, a postázási adatokra és egyéb kérdésekre vonatkozóan más következtetéseket levonni, mint amit az adatok tartalmaznak. Végül pedig a javasolt hivatal olcsón működhetne. Minthogy a Szenátusnál létesítenék például a Kongresszusi Könyvtár kapcsolt részeként, így a munkaerő és a berendezések nagy része helyben rendelkezésre állna. Hasonlóképpen helyben lehetne megoldani az adatgyűjtést is. Az indulási költségek csak a megfelelő szoftver programok kidolgozását tartalmazzák, amelyek az adatgyűjtésre, rendezésre, kinyomtatásra és továbbításra vonatkoznak. Feltehető, hogy a beindítás után a hivatal költségvetése mindössze évi 150.000 dollár lehetne, ami elenyésző töredéke a törvényhozási tevékenységre fordított dollármilliárdoknak.

– Merőben eltérő, szélsőséges felfogást tükröz az 1946. évi Lobby Törvény eltörlésének a követelése. Ezt azok támogatják, akik úgy vélik, hogy jelen formájában ez a törvény nem revidálható így eltörlése utat nyithatna egy új törvény meghozatalához. Vannak azonban olyan szempontok, amelyek erősen ellene szólnak e javaslatnak. Először is a törlés drasztikus intézkedés, ami aligha volna igazolható. Másodszor a törvény eltörlését a lobbizó csoportok úgy értelmezhetnék, mint a lobbizás folytatására és kibővítésére vonatkozó engedélyt. Ugyanakkor az új törvény meghozatala feltehetően nehézségekbe ütközhetne. A törlés alternatívája lehetne az 1946. évi törvény hatályának módosítása és annak előírása, hogy azt a Kongresszus időről-időre köteles felülvizsgálni.

– A javaslatok külön csoportjába tartoznak a lobbizók nyilvántartásával kapcsolatos kiadványok újra szerkesztését sürgető indítványok. Ezek szerint meg kellene változtatni a Congressional Record-ban negyedévenként megjelentetett regisztrációs listákat. A lista sok oldalon keresztül tart és ezért nehezen lehet képet alkotni a lobbysták bármely csoportjáról. A listát úgy kellene csoportosítani, hogy abból a hasznos információk könnyen kigyűjthetők legyenek. Jelenleg a Szenátus Titkársága közleményt bocsát az állampolgárok rendelkezésére a törvény kere-

tében végzett regisztrálások kérdéskörét illetően. A Titkárságot fel kellene tartalmazni arra, hogy a törvényes segítséget akár az ügyvédeken, akár egy megfelelő szenátusi hivatalon keresztül bocsássa az érintettek rendelkezésére. (77)

A Szenátus Kormányközi Kapcsolatok Albizottságában tehát szó sincs a lobbyszásra vonatkozó érdemi változásokat eredményező javaslatokról, csupán a már kialakult módszer korszerűsítéséről. Annál figyelemre méltóbb az a mozgás, amely az un. klasszikus lobby irodák körében megy végbe. Itt is kezdeti jelenségekről van szó, amelyekből nem lehet optimális következtetéseket levonni, bizonyos tendenciát azonban mutathatnak.

A hagyományos, nagy múlttal és tapasztalatokkal rendelkező lobby cégek tevékenységük súlypontjait újabban áthelyezik részben az egyes államokba, részben különböző kereskedelmi társaságokba, ipari és egyéb nagyvállalatokba. Tevékenységükben a nyomásgyakorlás különféle változatai helyébe lép a tanácsadás, a közvéleménykutatás, a társadalmi rétegjelenségek elemzése, a prognosztizálás stb. Csupa olyan „szolgáltatás”, amely az amerikai igényeknek megfelelően a valóságra épül, abból indul ki, jelzést ad, de már nem „vállal” nyomásgyakorlást. Mintha egyre több megbízót és lobbystát az a felismerés vezetne, hogy érdekeiket a kissé pejoratív lobbyszás helyett más módon, jobban a valósághoz kötődve, próbálják meg érvényesíteni, megspórolva azokat a hátrányokat, amelyeket az esetleges erkölcsi elmarasztalás okozhat. Ezt a tendenciát látszik erősíteni az American Enterprise Institut politológiai professzorának az a javaslata is, hogy a politikusok, ha hosszú életük akarnak maradni ezen a pályán, kerüljék a sérelem okozást, ne adjanak lehetőséget másoknak arra, hogy „átlépjék a sérelem korlátot”. (78)

A lobbyszás átstrukturálódására utaló jelenség sokkal összetettebb annál, hogy valamiféle társadalmi méreteken végbemenő „nemesedésre” szimplifikáljuk, bár kétségtelenül az is van benne. A tények azt mutatják, hogy új típusú lobbyszóvó kialakulóban (79), aki költséges irodák helyett szabad uszóként fogad el megbízásokat, s alkukat és ajánlatokat közvetít, mintsem nyomást gyakorol.

1. sz. melléklet

AZ 1946. ÉVI TÖRVÉNYHOZÁSI ÁTSZERVEZÉSI TÖRVÉNY

amely magában foglalja

A LOBBYZÁSRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY SZÖVETSÉGI
SZABÁLYOZÁSÁT

III. CIM – A LOBBYZÁSRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY SZABÁLYOZÁSA

Rövid cím

301. Szakasz. A fenti cím a „Lobbyzásról szóló törvény Szövetségi Szabályozása” formában idézhető.

MEGHATÁROZÁSOK

302. Szakasz. Amennyiben használata előfordul a jelen cím alatt -

(a) A „hozzájárulás” kifejezés magában foglalja a pénzbeli adományokat, jegyzéseket, kölcsönöket, hiteleket, vagy letéteket, illetve bármilyen értékes dolgot, továbbá hozzájárulás megtételére vonatkozó szerződéseket, ígéreteket, vagy megállapodásokat, tekintet nélkül arra, hogy azok kikényszeríthetők-e törvényes úton, vagy sem.

(b) A „kiadás” kifejezés magában foglalja a pénzbeli kikifizetéseket, pénzüsszegek elosztását, kölcsönöket, hiteleket, letéteket, vagy pénz adományokat, illetve bármilyen értékes dolgot, továbbá kiadás eszközlésére vonatkozó szerződéseket, ígéreteket, vagy megállapodásokat, tekintet nélkül arra, hogy azok kikényszeríthetők-e törvényes úton, vagy sem.

(c) A „Személy” kifejezés magában foglalja az egyént, közösséget, bizottságot, társaságot, testületet, valamint személyek bármely más szervezetét, vagy csoportját.

(d) A „Hivatalnok” kifejezés alatt az Egyesült Államok Képviselőházának Hivatalnoka értendő.

(e) A „törvényhozás” kifejezés a Kongresszus bármelyik Házában vita alatt álló, vagy előterjesztett törvényjavaslatokat, határozatokat, törvényt módosításokat, jeleléseket és egyéb ügyeket jelenti, továbbá kiterjed minden más ügyre, amely bármelyik Ház határozathozatali munkájának tárgya lehet.

A HOZZÁJÁRULÁSOK RÉSZLETES KIMUTATÁSAI

303. Szakasz

(a) Minden személynek, aki az alábbiakban megjelölt célból bármilyen szervezet, vagy alap részére bármilyen módon hozzájárulásban részesül, vagy azért folyamosodik, kötelessége részletes és pontos kimutatást, illetve elszámolást vezetni

1. minden hozzájárulásról, legyen az bármilyen összegű, vagy értékű,
2. minden olyan személy nevééről és címéről, aki 500 dollár, vagy azt meghaladó értékű hozzájárulást eszközölt, az időpont feltüntetésével,
3. az ilyen szervezet, vagy alap által, illetve nevében eszközölt minden kiadásról, továbbá
4. minden olyan személy nevééről és címéről, akinek a javára a kiadásokat végrehajtották, az időpont feltüntetésével.

(b) Az ilyen személynek kötelessége beszerezni és megtartani a részleteket feltüntető nyugtázott számlát, az ilyen alapokból eszközölt minden, 10 dollár összeget meghaladó kiadás esetében, valamint köteles megőrizni minden, a jelen részben előírtak szerint megőrzendő nyugtázott számlát és elszámolást az ilyen tételeket tartalmazó kimutatás beadásának időpontjától számított legalább két éves időszak során.

A HOZZÁJÁRULÁSOK UTÁN KIÁLLÍTOTT ELISMERVÉNYEK

304. Szakasz. Minden egyénnek, aki bármely, az alábbiakban megjelölt célból 500 dollár, vagy azt meghaladó értékű hozzájárulásban részesül, a kézhezvételtől számított öt napon belül be kell mutatnia a hozzájárulást tevő személy nevét és címét, valamint az átvétel napját feltüntető részletes elszámolást annak a személynek, vagy szervezetnek, amelynek a részére a hozzájárulást kapta.

A HÁZ HIVATALNOKÁNÁL ELHELYEZENDŐ KIMUTATÁSOK

305. Szakasz.

(a) Minden személy, aki a 307. Szakasz (a), vagy (b) alpontjában feltüntetett célokból bármiféle hozzájárulásban részesül, vagy bármilyen összeget kiad, köteles minden naptári negyedév első és tizedik napja között a Hivatalnoknál egy kimutatást elhelyezni, amely az irattári elhelyezés időpontját megelőző nappal bezárólag hiánytalanul tartalmazza

(1) az előző jelentésben meg nem említett minden egyes személy nevét és címét, aki 500 dollár, vagy azt meghaladó értékű hozzájárulást tett, kivéve azt az esetet, ha az első jelentésnek, amelyet a jelen rész értelmében raktak le, tartalmaznia

kell minden olyan személy nevét és címét, aki bármiféle 500 dollárnyi, vagy azt meghaladó összegű hozzájárulást tett az ilyen személy javára a jelen cím érvénybe lépésétől kezdve,

(2) az ilyen személy részére, illetve javára a naptári év folyamán tett azon hozzájárulások teljes összegét, amelyek az (1) paragrafus alatt nincsenek feltüntetve,

(3) az ilyen személy részére, illetve javára a naptári év folyamán tett minden hozzájárulás teljes összegét,

(4) minden olyan személy nevét és címét, akinek a részére a naptári év folyamán a halmozott összegből, vagy értékekből 10 dollárnyi, vagy azt meghaladó összegű egy, illetve több tételben ilyen személy által, vagy az ő nevében kiadás történt, továbbá az ilyen kiadások összegét, időpontját és célját,

(5) az ilyen személy által, vagy nevében a naptári év folyamán eszközölt minden kiadás teljes összegét, amely a (4) bekezdés alatt nincs feltüntetve,

(6) az ilyen személy által, vagy nevében a naptári év folyamán eszközölt kiadások teljes összegét.

(b) Az (a) alrészben előírtak szerint irattárba teendő kimutatásoknak halmozódó jelleggel kell bírniuk abban a naptári évben, amelyre vonatkoznak, ahol viszont nem történt változás egy korábbi kimutatásban közölt valamely tétel kapcsán, csak az összeget kell tovább vinni.

KÉT ÉVRE MEGŐRZENDŐ KIMUTATÁS

306. Szakasz. A jelen cím alatt előírtak szerint a Hivatalnoknál elhelyezendő kimutatást

(a) megfelelően irattározottnak kell tekinteni, amennyiben azt az előírt időn belül az ismert postahivatalok valamelyikénél elhelyezték, rendben lepecsételték, ajánlott jelzéssel felvették és az Egyesült Államok Képviselőházának Hivatalnoka (Columbia körzet, Washington) részére kézbesítették, abban az esetben viszont ha átvételére nem került sor, a Hivatalnoknak az átvétel elmaradását közlő értesítése alapján a kimutatás egy másolati példányát azonnal irattározni kell,

(b) a Hivatalnok, az irattározás időpontjától számított két éves tartamra köteles megőrizni, a kimutatásnak az iroda levéltárába kell kerülnie, ahol bárki megtekintheti.

AZ ÉRINTETT SZEMÉLYEK

307. Szakasz. A jelen rész alatt közölt rendelkezések arra a személyre vonatkoznak (a Vesztegetésről szóló Szövetségi Törvény meghatározása szerinti politikai bizottság, illetve az Állam vagy valamely politikai párt megfelelően szervezett helyi bizottságainak kivételével), aki személyesen, illetve ügynök, alkalmazott, vagy más személy útján, bármilyen módon, közvetlenül, vagy közvetve pénzt, vagy bármely más értékkel bíró dolgot kér, gyűjt vagy kap azzal az alapvető céllal, hogy segítséget nyújtson, vagy akinek az az elsődleges szándéka, hogy az alábbi célok valamelyikének elérésében segédkezzen:

(a) Az Egyesült Államok Kongresszusa által alkotott törvények bármelyikének elfogadása, vagy megghiúsítása.

(b) Az Egyesült Államok Kongresszusa által alkotott törvények bármelyikének elfogadására, vagy megghiúsítására irányuló közvetlen, vagy közvetett befolyás.

BEJELENTÉS A SZENÁTUS TITKÁRSÁGÁNÁL ÉS A HÁZ HIVATALNOKÁNÁL

308. Szakasz.

(a) Az a személy, aki fizetés vagy bármilyen ellenszolgáltatás fejében kötelezettséget vállal arra, hogy megkisérel befolyást gyakorolni az Egyesült Államok Kongresszusa által alkotott törvények bármelyikének elfogadtatása, avagy megghiúsítása érdekében köteles bejelenteni ezt a Képviselőház Hivatalnokánál, valamint a Szenátus titkárságán, írásban és eskű alatt megadva az ott dolgozó hivatalnokok részére a nevét és üzleti címét, akinek az alkalmazásában áll, vagy akinek az érdekében fellép, vagy dolgozik, az ilyen alkalmazás időtartamát, hogy mennyi pénz kapott és még milyen összegben fog részesülni, ki fizeti, vagy ki által fizetendő, mennyi pénzt kap kiadásai fedezésére és milyen kiadásait térítik meg. A bejelentést tevő összes személy mindaddig, amíg e tevékenységét folytatja, köteles minden naptári negyedév első és tizedik napja között a Hivatalnoknál és a Titkárságon egy eskűvel megerősített részletes jelentést elhelyezni mindazon összegekről, melyeket munkája végzése során kapott, vagy kiadott a megelőző naptári negyedév folyamán arról, hogy kinek fizetett, milyen célból, valamint azoknak az ujságoknak, folyóiratoknak és magazinoknak, vagy egyéb publikációknak a címeiről, amelyekben bármilyen cikket, vagy vezércikket megjelentetett, továbbá arról a törvénytervezetről, amelynek támogatására, illetve ellenzésére alkalmazták. A jelen részben foglalt rendelkezések nem vonatkoznak arra a személyre, aki az Egyesült Államok Kongresszusának valamelyik bizottsága előtt,

egy-egy törvény tekintetében támogatólag, vagy ellenzőleg megjelenik, sem arra a köztisztviselőre, aki hivatali minőségben jár el, sem azoknak az ujságoknak, vagy más, rendszeresen megjelentetett időszak kiadványok (beleértve azokat az egyéneket, akiknek az ilyen ujság, vagy folyóirat a tulajdonában áll, akik kiadják azt, vagy annak alkalmazottai) esetére, amelyek a normál üzletmenet során olyan híryananyagokat, vezércikkeket vagy más kommentárokat, illetve fizetett hirdetéseket közölnek, amelyek közvetlenül, vagy közvetve siettetik egy törvény elfogadását, vagy elvetését, amennyiben az ilyen ujságok, folyóiratok, vagy egyének nem vesznek részt a szóban forgó törvény elfogadásával, vagy elvetésével kapcsolatos további, illetve más jellegű tevékenységben, ha az nem az Egyesült Államok Kongresszusának egyik bizottsága előtt, egy-egy törvény tekintetében támogatólag, vagy ellenzőleg való megjelenés.

(b) A jelen rész rendelkezései szerint a Képviselőház Hivatalnokánál és a Szenátus Titkárságánál elhelyezendő minden szükséges információt a közösen eljáró fent említett Hivatalnoknak és titkárságnak kell összeszerkesztenie, amint az annak a naptári negyedévnek a zárása után megtehető, amelyekre az összeállított információk vonatkoznak és ki kell nyomtatni a „Congressional Record” című kiadványban.

ESKŰ ALATT TEENDŐ JELENTÉSEK ÉS NYILATKOZATOK

309. Szakasz. A jelen cím alatt tárgyalt minden jelentést és nyilatkozatot a törvény által esketésre felhatalmazott hivatalnok előtt kell megtenni.

SZANKCIÓK

310. Szakasz.

(a) Az a személy, aki a jelen cím rendelkezéseinek bármelyikét megszegi, a bűnösség megállapítása alapján vétséget követ el, amely 5.000 dollárt meg nem haladó bírsággal, vagy tizenkét hónapnál nem hosszabb szabadságvesztéssel, vagy ilyen bírsággal és szabadságvesztéssel büntetendő.

(b) Az (a) alrészben tárgyalt szankciók kiegészítéseképpen azt a személyt, akinek az ott kifejtett vétsége bebizonyosodik, az ítélet időpontjától számított három évre eltiltják attól, hogy bármely törvénytervezet elfogadása, illetve elvetése kérdésében, közvetlenül, vagy közvetve, befolyását megpróbálja érvényesíteni, vagy attól, hogy a törvénytervezet tekintetében támogatólag vagy ellenzőleg a Kongresszus valamelyik bizottsága előtt megjelenjék. Továbbá az a személy, aki ennek az alrésznek bármelyik rendelkezését megszegi, az esküszegés büntetettét

követi el, amely 10.000 dollárt meg nem haladó bírsággal, vagy öt évnél nem hosszabb szabadságvesztéssel, vagy az említett bírsággal és szabadságvesztéssel büntetendő.

KIVÉTEL

311. Szakasz. A fenti cím rendelkezései nem vonatkoznak a Vesztegetésről szóló Szövetségi Törvény hatálya alá tartozó üzelmekre és cselekedetekre és nem értelmezhetők az említett Vesztegetésről szóló Szövetségi Törvény valamely részének hatályon kívül helyezéseként.

2. sz. melléklet

LOBBYZÓK ÉS ÉRDEKCSOPORTOK

(Az információs források jegyzéke)

E jegyzék célja segítséget nyújtani a Kongresszus törvényhozói munkáját befolyásolni igyekvő lobbyszókkal és érdekcsoportokkal kapcsolatos nélkülözhetetlen információk felkutatásában.

A BEJEGYZETT LOBBYZÓK FELSOROLÁSAI

„*Congressional Record*” U.S. Government Printing Office, Washington. Napi-lap a Kongresszus üléseinek idején.

Évente négyszer a Házfeljegyzésekkel és Jegyzékbevételekkel foglalkozó Hivatal (House Records and Registration Office) a „*Congressional Record*” című kiadványban adja közre, az új lobbyszók jegyzékbevételét, valamint a lobbyszók előző negyedéves bevételeiről és kiadásairól szóló jelentéseket. Ezek a jegyzékek a „*Congressional Record*” tárgymutatói segítségével, a „Lobbying” (Lobbyszás) címszó alatt található meg.

„*Congressional Quarterly Weekly Report*”. Congressional Quarterly, Inc, Washington. Hetilap.

A „*Congressional Quarterly*” a hivatalos bejegyzések alapján publikálja a lobbyszók szelektív jegyzékét széles szakterületenkénti csoportosításban, mellékelve a törvényhozásban képviselt érdekekről szóló rövid közleményt. Ez a felsorolás havonta megjelenik a „*Weekly Report*” egyik számában és megtalálható a legfrissebb CQ tárgymutatója segítségével a „Lobbying – Lobby Registrations” (Lobbyszás – Lobby nyilvántartási bejegyzések) címszó alatt, továbbá a tárgymutatóban fel nem tüntetett friss számok tartalomjegyzékeinek a használatával. Minden év

végén összeállítják a CQ jegyzékeit az évente megjelenő „*Congressional Quarterly Almanac*”-ban.

„*Washington Lobbyists and Lawyers Directory*”. 6. kiad. Communication Services, Inc. 1984. Washington.

Ez a névjegyzék 9.500 lobbyzót sorol fel, melyek közül 4.000 az 1946. évi Lobby Jegyzékbevételei Törvény előírásai szerint lett bejegyezve. Az első rész az egyéni lobbyzók betűrendes felsorolását tartalmazza. A második rész a lobbyzó szervezetek nevét sorolja fel betűrendben, tekintet nélkül arra, hogy ezek részvénytársasági, kereskedelmi társasági, szakszervezeti, vagy más típusú speciális érdekcsoport-formában szerveződtek.

KIADVÁNYOK, AMELYEK ÉRDEKTERÜLETENKÉNTI BONTÁSBAN SOROLJÁK FEL A LOBBYZÓ CSOPORTOKAT

„*Encyclopedia of Associations*”. Detroit, Gale Research Co. Évente megjelenő kiadvány.

Ez a háromkötetes kiadvány az országos kiterjedésű, amerikai tagsággal rendelkező, nem profitorientált szervezetek jegyzetekkel ellátott felsorolását tartalmazza, széles kategóriánkénti bontásban, tárgymutatóval kiegészítve. A jegyzetek részletekkel szolgálnak több mint 17.700 kereskedelmi társaság, szakmai egyesület, szakszervezet, jótékonyági és hazafias szervezet székhelyéről, nagyságáról, céljairól és egyéb tudnivalókról.

„*National Trade and Professional Associations of the United States*”. Columbia Books, Inc., Washington, 1984. Évente megjelenő kiadvány.

Ez az évente megjelenő névjegyzék körülbelül 5.800 országos kereskedelmi társaságot, szakszervezetet, szakmai, tudományos, vagy műszaki egyesületet és egyéb országos szervezetet sorol fel, amelyek egy közös cél elérése érdekében egyesült csoportokból állnak. Sokan e szervezetek közül rendelkeznek irodával Washingtonban (D.C.) és tagságuk érdekeinél fogva bizonyos szempontból résztvesznek a szövetségi törvényhozás körüli lobbyzásban. Az egyes csoportokkal kapcsolatos információk tartalmazzák a szervezet éves költségvetését, a csoport rövid történetét, valamint az éves összejövetelek helyszínét és időpontját. A kiadványban négy betűrendes mutató található: társasági, tárgykörök szerinti, földrajzi és költségvetési index.

„*Public Interest Profiles*”. Foundation for Public Affairs, Washington. Kétévenként megjelenő kiadvány.

A kiadványt a „társadalmi érdekcsoportok, a közügyekkel foglalkozó érdekképviseleti programok és az üzleti ügyekkel kapcsolatos programok” információs központja, a „Foundation for Public Affairs” jelenteti meg. 11 tárgykörbe rendezett mintegy 100 nagy érdekcsoport részletes leírását tartalmazza az anyag. Az egyes ismertetőik átlagosan 5-6 oldalt kaptak, amelyen részletes információkkal szolgálnak az alkalmazottak számáról, a költségvetésről, a tevékenységi köréről, céljairól, a működés módjáról, a szervezet történetéről, az igazgatóságról, értékpapírok vásárlásáról, a működés hatékonyságáról, a politikai orientációról és a tervezett lépésekről.

”Washington 84”. Columbia Books, Inc. 1984. Washington

A fenti kiadvány információkat közöl a Washington (D.C.) körzetében található szervezetekről és intézményekről széles tárgykörökbe rendezve, továbbá tartalmaz egy „National Public Interest Groups” (Közérdekű ügyekkel foglalkozó országos csoportok) című részt is, amely a Washingtonban található főbb, közérdekű ügyekkel foglalkozó lobbyzó csoportok szelektív jegyzéke.

”Washington Information Directory”. Congressional Quarterly, Inc., Washington. Évente megjelenő kiadvány.

A Washington (D.C.) körzetében található magán- valamint kormányzati szervezetek, tárgykörönként rendezett átfogó jegyzéke, amely évente jelenik meg. A magánszervezetek felsorolása az egyes tárgykörökön belül a „Non – Governmental” (Nem kormányzati) cím alatt található.

”The Washington Lobby”. 4. kiad. Congressional Quarterly, Inc., 1982. Washington

A Congressional Quarterly-nek ez a kiadványa a lobbyzás csaknem minden aspektusát részletező fejezetekből áll, amelyek tartalmazzák a lobbyzás történetét, a lobbyzásra vonatkozó törvényeket és szabályokat, a lobbyzás technikáját, valamint a kongresszusi minősítéseket. A kiadvány magába foglal egy válogatott bibliográfiát és egy betűrendes mutatót is, amely az egyes lobby-csoportok kikereséséhez használható.

”Washington Representatives”. Columbia Books, Inc., Washington. Évente megjelenő kiadvány.

A „főbb országos társaságok, szakszervezetek és USA vállalatok bejegyzett külföldi ügynökök, lobbyzók, jogászok, jogi cégek, valamint speciális érdekcsoportok, továbbá ügyfelek washingtoni képviselőinek és a törvény – illetve a

jogszabály alkotásban érintett területeknek az évente megjelenő összeállítását". Négy részből áll:

1) a személyek betűrendes jegyzéke, 2) a cégek és szervezetek betűrendes jegyzéke, 3) a cégek és szervezetek tárgymutatója iparcsopontonként, vagy a törvényalkotással kapcsolatos fő területenként, 4) a Washingtonban különleges képvisellel bíró külföldi kormányok betűrendes mutatója országonként. Több mint 10.000 személy került felsorolásra, köztük több mint 600 jogi és public relations cég, valamint 4000-nél több olyan cég, amely Washingtonban képviselőt tart.

EGYÉB INFORMÁCIÓS FORRÁSOK ÉS LOBBYZÓK ÉS AZ ÉRDEKCSOPORTOK

A Képviselőház Hivatalnoka, valamint a Szenátus Titkársága kapja meg, illetve teszi el a lobby bejegyzéseket és a lobbyzók negyedéves pénzügyi jelentéseit. Ezek a feljegyzések bárki által megtekinthetők az alábbi irodákban:

A Képviselőház Hivatalnoka

Feljegyzések és Jegyzékbevételek Irodája

A Szenátus Titkársága

Levéltári Hivatal

A LOBBYZÓK AMERIKAI LIGÁJA

A Lobbyzók Amerikai Ligája a bejegyzett lobbyzók, valamint más, a lobbyzásban érdekelt szakemberek tagsági szervezete. Azért dolgozik, hogy javítson a lobbyzókra alkotott általános képen, ellenőrzi a lobbyzással kapcsolatos törvényalkotó munkát és oktatási programokat szervez a lobbyzók szerepéről.

3. sz. melléklet

Forrásművek

Abney, Glenn. Lobbying by the insiders: parallels of State agencies and interest groups. Public administration review, v. 48. Sept.-Oct. 1988.

Alabama Constitution of 1873 and 1901.

Alterman, Eric Pumping irony. Regardie s, v. 8, Mar. 1988.

Ambrosius, Margery M. Welch, Susan. State legislators perceptions of business and labor interests. Legislative studies quarterly, v. 13, May 1988.

Bard, Mitchell. Interest groups, the President, and foreign policy: how Reagan snatched victory from the jaws of defeat on AWACS. *Presidential studies quarterly*, v. 18, summer 1988.

Barnes, James A. Going courting in Iowa. *National journal*, v. 19, Aug. 8, 1987.

Barry, John M. The new breed of lobbyist. *Business month*, v. 131, Apr. 1988.

Beasley, Kathy. Low-budget lobbyists. *California journal*, v. 19, Sept. 1988.

Berry, Jeffrey M. *Lobbying for the People: The Political Behavior of Public Interest Groups.* Princeton, N.J. Princeton University Press, 1977.

Broder, David. Let 100 Single Issue Groups Bloom: The Pains They Cause May Push Politicians Back to the Parties. *The Washington Post*, Jan. 7, 1979.

Brogan, Pamela. Confusion reigns over disclosure law. *Legal times*, v. 11, June 27, 1988:6.

Bosso, Christopher J. Transforming adversaries into collaborators. *Policy sciences*, no. 1, 1988.

Browne, William Paul. *Private interests, public policy, and American agriculture.* Lawrence, University Press of Kansas, 1988.

Browne, William P. Policymaking in the American States: examining institutional variables from a subsystems perspective. *American politics quarterly*, v. 15, Jan. 1987.

Califano, Joseph A., Jr. The health-care chaos. *New York times magazine*, Mar. 20, 1988.

Campbell, Donald E. Acceptance of food and refreshments by branch employees. Washington, Office of Government Ethics, 1987.

Calmes, Jacqueline. 444 North Capitol Street: where State lobbyists are learning coalition politics. *Governing*, v. 1, Feb. 1988.

Cigler, Allan J. *The Foundations of Contemporary Farm Protest Politics: The American Agriculture Movement* Allan J. Cigler and Mark Hansen. 1981.

Cohodas, Nadine. ACLU: from courtroom to committee room. *Congressional Quarterly weekly report*, v. 46, Aug. 27. 1988.

Congress House. U.S. Committee on Ways and Means. Subcommittee on Oversight.

Report and recommendations on lobbying and political activities by taxexempt organizations. Washington. G.P.O., 1987.

Congress House. U.S. Select Committee on Lobbying Activities. The Role of Lobbying in Representative Self-government. Hearings, 81st Cong., 2d sess. Washington, G.P.O. 1950. Hearings held Mar. 27-30, 1950.

Congress House. U.S. Committee on Foreign Affairs. Subcommittee on Human Rights and International Organization.

Recent developments concerning foreign agent harassment of people in the United States. Hearing, 100th Congress, 2nd session. Apr. 21, 1988. Washington, G.P.O., 1988.

Congress House. U.S. Committee on the Judiciary. Subcommittee on Administrative Law and Governmental Relations.

Foreign Agents Compulsory Ethics in Trade Act of 1987. Hearing, 100th Congress, 1st session on H.R. 1231. Aug. 6, 1987.

Congress Senate. U.S. Committee on the Judiciary.

Integrity in Post Employment Act; report to accompany S. 237. Washington, G.P.O. 1987.

Congressional Research Service. Government Division. White House-Congress Relationships: Information Exchange and Lobbying. July 7, 1978.

Connecticut. State Elections Enforcement Commission.

Report to the Connecticut General Assembly. By the State Elections Enforcement Commission and the State Ethics Commission pursuant to Section 10, Public Act No. 86-240. (Hartford, The Assembly, 1987)

Constitution of the State of California 1986.

Constitution of the Georgia 1877.

Constitution of the Virginia 1981.

Constitution of the Wisconsin 1978.

Constitution of the United States of America

Cowan, Richard. None dare call it lobbying! Common cause magazine, v. 15, Mar.-Apr. 1989.

Dressner, Howard R., and Sheila Arvin McLean. Tax Reform Act: Public Charities Lobbying New York Law Journal, v. dec. 14, 1976.

Dryden, Steven J. The battle of the sumo lobbyists: inside the Toshiba scandal. Regardie s, v. 9, Sept. 1988.

Drumtra, Jeff. Inner workings. Common Cause magazine, v. 13, Nov.-Dec. 1987.

Durbin, Thomas M. Constitutionality of legislation prohibiting lobbyists from soliciting contributions for Federal elections. Mar. 25, 1987. Washington, Congressional Research Service, 1987.

Eastman, Hope. Lobbying: A Constitutionally Protected Right. Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1977.

Effective Washington Representation, edited by Stanley J. Marcuss. New York, Law and Business, 1983.

Evans, Rowland. and Novak, Robert. Washington's shameful revolving door. Reader s digest, v. 130, May 1987.

Fitts, Michael A. The vices of virtue: a political party perspective on civic virtue reforms of the legislative process. University of Pennsylvania law review, v. 136, June 1988.

"Fee Speech": Washington, Common Cause News, 1988.

General Accounting Office Ethics regulations: compartmentalization of agencies under the Ethics in Government Act; report to the Honorable Gerry Sikorski, Chairman, Subcommittee on Investigations, Committee on Post Office and Civil Service, House of Representatives. Feb. 11, 1987. Washington, G.A.O. 1987.

General Accounting Office. U.S. Tax administration: information on lobbying and political activities of tax-exempt organizations; fact sheet for the Chairman, Subcommittee on Oversight, Committee on Ways and Means, House of Representatives. Jan. 16, 1987. Washington, G.A.O. 1987.

Grass roots guide. Volume II. Lobbying the Louisiana legislature, 1988-1992. Lafayette, Louisiana Government Studies, 1988.

Gray, Virginia. Interest group politics and economic growth in the U.S. States. American political science review, v. 82. Mar. 1988.

Haas, Lawrence J. Changing partners. National journal, v. 20, June 25, 1988.

Haas, Shaun P. Legislation on lobby law review: 1987 Senate bill 129, relating to revision of the lobbying regulation law and providing a penalty. Madison, Wisc., Legislative Council Staff, (1987) (Wisconsin Legislative Council report...to the 1987 legislature, no.1.)

Hackler, Tim. "Oh God, let us win this one!" Rethinking interest group politics. American politics, v. 2, June 1987.

Hayes, Michael T. Lobbyists and Legislators: A Theory of Political Markets. New Brunswick, NJ. Rutgers University Press, 1981.

Have smarts, will travel. National journal, v. 19, Nov. 28, 1987.

Hertzke, Allen D. Representing God in Washington: religious lobbies and congressional policy-making. *This world*, no. 20, winter 1988.

High noon at the Capitol as the police and the gun lobby face off. *Governing*, v. 1, July 1988.

Holstein, William J. Japan's clout in the U.S.: it's translating economic might into influence. *Business week*, no. 3060, July 11, 1988.

Holzman, David. Lobbyists place in the laboratory. *Insight* (Washington times), v. 4, Oct. 24, 1988.

Hornblower, Margot. Gray power! *Time*, v. 131, Jan, 1988.

Hook, Janet. Ex-Members have access, but not always clout. *Congressional quarterly weekly report*, v. 46, June 18, 1988.

Hoeard A.E. Dick Constitutional Revision Virginia and the Nation. *University of Richmond Law Review*. Volume 9. 1974. Numb. 1.

Illinois Constitution of 1970.

Integrity in Post-Employment Act; report together with minority views to accompany S. 2334, as amended. Washington, G.P.O. 1986.

Johns, Michael. The admiral who jumped ship: inside the Center for Defense Information. *Policy review*, no. 44, spring 1988.

Keating, Susan Katz. Taking action on youth programs. *Insight* (Washington times), v. 5, Feb. 27, 1989.

Kerlow, Eleanor. Wilmer, Cutler and the Palestinian question. *Legal times*, v. 10, Nov. 9, 1987.

Kriz, Margaret E. Liability Lobbying. *National journal*, v. 20, Jan. 23, 1988.

Kriz, Margaret E. Insurers in their sights. *National journal*, v. 20, Oct. 15, 1988.

Kuntz, Phil. Mortgage-interest deduction: still sacrosanct? *Congressional Quarterly weekly report*, v. 47, Jan. 28, 1989.

Land, Guy Paul. Federal Lobbying Disclosure Reform Legislation. *Harvard Journal on Legislation*, v. 17, spring 1980.

Lane, Edgar. Lane, Robert E. Notes on the Theory of the Lobby. *Western Political quarterly*, v. 2, Mar. 1949.

Lane Edgar Lobbying and the Law. Berkeley and Los Angeles 1964. University of California Press

Lee, Dwight R. Sexton, Robert L. The public school lobby vs. educational vouchers. *USA today* (magazine), v. 117, Sept. 1988.

- Levy, Deborah M.* Advice for sale. Foreign policy, no. 67, summer 1987.
- Lynn, Karim G.* Unconstitutional inhibitions: „political propaganda” and the Foreign Agents Registration Act. New York Law School law review, v. 33, no. 2, 1988.
- Malbin, Michael J.* Factions and incentives in Congress. Public interest, no. 86, winter 1987.
- Manne, Neal.* Hill aides hooked on lobbying: gratuities galore. Legal times, v. 10, Feb. 29, 1988.
- Manes, Joseph.* Public interest fund raising: more than just a pretty package. Fund raising management, v. 18, Oct. 1987.
- Marcus, Robert.* Campaigning in the corridors. Changing faces, v. 2, Feb. 23, 1987.
- Matlack, Carol.* Flashing yellow. National journal, v. 20, Dec. 10, 1988.
- Matlack, Carol and Caspar, Jennifer.* Surveying trade group salaries. National journal, v. 21, Feb. 18, 1989.
- McCann, Michael W.* Public interest liberalism and the modern regulatory state. Polity, v. 21, winter 1988.
- McGlary.* Pennsylvania s Constitutional Convention in Perspective 41. Pa. B.A.Q. 1970.
- McWilliams, Rita* The best and worst of public interest groups. Washington monthly, v. 20, Mar. 1988.
- Mcfarland, Andrew S.* Common Cause: Lobbying in the Public Interest. Chatham, N.J. Chatham House Publishers, 1984.
- Michigan Constitution of 1947 and 1963.
- Milbrath, Lester W.* The Washington Lobbyists. Chicago, Rand McNally, 1963.
- No free ride. National journal, v. 20, Nov. 19, 1988.
- Morehouse, Macon.* For lobbyists, wage fight is a holy war . Congressional Quarterly weekly report, v. 46, June 4. 1988.
- Moore, W. John.* Election Day lawmaking. National journal, v. 20, Sept. 17, 1988.
- Moore, John.* Local-level losses. National journal, v. 20, Dec. 17, 1988.
- Naim, Allan.* Spencer for hire. New republic, v. 199, Sept. 26, 1988.
- Nelson, Anna Kasten.* Jonh Foster Dulles and the bipartisan Congress. Political science quarterly, v. 102, spring 1987.
- New kids on the block. National journal, v. 19, Oct. 31, 1987.

- New York Constitutional Convention 1967.
- Nofziger, Lyn.* Be careful. *Washingtonian*, v. 23, Aug. 1988.
- Novak, Viveca.* Courting Black power. *Common cause magazine*, v. 15, Mar.-Apr. 1989.
- Oklahoma Statues 1961.
- Pika, Joseph A.* Interest groups and the White House under Roosevelt and Truman. *Political science quarterly*, v. 102, winter 1987.
- Polsby, Nelson.* The Prospects for Pluralism in the American Federal System: Trends in Unofficial Public Sector Intermediation. In Golembiewski, Robert T. and Aaron Wildavsky (eds.) *The Costs of Federalism*. New Brunswick, N.J. Transaction Books, 1984. 184. p.
- Prethus, Robert.* Interest Group Lobbying: Canada and the United States. In *Interlitical and Social Science*, 1974.
- Rovner, Julie.* Democrats lining up behind family banner. *Congressional Quarterly weekly report*, v. 46, Jan. 30. 1988.
- Salisbury, Robert H.* Who you know versus what you know: the uses of government experience for Washington lobbyists. *American journal of political science*, v. 33, Feb. 1989.
- Salisbury, Robert H.* An Exchange Theory of Interest Groups. *Midwest Journal of Political Science*, v. 13, Feb. 1969.
- Sarasohn, Judy.* Lobby wars 87: from pizza to protectionism. *Legal times*, v. 10, Dec. 28, 1987.-Jan.4.
- Solomon, Burt.* Being here. *National journal*, v. 20, Aug. 6, 1988.
- Solomon, Burt.* Measuring clout. *National journal*, v. 19, July 4, 1987.
- The Swarming Lobbyists. *Time*, v. 112, Aug. 7. 1978.
- The Washington lobby. 3d ed. Edited by John L. Moore. Washington, *Congressional Quarterly*, 1979.
- The Washington lobby. 5 th. ed. *Washington Congressional Quarterly*, 1987.
- Thompson, Margaret Susan.* Corruption – or Confusion? Lobbying and Congressional Government in the Early Gilded Age. *Congress and the Presidency*, v. 10, autumn 1983.
- Victor, Kirk.* Risky representation. *National journal*, v. 19, Dec. 12, 1987.
- Victor, Kirk.* After the victory. *National journal*, v. 20, Sept.
- Victor, Kirk.* Step under my umbrella. *National journal*, v. 20, Apr. 23, 1988.

Waggoner, Dianna. Joe Szackos: a grass-roots organizer grows a new crop of activists in the eastern Kentucky hills. *Governing*, v. 1, Apr. 1988.

Weaver, Paul. The suicidal corporation. New York, Simon and Schuster, 1988.

Welch, Randy. Lobbyists, lobbyists all over the lot. *State legislatures*, v. 15, Feb. 1989.

Who works with whom? Interest group alliances and opposition. *American political science review*, v. 81, Dec. 1987:1217-1234.

Zeigler, Luther Harmon and G. Wayne Peak. *Interest Groups in American Society*. 2d ed. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1972.

JEGYZETEK

1. *Jean Bowers*: Érdekcsoportok és a lobbyzás CRS Jelentés a Kongresszus számára 1989.
2. *Evans, Rowland*: Washington's shameful revolving door. (A szégyenletes washingtoni forgóajtó.) *Reader's digest*, v. 130, May 1987.
3. *Salisbury, Robert H.*: Who you know versus what you know: uses government experience for Washington Lobbyists. (Akit ismersz kontra amit tudsz: a kormányzati tapasztalatok felhasználása a washingtoni lobbyzók számára.) *American Journal of Political Science*, 1989, 33.k. febr. 175-195. p.
4. *Abney*: Lobbying by the insiders: parallels of State agencies and interest groups. (Ahogy a bennfentesek lobbyznak: hasonlóságok az állami ügynökségek és az érdekcsoportok között.) *Public Administration Review*, 1988 szeptember-október, 48.k. 911-917. p.
5. *Lawrence J. Haas*: Changing partners. (Változó partnerek), *National Journal*, 20. k. június 25, 1988. 1684-1688.
6. *Neal Manne*: Hill aides hooked on lobbying: gratuities galore. (A kormánykörök támogatói rákaptak a lobbyzásra: bőséges a tiszteletdíj). *Legal Times*. 1988. február, 10. k. 16-17. p.
7. *Donal Campbell*: Acceptance of food and refreshments by executive branch employees. (Ételek és üdítők elfogadása a kormányzati részleg alkalmazottai részéről). *Washington, Office of Government Ethics*, 1987. 8. p.
8. *Hook Janet*: Ex-Members have access, but not always clout. (A volt tagok bejáratosak, de nem mindig kívánatosak). *Congressional Quarterly Weekly Report*, 1988, 46. k. június 18, 1651-1653 p.
9. *Nofziger, Lyn*: Be careful. (Légy óvatos.) 1988. 23. k. augusztus, 67-73. p.
10. *Novak Viveca*: Courting Black power. (A csábító fekete erő.) *Common Cause Magazine*, 1989. 15. k. marc.-apr. 17-22. p.
11. *The Washington Lobby*: A Continuing Effort To Influence Government Policy. *Current American Government. Congressional Quarterly INC.*
12. *Nelson, Anna*: John Foster Dulles and the bipartisan Congress. (John Foster Dulles és a kétpárti Kongresszus.) *Political Science Quarterly*, 1987. 102 k. 43-64.p.
13. *Drumtra Jeff*: Inner workings. (Belső működés.) *Common Cause Magazine*, 1987. november-december, k. 37-39. p.
14. *Lee Dwight R. Sexton, Robert L.*: The public school lobby vs. educational vouchers. (Az általános iskolai lobby kontra az oktatásügy kezesei.) *USA Today (magazine)*, 1988. szeptember, 117. k. 79-81. p.

15. *McCann, Michael W*: Public interest liberalism and the modern regulatory state. (A társadalmi érdekek szolgálatában álló liberalizmus és a modern irányítású állam.) *Polity*, 1988. 21.k.373-400. p.
16. *Browne, William P*: Policymaking in the American States: examining institutional variables from a subsystems perspective. (A politikai irányelvek meghatározása az amerikai államokban: az intézményes változatok vizsgálata egy alrendszeri perspektívából.) *American politics Quarterly*, 1987. január, 15. k. 47-86. p.
17. *McWilliams, Rita*: The best and worst of public interest groups. (A társadalmi érdekcsoportok legjobbjai és leggyengébbjei.) *Washington Monthly*, 1988. március, 20. k. 19-22, 24-27. p.
18. *Dryden, Steven J.*: The Battle of the sumo lobbyists: inside the Toshiba scandal. (A sumo lobbyzók harca: a Toshiba botrány belülről.) *Regardie s*, 1988. szeptember
19. *Bard*: Interest groups, the President, and foreign policy: how Reagan snatched victory from the jaws of defeat on AWACS: (Érdekcsoportok, az Elnök, és a külpolitika: hogyan vitte győzelemre Reagan az AWACS veszni látszó ügyét.) *Presidential Studies Quarterly*, 18. k. 1988. 583-600.
20. *Nairn, Allan*: Spencer for hire. (Spencer bérelhető.) *New Republic*, 1988 szeptember, 16, 18-19. p.
21. *The Washington Lobby* 79. p.
22. *New kids on the block* (Uj srácok a színen.) *National Journal*, 1987 október, 19. k. 2726-2730. p.
23. *Sarason, Judy*: Lobby wars 87: from pizza to protectionism. (Lobbyháborúk 87: a pizzától a protekcionizmusig.) *Legal Times*, 1987)1988. 10. k. 12-14. p.
24. *Magyary Zoltán*: Amerikai államélet. Egyetemi Nyomda. 1934. 101. p.
25. *Edgar Lane*: Lobbying and the Law. University of California Press. 1964. 18-19. p.
26. Kiemelés a „Washington Lobby; A Continuing Effort To Influence Government Policy”-ból. *Current American Gov. Spring 1982. Guide. Congr. Quarterly Inc.* 79. p.
27. *E. Lane*: im. 47. p.
28. *The Washington Lobby*. 83 p.
29. *The Washington Lobby*. 83 p.
30. *The Washington Lobby*. 83 p.
31. *The Washington Lobby*. 83 p.
32. *Lynn, Karim G*: Unconstitutional inhibitions: „political propaganda” and the Foreign Agents Registration Act, (Alkotmányellenes tiltások: „politikai propaganda” és a külföldi ügynökök nyilvántartásba vételéről szóló törvény). *New York Law School Law Review*, 1988. 2. sz. 345-373. p.
33. *E. Lane*: im. 18 p.
34. *Magyary Zoltán*: im. 102. p.
35. *Eric Alterman*: Pumping irony. (I) *Regardie s*, 1988. március, 8. k. 107-109, 113, 146, 148 -149. p.
36. *Magyary Zoltán*: im. 102-103. p.
37. *Bosso. Christopher J*: Transforming adversaries into collaborators. (Az ellenségeskedés felváltása együttműködéssel.) *Policy Sciences*, 1988. 1. sz. 3-22. p.
38. *Hackler, Tim*: „Oh God, let us win this one!” Rethinking interest group politics. (Istenem csak ez egyszer engedj, hogy nyerjünk!) Az érdekcsoport politika átgondolása. *American politics*, 1987. jun. 2. k. 6-9. p.
39. *The Washington Lobby*. 80 p.

40. *The Washington Lobby*. 80 p.
41. *René David*: A jelenkor nagy jogrendszerei. Összehasonlító jog. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest 1972. 28. p.
42. *Magyary Zoltán*: im 31. p.
43. *Magyary Zoltán*: im 37. p.
44. *René David*: im. 335. p.
45. *René David*: im 357. o.
46. *E. Lane*: im 47. p.
47. *E. Lane*: im 27.
48. *E. Lane*: im 39.
49. *E. Lane*: in 39.
50. *Oklahoma Statues* 1961.
51. *Third Interim Report*, 82 nd Congr. 102-103. p.
52. *Pika, Joseph A*: Interest groups and the White House under Roosevelt and Truman). *Political Science Quarterly*, 1987. 102. k. 647-668. p.
- A Fehér Ház és az érdekcsoportok között fennálló kapcsolat utóbbi időben történt bővülését a szerző úgy helyezi történelmi kontextusba, hogy megvizsgálja két elnöki támogató, David Nilés (a zsidó érdekek képviselőjében) és Philleo Nash (a feketék és a polgári jogok képviselőjében) erőfeszítéseit az 1940-es és 1950-es években.
53. *Durbin, Thomas M*: Constitutionality of legislation prohibiting lobbyists from soliciting contributions for Federal elections.)
54. *Cowan, Richard*: None dare call it lobbying! (Senki nem merte ezt lobbyszásnak hívni!) *Common Cause Magazine*, 1989 március- április, 15. k. 13-16. p.
55. *Brogan, Pamela*: Confusion reigns over disclosure law. (A fejtelenség eluralkodik a nyilvánosságról szóló törvényen.) *Legal Times*, 1988. június, 11. k. 6. p.
56. *Fitts, Michael A*: The vices of virtue: a political party perspective on civic virtue reforms of the legislative process. (Az erény bűnei: egy politikai perspektívája a törvényhozás folyamatának a polgári erkölcs alapján történő reformja kapcsán.) *University of Pannsylvania law review*, 1988 június, 136. k. 1567-1645. p.
57. *The Washington Lobby*. 82 p.
58. *Janet Hook*: im 1652 p.
59. *E. Lane*: im 84. p.
60. *E. Lane*: im 97. p.
61. *E. Lane*: im 98. p.
62. *E. Lane*: im 98. p.
63. *The Washington Lobby*. 82. p.
64. *The Washington Lobby*. 82. p.
65. *The Washington Lobby*. 83. p.
66. *The Washington Lobby*. 83. p.
67. *The Washington Lobby*. 83. p.
68. *The Washington Lobby*. 83. p.

69. *Holstein, William J*: Japan's clout in the U.S.: it's translating economic might into influence. (Japán jelenléte az USA-ban: gazdasági hatalmát befolyásra változtatja.) *Business Week*, 1988. július.
70. *Manes, Joseph*: Public interest fund raising: more than just a pretty package. (Az anyagi alapok megteremtése a társadalmi érdek szolgálatában: több mint egy csinos kis csomag.) *Fund Raising Management*, 1987. október, 18. k. 48-51, 114. p.
71. *The Washington Lobby*. 81. p.
72. *A.E. Dick Howard*: Constitutional Revision Virginia and the Nation. *University of Richmond Law Review Volume 9*. 1974. Numb. 1.
73. *A. E. Dick Howard*: im 14. p.
74. *Barry, John M*: The new breed of lobbyist. (Az új típusú lobbizó.) *Business Month*, 1988. április, 131. k. 48-51, 54. p.
75. *Solomon, Burt*: Being here. (!) *National Journal*, 1988. augusztus, 20. k. 2021-2025. p.
76. *Hertzke, Allen D*: Representing God in Washington: religious lobbies and Congressional policy-making. (Isten képviseletében Washingtonban: vallásos lobbyk és a kongresszusi irányelvek meghatározása). *This World*, 1988. 20. sz. 67-91. p. Hogyan békítette meg a Kongresszus a mindinkább tolatkodó vallásos választást? Jártak-e a vallásos csoportok lobbizóinak erőfeszítései kézzel fogható politikai eredményekkel? A cikk elemzi a vallásos lobbizás hatását a Kongresszus azon próbálkozására, hogy meghatározza az országos politikát tekintettel az iskolán belüli vallásos szertartásokra – egy olyan kérdésre, amely uralta az egyház és az állam törvényalkotói munkáját.
77. *Congress and Pressure Groups: Lobbying in a Modern Democracy*. V.S. Government Printing Office Washington 1986. 77-79. p.
78. *Ornstein J. Norman*: Interest Groups Lobbying and Policymaking. Washington Congressional Quarterly Press. 1978. 245. p.
79. Lásd: *J.M. Barry* im.



1082-3

Készült az Országos Műszaki Információs Központ és Könyvtár
nyomdaüzemében

(Bp. I. Gyorskocsi u. 5-7.)

Felelős vezető: *Tóth Károly*

