



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Szerkesztette
Magyarics Tamás – Mártonffy Balázs –
Merkovity Norbert

AZ AMERIKAI EGYESÜLT ÁLLAMOK POLITIKAI RENDSZERE

Az Amerikai Egyesült Államok politikai rendszere

Az Amerikai Egyesült Államok politikai rendszere

Szerkesztette:
Magyarics Tamás – Merkovity Norbert
– Mártonffy Balázs



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Budapest, 2024

Szerzők:
Csizmazia Gábor
Glant Tibor
Magyarics Tamás
Mándi Tibor
Mártonffy Balázs
Merkovity Norbert
Nystrom Dwight
Sándor Lénárd

Szakmai lektor:
Stumpf István

Kiadja a Nemzeti Közszerzői Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó
A kiadásért felel: Deli Gergely rektor
Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Kamarás-Vida Krisztina
Olvasószerkesztő: György László
Korrektor: Csinta Áron
Tördelőszerkesztő: Kőrösi László

DOI: https://doi.org/10.36250/01189_00

ISBN 978-963-653-046-4 (nyomtatott)
ISBN 978-963-653-047-1 (elektornikus pdf) | ISBN 978-963-653-048-8 (epub)

© A szerkesztők, 2024
© A szerzők, 2024
© A kiadó, 2024

Minden jog védve.

Tartalom

<i>Előszó</i>	7
Magyarics Tamás: A föderalista állam működése	9
Magyarics Tamás: Az Egyesült Államok Szövetségi Kormánya szerepének változásai, a bürokratikus/adminisztratív állam kialakulása	27
Mándi Tibor: Politikai gondolkodás és politikai ideológiák az Egyesült Államokban	47
Mártonffy Balázs: A Kongresszus	67
Merkovity Norbert: Pártok és pártrendszer	91
Dwight Nystrom: Az érdekcsoport lényege és az alapfogalmak	109
Merkovity Norbert: Az elnök és a hivatala	127
Merkovity Norbert: A végrehajtói hatalom szervezetei és feladatai	145
Sándor Lénárd: Bírói hatalom	165
Csizmazia Gábor: Az államok működése a szövetségi köztársaságban	187
Magyarics Tamás: Külpolitikai döntéshozatal	217
Glant Tibor: Az USA és a világ	235

[Vákát oldal]

Előszó

Jelen kötet a magyar szakirodalomban hiánypótló, átfogó és naprakész képet ad az Amerikai Egyesült Államok politikai rendszeréről. A szerzők egyrészt arra vállalkoztak, hogy bemutassák a rendszer kereteit és szerkezetét, szabályait és eljárásait, valamint intézményeit és főbb szereplőit, másrészt kitüntetett figyelmet fordítottak azon elemeire, amelyek európai szemmel sajátosnak minősülnek.

A kötet ismerteti az amerikai szövetségi köztársaság struktúráját és dinamikáját, vagyis a központi és állami hatáskörök alkotmányos lehatárolását, valamint a föderalizmus főbb koncepcióit. A nemzetközi szakirodalommal összhangban alapvetően a szövetségi kormányzat szintjét vizsgálja, kitér a föderatív bürokrácia, vagyis a végrehajtói hatalommal társított szervezetek, illetve az adminisztratív állam térnyerésére, ugyanakkor átfogó képet ad az állami kormányzatok működéséről is. Természetesen bemutatja az amerikai közélet kiemelt szereplőjének számító elnöki hivatalt, a Kongresszust, valamint a bírói hatalmat: önálló fejezetek foglalkoznak a prezidenciális rendszerben a törvények végrehajtásáért felelős elnökkel, a sokszereplős és összetett szabályok mentén működő kétkamaras törvényhozással, valamint az amerikai „fékek és ellensúlyok” rendszerében és a nemzetközi jogi fórumok jogértelmezéseiben is fontos szerepet játszó Legfelsőbb Bírósággal.

A kötet nem feledkezett meg az amerikai demokrácia főszereplőinek, vagyis az amerikai választóknak a politikai érdekkifejezését és érdekérvényesítését szolgáló csatornákról sem: a szerzők az amerikai „hitvallás”, illetve a főbb politikai ideológiák mellett a *de facto* kétpártrendszer, továbbá a pártokon kívül működő érdekcsoportok és lobbisták jelentőségét és sajátosságait is részletesen kifejtik. Mindemelllett a kötet készítésekor fontos szempont volt a külpolitikai aspektus beemelése, így külön fejezetek tárgyalják az amerikai külpolitikai döntéshozatalban érintett főbb szereplők hatáskörét és aktivitását, valamint az Amerikai Egyesült Államok külvilághoz fűződő viszonyának intellektuális és stratégiai alapjait.

A szerzők munkái elsősorban oktatási és ismeretterjesztő célt szolgálnak: segítenek eligazodni a fiatal és gyakorlatias, ám egyúttal tekintélyes hagyományokra és szövevényes kapcsolati hálókra épülő amerikai közéletben. Ennek megfelelően a kötet hasznos olvasmány lehet mindazok számára, akik szeretnék látni és megérteni a Washington, D. C. mögött rejlő érdekgazdák sokszínű és összetett világát.

A szerkesztők

[Vákát oldal]

Magyarics Tamás

A föderalista állam működése

A Konföderációs cikkelyek

Az amerikai szabadságharc (az Egyesült Államokban többnyire „forradalmi háborúként” – Revolutionary War – emlegetik) mindenekelőtt a brit uralkodó által az amerikai gyarmatok lakói ellen elkövetett vélt és valós sérelmek miatt robbant ki. Az elsősorban a Thomas Jefferson nevéhez köthető *Függetlenségi nyilatkozat* hosszasan foglalkozott azokkal a „bitorlásokkal”, amelyeket III. György király (1760–1820) követett el annak érdekében, hogy „abszolút zsarnokságot” gyakorolhasson az észak-amerikai gyarmatok felett. Ennek megfelelően a Második Kontinentális Kongresszus (1775–1781) tagjai által több mint egy éven át vitatott, végül 1777. november 15-én elfogadott *Konföderációs cikkelyek* (*Articles of Confederation and Perpetual Union*) elsődleges célja az volt, hogy gyenge központi hatalom mellett megerősítsék a tizenhárom tagállam függetlenségét és szuverenitását. Ez az első alkotmány leszögezte, hogy a szuverenitás alapvetően a tagállamoknál marad, a központi hatalom kizárólag a hozzá kifejezetten delegált jogkörökkel élhet. Így, többek közt, a szövetségi Kongresszus élhetett ugyan a hadüzenet és a békekötés, illetve a külföldi államokkal való szerződéskötés, valamint az adóztatás jogával, de a tagállamok földterületének alapján kivetett adókat az egyes tagállamok állapították meg, és szedték be (VIII. cikkely). A hatalmi ágakat nem választották szét. A Kongresszus rendelkezett a joggal, hogy elnöknek válasszon valakit, aki azonban mindössze egy évet szolgálhatott ebben a hivatalban egy hároméves ciklus alatt. A Kongresszus ülései között legalább kilenc tagállam delegáltjainak „bizottsága” volt illetékes. A tagállamok jogait azzal is védték, hogy bár eltérő számú képviselőt küldhettek a Kongresszusba (az államokban lakók lélekszáma alapján), mindegyik csak egy szavazattal rendelkezett – a parányi Rhode Island és az óriási kiterjedésű Virginia is. Röviden: a központi hatalom a tagállamok egyetértéséből származott, s mint ilyen, az utóbbiakkal szemben gyengébb pozícióban volt.

A *Konföderációs cikkelyek* 1781. március 1-jén léptek életbe, közel három és fél évig tartott tehát, míg mindegyik tagállam (utolsóként Maryland) ratifikálta

a dokumentumot. A létrehozott államstruktúra azonban szinte a megszületésének pillanatában elégtelennek bizonyult az Egyesült Államok előtt álló problémák kezelésére. Súlyos probléma volt például az államadósság kezelése: a Kongresszus által nyomtatott fizetőeszköz hamar értéktelenné vált, a testület nem vethetett ki közvetlen adókat, és a befolyt összegek csak a kiadások töredékét fedezték. A tagállamok gyakran gyökeresen eltérő érdekei miatt működésképtelenné vált a konföderáció. Az állam belső kohéziója gyenge volt, ez pedig csak az ellenséges hatalmaknak kedvezett. A britek, akik északon még mindig birtokolták Kanadát, inkább praktikus okokból adták fel az amerikaiak elleni harcot, nem azért, mert katonailag vagy gazdaságilag gyengébbek lettek volna, délen Spanyolországé volt Florida, a Louisianaként ismert területet pedig Napóleon szerezte meg Franciaországnak 1802-ben – igaz, a következő évben el is adta azt az Egyesült Államoknak.

A vezető amerikai politikusok közül egyre többen ismerték fel, hogy ebben a helyzetben igen súlyos veszélyek rejlenek. George Washington egyik korábbi munkatársa, Alexander Hamilton kezdeményezésére 1786-ban konvenciót hívtak össze a marylandi Annapolisba. A résztvevők kéréssel fordultak a Kongresszushoz, hogy hívjon életre egy újabb konvenciót a pennsylvaniai Philadelphióban, annak érdekében, hogy a *Konföderációs cikkelyek* gyengeségeit kiküszöbölhessék. Végül 12 tagállam küldte el a delegáltjait (Rhode Island nem), így az alkotmányozó konvenció 1787. május 25-én össze is ült.

Az 1787-es alkotmány

Az 55 delegált a következő hónapokban a *Konföderációs cikkelyek* módosítása helyett teljesen új alkotmányt alkotott – a legaktívabb küldött a virginiai James Madison volt a szövegírásban. Az alapító atyák által kidolgozott dokumentum a hatalmi ágak szétválasztása, azok jogköreinek (meglehetősen laza) elhatárolása mellett több helyen foglalkozott a központi (szövetségi) kormányzat és a tagállamok viszonyával. Az előbbit horizontális, az utóbbit vertikális hatalom-megosztásnak is nevezhetjük; mindkettő a „fékek és ellensúlyok” alapját képezi. A megfogalmazások azonban számos esetben nem voltak minden vitát kizáróan egzaktak, s ennek következtében máig komoly viták zajlanak az egyes jogkörök gyakorlását illetően; e vitákat a 19. század legelejétől kezdődően elsősorban a különböző szintű szövetségi bíróságok, de mindenekelőtt a szövetségi legfelsőbb bíróság határozatai döntenek el. A törvényerejű jogi döntések mellett az új

állam szerkezetéről, a politikai élet szereplőinek jogairól, valamint egymáshoz való viszonyokról – nem hivatalosan, de – irányadónak minősül az Alexander Hamilton, James Madison és John Jay által „Publius” álnéven 1787–1788-ban írt esszéesorozat (*A föderalista*) is. Ennek célja New York állam szavazópolgárainak meggyőzése volt az új alkotmány erényeiről. A Philadelphiában létrehozott dokumentum hatályba lépéséhez legalább kilenc tagállam ratifikálására volt szükség, és az egyik legnagyobb korabeli állam, New York kulcsfontosságú szerepet játszott ebben a folyamatban. (Az új alkotmány 1788. június 21-én lépett hatályba, amikor New Hampshire kilenceddiként ratifikálta azt.) Az 1787-es alkotmány öt helyen foglalkozik kifejezetten a központi kormányzat és a tagállamok viszonyával. Közülük négy tételesen felsorolja, milyen jogokkal rendelkezik a szövetségi kormányzat (összesen 18 olyan területet jelöl meg, amelyen a törvényhozó hatalom a szövetségi kormányzat kezében van). A későbbiekben ezek közül néhányban kapcsolatban is értelmezési viták merültek fel, amelyeket szövetségi bíróságok döntöttek el. A legrészletesebben az I. cikk 8. §-a sorolja fel a szövetségi kormányhoz rendelt jogokat és kiváltságokat. Ezek közül az úgynevezett „kereskedelmi klauzula” („szabályozni az idegen nemzetekkel, az egyes tagállamok között és az indián törzsekkel folytatott kereskedelmet”) került viták középpontjába, elsősorban a New Deal időszakában. A legfelsőbb bíróság az *A. L. A. Schechter Poultry Corp kontra United States* (1935) ügyben leszögezte: a szövetségi kormánynak joga van a tagállamok közötti, de nem az egyes államokon belüli „kereskedelmet” szabályozni (ebben az esetben arról volt szó, hogy a vállalat a henteseknek „nem megfelelő állapotban” lévő csirkéket adott el; innen ered az ügy közismert neve: „a beteg csirke esete”).

A paragrafus utolsó pontja abból a szempontból eltér az előbbiektől, hogy abban nem konkrétan meghatározott jogokat ruház a központi kormányzatra, hanem általánosságban leszögezi, hogy a Kongresszusnak ugyancsak jogában áll „olyan törvényeket alkotni, amelyek szükségesek és megfelelőek a fenti hatáskörök, valamint a jelen alkotmány által az Egyesült Államok kormányára, annak bármelyik minisztériumára vagy tisztségviselőjére ráruházott hatáskör érvényesítése érdekében”. Ez az úgynevezett rugalmas vagy „szükséges és megfelelő” klauzula (*Elastic Clause* vagy *Necessary and Proper Clause*), amely számos szövetségi törvény alkotmányos alapját képezte az idők folyamán. Ezzel a tág alkotmányos jogkörrel elsősorban a 19. század végén és a 20. század elején éltek az úgynevezett progresszív adminisztrációk, így Theodore Roosevelt (1901–1919) és Woodrow Wilsoné (1913–1921). Az utóbbi elnök második ciklusában a „nagy háború” szükségletei részben ki is kényszerítették a központi

hatalom kiterjesztését, többek között a kitermelés, a gyártás, a szállítás és az elosztás területére.

A központi hatalom és a tagállamok közötti viszonyrendszerrel a IV. és a VI. cikk is foglalkozik. Az előbbi rendelkezik a szövetségi kormányzat jogáról új államok felvételéről. A IV. cikk 4. §-a szerint: „Az Egyesült Államok az unió minden állama számára garantálja a köztársasági kormányformát és minden államot megvédelmez bármilyen külső támadással szemben; az állami törvényhozó testület, illetve (ha a törvényhozó testület összehívása nem lehetséges) az állam végrehajtó hatóságának kérelmére pedig védelmet nyújt belső erőszak ellen.” Ki kell emelni az utóbbi kitétel: Washington az egyes államok belső rendjének fenntartására, azok illetékes hatóságainak kérésére, rendvédelmi erőket küldhet. Végül, a föderalista államberendezkedés szempontjából kiemelt fontosságú a VI. cikk a főhatalomról, azaz arról az elvről, hogy a központi kormányzat által hozott törvények és rendeletek elsőbbséget élveznek a tagállamok hasonló területeken hozott törvényeivel és rendelkezéseivel szemben (*Supremacy Clause*). Gyakorlatilag az 1787-es alkotmány *corpus*ához lehet csatolni az 1791-ben elfogadott első tíz alkotmánykiegészítést (a *Jognyilatkozatot*), amelyekből az utolsónak rendkívüli elvi és gyakorlati jelentősége van. Az angolszász jogtörténelem hagyományait folytatva minden olyan jogkört a tagállamoknak, illetve a tagállamok lakóinak rendel, amely *expressis verbis* nem tartozik a szövetségi kormányzat hatalmába: „Azok a jogkörök, amelyeket az alkotmány nem ruházott rá az Egyesült Államokra, és nem tiltott meg az egyes államoknak, az egyes államokat, illetve a népet illetik.”

A fenti alkotmánykiegészítés egyben azt is jelenti közvetetten, hogy a tagállamok szuverének számos területen. A teljesség igénye nélkül tagállami hatáskörbe tartozik az államon belüli üzleti és kereskedelmi tevékenység szabályozása, a közegészség ügye, az oktatás (az Egyesült Államokban nincs országosan egységes oktatási rendszer), a büntetőjog (ennek egyik legnyilvánvalóbb példája a halálbüntetés kérdése), a vállalati jog, a családjog, az anyakönyvezés, és így tovább. A politikai élet szempontjából kulcsfontosságú, hogy a tagállamok jogkörébe tartozik a választások lebonyolítása is. Ebből következően eltérő szabályozások léteznek az egyes államokban, beleértve az elnökválasztást, illetve az elektorok választásának módját (1824 óta a tagállamok döntő többségében az úgynevezett „győztes mindent visz” elve érvényesült, azaz a szavazatok relatív többségét megszerző jelölt kapja az adott állam összes elektori szavazatát). A tagállamok mondják ki a végső szót az alkotmány esetleges módosításáról is. Egyrészt a Kongresszus kétharmados többséggel fogadhat el egy alkotmány-

módosításra irányuló javaslatot (közös határozattal), ebben az esetben a tagállamok vagy a tagállamokban erre a célra összehívott konvenciók háromnegyede kell hogy tíz éven belül ratifikálja azt. Alkotmánymódosítási javaslattal a tagállamok kétharmada is élhet, ebben az esetben külön konvenciót kell életre hívni.

A tagállamok esetében az alkotmány szerint a központi kormányzatnak biztosítania kell a köztársasági kormányformát. A tagállamok gyakorlatilag lemásolják a szövetségi kormánystruktúrát: Nebraska kivételével mindegyikben kétkamarás törvényhozás működik, a tagállami kormányzatok élén pedig a kormányzók állnak. Az egyes „szakminisztériumokat” tekintve is sok az átfedés, de természetesen a külügy, a pénzügy vagy a védelem központi hatáskör. Ezen túlmenően azonban az egyes államok a helyi adottságoknak és szükségleteknek megfelelően hozhatnak létre különböző „minisztériumokat” és hivatalokat. Végül, az igazságszolgáltatás is a három szövetségi szintet utánozza a tagállamokban: alsó fokú (*district*), fellebbviteli (*court of appeal/appellate court*) és legfelsőbb bíróság (*Supreme Court*). Nyilvánvalóan vannak eltérések a bírák kijelölésében, választásában vagy épp a számukban a fellebbviteli és a legfelsőbb bíróságokon. Alapesetben a kizárólag az adott tagállam polgárát vagy annak tulajdonát vagy a tagállam területén található vállalkozást vagy a tagállam birtokában lévő ingatlant stb. érő sérelem esetén az adott tagállam igazságszolgáltatása az illetékes. Amennyiben egyszerre szövetségi és tagállami tulajdon ellen követnek el bűncselekményt, vagy egy bűncselekményben szövetségi és tagállami alkalmazottak vagy polgárok érintettek, úgy a vádhatóság joga eldönteni, először melyik típusú bíróság elé állítja a gyanúsítottat vagy gyanúsítottakat. Ezt nevezik „kettős szuverenitásnak” (*dual sovereignty*). Ennek egyik klasszikus esete az 1995. április 19-én az Alfred P. Murray szövetségi épület ellen Oklahoma Cityben elkövetett robbantásos merénylet volt, amelynek során szövetségi alkalmazottak és helyi, oklahomai lakosok is meghaltak. A vádhatóság először szövetségi bíróság elé állította a gyanúsítottakat, és az elsőrendű vádlottat, Timothy McVeigh-t ki is végezték, mivel szövetségi szinten (és 27 tagállamban) érvényben van a halálbüntetés.

A föderális rendszerben a kizárólag a szövetségi (központi) hatalom és kizárólag a tagállamok által gyakorolt jogkörök mellett számos olyan is létezik, amelyet a két szint együttesen gyakorolhat (*concurrent powers*). Ezek közé tartozik, többek közt, az adókiivetés és -beszedés joga, akár személyi, akár vállalati adóról van szó; a kölcsönfelvétel; a törvények alkotása és betartatása (természetesen itt a szövetségi „főhatalom” elve érvényesül); a bíróságok létesítése; valamint a különböző jóléti és egészségügyi intézkedések.

A föderalizmus lényegét adó vertikális föderalizmus mellett az Egyesült Államok államberendezkedésében jelentős a horizontális föderalizmus megjelenése is. Az Constitution of the United States of America IV. cikkének első 2 paragrafusa előírja: „1. § Egy államban elfogadott törvények, hivatalos okmányok és bírósági eljárások teljes hitelességgel és hatállyal bírnak minden más államban. [...] 2. § Az egyes államok polgárait megilletik az összes többi állam polgárainak nyújtott kiváltságok és mentességek” (*Privileges and Immunities clause*, az elvre mint *full faith and credit* is hivatkoznak). A gyakorlatban ez, többek közt, azt jelenti, hogy a bűncselekménnyel gyanúsítottakat ki kell szolgáltatni annak az államnak, ahol a tettet elkövették, a tagállamok kötelesek az egyes tagállami bíróságok ítéleteit elfogadni, polgári peres esetekben érvényt szerezni az ítéleteknek (*Extradition Clause*).

Ami a helyi kormányzatokat illeti (a X. alkotmánykiegészítés értelmében a tagállamok), nem a szövetségi kormány hozza őket létre és határozza meg a működésüket. Általánosságban, de nem szükségszerűen, kétszintű helyi kormányzatokról beszélhetünk: megyékről és városi körzetekről. Az Egyesült Államokhoz tartozó, de államokba nem szervezett tengeren túli területeken és a District of Columbiában más elvek érvényesülnek.

A föderalizmus kereteinek alakítása a 19. században

Az új, föderális alkotmány nem örvendett általános támogatottságnak. A 13 tagállam nagyjából felében a ratifikálást végző konvenciókon nagy többséggel győztek az új alkotmány támogatói, de más tagállamokban, beleértve olyan kulcsfontosságúakat, mint például New York (30:27), Massachusetts (187:168) vagy Virginia (89:79), az eredmény rendkívül szoros volt, míg Észak-Karolinában a konvenció először leszavazta (193:75), csak a megismételt másodikon fogadta el (194:77). A politikai megosztottság megjelent az úgynevezett első pártrendszerben (noha mai értelemben vett pártokról a köztársaság korai évtizedeiben nem lehetett beszélni). Az Alexander Hamilton vezette föderalisták a központi hatalom erősítését és kiterjesztését szorgalmazták – így, többek közt, a központi bank felállítását –, miközben az antiföderalisták (az 1790-es évek közepétől demokraták/republikánusok) Thomas Jefferson és – kissé ironikus módon – James Madison vezetésével a tagállamok jogait védték a központi kormány vélt vagy valós hatalomkiterjesztése ellen. Thomas Jefferson már 1791-ben vitatta a Kongresszusnak azt a jogát, hogy központi bankot létesítsen

(*Bank of the United States*), egyebek mellett arra hivatkozva, hogy az alkotmány nem adott *expressis verbis* ilyen felhatalmazást a szövetségi Kongresszusnak (*strict constructionism*). Vele szemben Hamilton az alkotmány „laza értelmezésével” (*loose constructionism*) érvelt, azzal, hogy mivel az alkotmány nem tiltotta ilyen intézmény felállítását, a Kongresszusnak joga van ezt megtenni. Az első Bank of the United States végül létrejött, de a második engedélyezését Andrew Jackson elnök (1829–1837) 1832-ban megvétózta – részben annak alkotmányellenességére hivatkozva.

A központi bank működésével kapcsolatban fennállásának négy évtizede alatt, még egy elvi jelentőségű vita zajlott le. Maryland állam adót kívánt kivetni a nem az államban engedélyezett bankok által kibocsátott bankjegyekre, értelemszerűen a központi bank által kibocsátottakra is. James William McCullogh, a Bank of the United States baltimore-i fiókjának alkalmazottja nem volt hajlandó eleget tenni a követelésnek. A per során a marylandi bíróság gyakorlatilag az alkotmány jeffersoni értelmezését tette magáévá, de az ügy végül a szövetségi legfelsőbb bírósághoz került. Az Egyesült Államok jogtörténetének egyik legkiemelkedőbb főbírója, John Marshall (1801–1835) vezette testület a „főhatalmi” és a „szükséges és megfelelő” klauzulákra hivatkozva elutasította Maryland keresetét, és ezzel megerősítette a központi kormányzat pozícióját a tagállamokkal szemben (*McCullogh kontra Maryland*, 1819).

A „főhatalom”, illetve a központi hatalom azon jogának értelmezésével kapcsolatos vita, hogy milyen mértékben szabályozhatja az államok közötti kereskedelmi tevékenységet, néhány évvel később újra előtérbe került egy látszólag jelentéktlenebb ügy kapcsán. A vita tárgyát az képezte, hogy egyes tagállamok szabályozhatják-e a közöttük folyó kereskedelmet. A legfelsőbb bíróság döntése értelmében ez a jog kizárólag a szövetségi kormányzatot, a Kongresszust illeti meg az I. cikk 8. szakaszának értelmében (*Gibbons kontra Ogden*, 1826).

A központi hatalom és a tagállamok hatásköre miatt még az 1790-es években kirobbant másik elvi vitát az amerikai történelem egyetlen föderalista elnöke, John Adams (1797–1801) nevéhez fűződő, úgynevezett idegen- és lázadásellenes törvények váltották ki. A háttér a Franciaországgal 1798-ban kitört úgynevezett kváziháború szolgáltatta, amelynek ürügyén a föderalista többségű Kongresszus törvényeket hozott az állampolgárság megszerzésének megnehezítésére, valamint felhatalmazta az elnököt arra, hogy bebörtönöztesse vagy deportáltassa az Egyesült Államok nemzetbiztonságára nézve „veszélyes” egyéneket. Thomas Jefferson és James Madison az úgynevezett Kentucky- és Virginia-határozatokban kifejtette, hogy a tagállamoknak joga és kötelessége szembeszállni az általuk

alkotmányellenesnek vélt központi törvényekkel. A határozatokat azonban az államok többsége (tíz) elutasította, így azok érdemben nem befolyásolták az Adams-adminisztráció politikáját.

A kérdés azonban megmaradt, hogy egyes tagállamoknak jogában áll-e megkérdőjelezni, sőt felülrni a szövetségi kormány törvényeit és rendelkezéseit, ha úgy ítélik meg, azok sértik az érdekeiket. A vita majdnem tettelegesséig fajult Andrew Jackson elnök és John C. Calhoun szenátor között az 1830-as évek elején. Még a John Quincy Adams-adminisztráció (1825–1829) aránylag magas védővámot vezetett be, elsősorban az amerikai ipar védelmében. Az 1828-as védővám ellen a déli, mindenekelőtt mezőgazdaságból élő államok tiltakoztak, mivel úgy vélték, hogy a magasabb ipari árak mellett a termékeik kevésbé lesznek versenyképesek. A kor egyik legkiemelkedőbb politikusa, a South Carolina-i John C. Calhoun vezetésével széles körű ellenállás bontakozott ki a Délen, és az érintett államok arra hivatkoztak, hogy joguk van olyan szövetségi törvényeket semmissé nyilvánítani, amelyek károkat okoznak nekik. Az ideológiai háttérrel még Thomas Jeffersonnak a Kentucky-határozatokban kifejtett érve szolgáltatta (Calhoun az 1798-as elvek alapján állt). Eszerint a szövetségi kormányhoz kifejezetten nem delegált jogkör esetében a tagállamok részéről az adott intézkedés semmissé nyilvánítása (*nullification*) a megoldás. Továbbá Jefferson és Calhoun (később Ronald Reagan, George W. Bush, illetve a legfelsőbb bíróság tagjai közül William Rehnquist főbíró vagy Sandra Day O'Connor, a testület első női tagja) véleménye szerint az alkotmány egyfajta szerződés a szuverén tagállamok között, amelynek egyik eredménye a központi kormányzat. Velük szemben álltak azok (John Marshall főbíró, Abraham Lincoln, Theodore Roosevelt, Franklin D. Roosevelt stb.), akik szerint az alkotmány az emberek által létrehozott legfőbb törvény, és a központi kormányzat az emberek, nem az államok képviselője. A vita áthúzódott a Jackson-adminisztráció éveire, végül a korszak egy másik kiemelkedő politikusa, Henry Clay közvetítésével oldódott meg az alkotmányos válság. A kompromisszumos 1833-as behozatali vámtörvény fokozatosan csökkentette a vámtételeket a következő években, és Dél-Karolina is elfogadta a megoldást – részben szükségből is, mert a vámtörvény mellett a washingtoni Kongresszus elfogadta a *Force Bill*t is, amely felhatalmazta az elnököt arra, hogy ha kell, akár erővel is kikényszerítheti a vámtörvény elfogadását.

Egy szövetségi törvény tagállamok általi semmissé nyilvánítása még egy esetben merült fel a polgárháború (1861–1865) előtt. Az Egyesült Államok területének növekedése, az új államok felvétele az unióba, valamint a rabszolgaság intézményének engedélyezése vagy tiltása azokban ismételt vitákra adott okot.

A Kongresszus végül 1850-ben kompromisszumos törvénycsomagot fogadott el, amelytől azt várták, hogy hosszú időre megoldja ezeket a problémákat. Az ekkor elfogadott öt törvény közül az egyik szövetségi hatáskör alá vonta a Délről szökött rabszolgák ügyét, nevezetesen szövetségi törvényszegésnek minősítette, ha egy úgynevezett szabad államba szökött rabszolgát nem szolgáltatnak vissza a tulajdonosának – amire korábban számos példa akadt. Válaszként több „szabad” államban a bíróságok gyakorlatilag bojkottálták ezt az 1850-es törvényt (*jury nullification*), és egy állam, Wisconsin legfelsőbb bírósága egyenesen alkotmányellenesnek nyilvánította. A szövetségi legfelsőbb bíróság felülbírált a wisconsinai bíróság döntését a „főhatalom” elve alapján, vagyis arra hivatkozva, a szövetségi törvények, rendeletek elsőbbséget élveznek a tagállamiakkal szemben, ha ellentmondás van közöttük (*Ableman kontra Booth*, 1859). Meg kell említeni ebben az összefüggésben a legfelsőbb bíróság talán legnagyobb történelmi jelentőségű ítéletéhez, az iskolai szegregációnak véget vető *Brown kontra Board of Education*-höz (1954) négy évvel később kapcsolódó döntést, amelynek értelmében tagállami tisztviselőknek és/vagy törvényhozásoknak nincs joga semmissé nyilvánítani a szövetségi legfelsőbb bíróság által a Brown-ügyben hozott ítéletet (*Cooper kontra Aaron*).

A rabszolgaság kérdése alkotmányjogilag sem jutott nyugvópontra az 1850-es törvényekkel. A „telepes szuverenitás” joga, vagyis annak helyi eldöntése, hogy egy állam engedélyezi-e a rabszolgaságot, vagy sem, 1954-ben egyfajta polgárháborúvá fajult Kansasben, ahol a referendum végeredményét (a rabszolgaságpártiak győzelmét) az abolicionisták nagyarányú csalásra hivatkozva nem fogadták el. (A valóságban mindkét oldal törvénytelenségeket követett el.) A központi kormányzat ebben az esetben jogilag nem léphetett közbe, de az Egyesült Államok egyik leghíresebb (egyések szerint leghírhedtebb) bírósági döntése 1857-ben a polgárháború előtti utolsó erőpróba volt a központi kormányzat és a tagállamok szuverenitása között. A Roger B. Taney főbíró vezette szövetségi legfelsőbb bíróságnak a *Dred Scott kontra Sanford* ügyben arról kellett döntenie, hogy a központi kormányzat felülírhatja-e a tagállamok rabszolgasággal kapcsolatos álláspontját. A határozat végső soron leszögezte, hogy a Kongresszusnak nincs joga szövetségi területen a rabszolgaság tiltására, és a rabszolgákat nem lehet elvenni a tulajdonosuktól megfelelő jogi eljárás (*due process of law*) nélkül, továbbá semmis az a kongresszusi rendelkezés, amely tiltotta, hogy a rabszolgatartók szabadon mozoghassanak a rabszolgáikkal a tagállamok között. Konkrétan ebben az esetben azt jelentette a döntés, hogy Dred Scott nem szűnt meg rabszolgának lenni, dacára annak, hogy egy ideig „szabad” államban élt; mint

„tulajdontárgy” a státusza nem változott a „szabad” és a rabszolgatartó államok közötti költözésekkel. A döntést a rabszolgatartó államok meglelégedéssel fogadták, és megint úgy tűnt, a kérdés jó időre lekerül a napirendről.

A duális föderalizmus

A polgárháború okairól máig nem szűnő viták osztják meg az amerikai társadalmat. Az egyik legproblematisabb kérdés az, hogy a déliek szecessziója elsősorban a tagállamok jogai miatt következett-e be. Egy, a 2000-es évek elején végzett közvélemény-kutatás szerint a megkérdezettek nagyjából fele „igen”-nel válaszolt, míg a történettársadalom nagyobb része ezt az értelmezést egyfajta mítosznak tekinti, sőt azzal érvel, hogy a Konföderáció államai épp a központi szabályozás érdekében léptek fel. A vita eldöntéséhez legtöbbször a Konföderáció alkotmányának azt a részét idézik, amely leszögezi, „minden területen a néger rabszolgaságot, ahogyan az a Konföderációs Államokban létezik, a Kongresszusnak el kell ismernie és védenie kell azt [...]”.

Ironikus módon a polgárháború utáni alkotmánykiegészítések bizonyos értelemben megvalósították a Konföderációs Államok követelését, vagyis azt, hogy szövetségi szintre emeltek korábban tagállami hatáskörben lévő jogokat. Így a XIII. alkotmánykiegészítés eltörölte a rabszolgaságot és a bírósági ítélet nélküli kényszerű szolgaságot. A XIV. alkotmánykiegészítés egyik kulcsmondata – „[e]gyetlen állam sem hozhat vagy alkalmazhat olyan törvényt, amely csorbítja az Egyesült Államok polgárait megillető előjogokat vagy mentességeket [...]” – megerősítette a „főhatalom” elvét az egyéni jogokat illetően is (másképpen fogalmazva: felhatalmazta a szövetségi kormányzatot, hogy megvédje az állampolgárok jogait akár a tagállamokkal szemben is). Míg a másik – „5. § [a] Kongresszusnak hatalmában áll e Cikkelyek rendelkezéseit megfelelő törvények útján érvényre juttatni” – egyet jelent(ett) a föderális kormányzat hatalmának nagyarányú kiterjesztésével. Végül a XV. alkotmánykiegészítés szavazati jogot adott a korábban rabszolgaságban tartottak számára. Az alkotmánykiegészítésekhez járult még 1869-ben egy rendkívül fontos legfelsőbb bírósági elvi döntés. Texas keresetet nyújtott be azért, mert szerinte az Egyesült Államok által kibocsátott államkötvényeket a Konföderáció idején az akkori állami vezetés úgymond törvénytelenül eladta. Tagállamok esetében az úgynevezett elsődleges bíráskodás joga a szövetségi legfelsőbb bíróságé, s a testület a *Texas kontra White* ügyben kinyilvánította, hogy Texas soha nem hagyta el az uniót, mert az egyoldalú

szecessziót az alkotmány nem teszi lehetővé, így a konföderációs Texas jogilag az unió része maradt, és a kötvényeladás ebben az értelemben jogszerű volt.

A duális föderalizmusnak nincs általánosan elfogadott definíciója. Elvben azt jelenti, hogy a föderális (központi) és a tagállami kormányzatok szuverenitása határozottan elválik egymástól. Mindegyik rendelkezik a maga kizárólagos jogköreivel, noha vannak átfedések (az Egyesült Államok esetében az adóztatás joga), és bizonyos eseteket kivéve egyik sincs a másik alá rendelve. Ez a koncepció lényegében közel áll a jeffersoni–jacksoni hatalomfelfogáshoz, azaz az alkotmány „szoros olvasatához”, ám Andrew Jackson, akinek az elnökségét gyakran emlegetik a duális föderalizmus egyik példjaként, nem habozott erőteljesen fellépni akkor, amikor tagállamok megkérdőjelezték a szövetségi adminisztráció politikáját (lásd például a nullifikációs válságot). Ami az időkeretet illeti, a legtágabb a köztársaság megszületésétől az 1930-as évekig, a New Dealig terjed; de más megközelítés szerint a korszak 1789-től 1901-ig, Theodore Rooseveltnél elnökségéig tartott. Ebben a felfogásban a republikánus Rooseveltnél volt az, aki a nemzeti érdekekre hivatkozva erősen tárgyalt a szövetségi kormányzat mozgásterét a tagállamok kárára. Mások úgy vélik, hogy a duális föderalizmus valódi időszak a polgárháborútól a New Dealig tartott. Általánosságban leszögezhetjük, hogy a szövetségi állam a polgárháborút követően, különösen az úgynevezett aranyozott kor vége felé, az 1890-es évektől, a „progresszívek” fellépésével kezdett egyre nagyobb szellemet kihatni magának a hatalom történetéből, s ez a folyamat valóban a New Deallel tetőzött – az 1930-as évek ilyen szempontból is egyfajta korszakhatárt jelentenek az Egyesült Államok történetében.

A polgárháború után azonnal megkezdődött a rekonstrukció időszaka: 1870-ben az utolsó egykori konföderációs állam, Georgia is újra az unió tagja lett. A szövetségi állam és a tagállamok jogairól, illetve a joghatóságok szétválasztásáról szóló vita szinte azonnal megkezdődött. A következő évtizedekben a bíróságok általánosságban a duális föderalizmus elve alapján a tagállamok jogait és kiváltságait védték a szövetségi kormányzat központosítási törekvéseivel szemben – a valóságban ez utóbbiak a század végén megerősödő úgynevezett progresszívek színre lépéséig meglehetősen erőteljesek voltak. A korszak első jelentősebb legfelsőbb bírósági döntése 1873-ban született a *Slaughterhouse Cases*-ben. A vita a Louisiana állambeli New Orleansban a vágóhidak szabályozására létrehozott testület és a hentesek között robbant ki. Utóbbiak érvelése szerint a XIV. alkotmánykiegészítés védi az érdekeiket, ám a legfelsőbb bíróság a IV. cikk 2. §-ra hivatkozva („[a]z egyes államok polgárait megilletik az összes többi állam polgárainak nyújtott kiváltságok és mentességek”) leszögezte:

ezek a jogok kizárólag a szövetségi állampolgársággal kapcsolatban értelmezendők, s nem vonatkoznak az egyes tagállamok állampolgáira. Más szavakkal: az Egyesült Államok kizárólag az előbbieket jogait garantálja, az utóbbiakét nem, azok a tagállamokra tartoznak.

A tagállamok jogainak legnagyobb és legellentmondásosabb kiterjesztését az 1896-ban a legfelsőbb bíróság által a *Plessy kontra Ferguson* ügyben hozott döntés jelentette. Az ügy ismételtén Louisianában indult el, ezúttal 1892-ben, amikor egy nyolcadvér fekete férfi, Homer Plessy megsértett egy 1890-es helyi törvényt, amely „fehér” és „nem fehér” vasúti kocsik használatát írta elő az utazóknak. Plessy ügyében egy John Howard Ferguson nevű bíró elutasította a kérést, és az a fellebbezések végén eljutott a szövetségi legfelsőbb bírósáig. A testület a „különálló, de egyenlő” (*separate but equal*) elv alapján helyben hagyta a louisianai gyakorlatot a fajok elválasztására, s ezzel az alkotmányos joggal 1954-ig, a *Brown kontra Board of Education* ügyben hozott döntésig élhettek az egyes tagállamok. Természetesen kizárólag a volt konföderációs államokban vált mindennapos gyakorlattá a „fehér” és „nem fehér” emberek elválasztása az iskolákban, a közparkokban, a tömegközlekedési eszközökön, a távolsági járműveken, a várótermekben, az éttermekben, és így tovább. A törvényileg engedélyezett szegregáció az Egyesült Államok történetében a duális föderalizmus egyik legkirívóbb példája.

Az „aranyozott kor” (Mark Twain) nagyarányú gazdasági fellendülést is hozott az Egyesült Államokban. Az ország északi és déli részének integrálása, valamint a nyugati területek és új államok gazdasági és politikai hozzákapcsolása az unióhoz szükségessé tette, többek között, a bevándorlás elősegítését, valamint az idegen munkaerő egyre nagyobb mértékű alkalmazását. Ráadásul Kaliforniában az 1840-es évek végén kitört az aranyláz, ami ugyancsak számos bevándorlót vonzott. A távol-keleti bevándorlás (Kínából és Japánból) az ezt követő évtizedekben felgyorsult, de a nyugati államok közül több szerette volna ezt a folyamatot lassítani. Kalifornia 1875-ben 22 kínai nőt deportálni akart azok „laza erkölce” miatt, és a tagállam bírósága el is rendelte a kiutasításukat. A szövetségi legfelsőbb bírósághoz került ügyben azonban Chy Lungnak és társainak adott igazat a testület azzal az indoklással, hogy a szövetségi állam hatáskörébe tartoznak a bevándorlással kapcsolatos kérdések. Sőt, Kalifornia még az amerikai–kínai viszonyt is veszélyeztetné. A külkapcsolatok ugyancsak kizárólagosan Washington hatáskörébe tartoznak (*Chy Lung kontra Freeman*, 1876). Kalifornia ebben az esetben átlépett egy határt, noha a korszakra – visszamenően is – nagy részben igaz volt Louis Brandeis legfelsőbb

bírószági tag (1916–1939) sokat idézett álláspontja, amely szerint a tagállamok „a demokrácia laboratóriumai”, amelyekben helyi szinten próbálnak ki olyan törvényeket és gyakorlatokat, amelyek később országosan érvényessé válhatnak. (Az elv alapját elsősorban a X. alkotmánykiegészítés tág értelmezése jelentette.) Jelenleg olyan ügyekkel „kísérleteznek” egyes tagállamok, mint a marihuána legalizálása, a szigorúbb környezetvédelmi normák, a károsanyag-kibocsátás mértékének csökkentése stb.

Itt érdemes végül megemlíteni a „megfelelő jogeljárás” elvének kiterjesztését országos szintre. Mindenekelőtt az V. és a XIV. alkotmánykiegészítés tartalmazza a „megfelelő eljárás”-ra vonatkozó általános elveket. Az előbbi úgy értelmezték, hogy az csak a szövetségi kormányzatra vonatkozik, az utóbbi viszont a szövetségi legfelsőbb bíróságnak a *Gitlow kontra New York* ügyben 1925-ben hozott döntése értelmében egyaránt vonatkozik a szövetségi államra és a tagállamokra.

Föderalizmus a 20. és a 21. században: együttműködő, „új”, progresszív

A központi hatalom és a tagállamok közötti viszony alapvetően megváltozott az 1930-as években. Gazdasági válságok korábban is előfordultak az Egyesült Államokban, de az 1929-ben kezdődött világválság minden korábbinál súlyosabb helyzetet idézett elő. Herbert Hoover republikánus adminisztrációja (1929–1933) többnyire hagyományos módon próbálta kezelni a helyzetet, de az 1933. március 4-én hivatalba lépő demokrata Franklin D. Rooseveltt, az úgynevezett agytrösztjére támaszkodva, szakított az ortodox liberális szabadpiaci ideológiával. Gyakorlatilag John Maynard Keynes nézeteinek egy részét a gyakorlatba átültetve tágította egyrészt a központi hatalom mozgásterét, másrészt a tagállamokkal együttműködve tett kísérletet a gazdaság rekonstrukciójára, s egyben a társadalmi igazságosság erősítésére – többek közt számos transzferprogram elfogadtatásával. (Más szavakkal: a keresleti oldal erősítésével.) Tágabb értelemben a korábban az alkotmányos gondolkodást meghatározó negatív jogokat több pozitív joggal egészítette ki, így a társadalombiztosítással (*Social Security*, 1935) és a „gazdasági” *Bill of Rights*-szal (a *Jognyilatkozattal*) (1944). F. D. Roosevelttől New Dealje nyomán, elsősorban demokrata elnökök, tovább bővítették az újraelosztás mértékét (a legradikálisabb módon Lyndon B. Johnson „nagyszerű társadalom” [*Great Society*] reformcsomagja az 1960-as években).

Mindegyik reformprogram megkívánta a tagállamok, sőt esetenként a helyi kormányzatok aktív közreműködését, és számos esetben azok közös finanszírozását és adminisztrációját. Így az 1935-ös társadalombiztosítási törvény a kétszintű (központi és tagállami) jóléti állam kezdetének is tekinthető. A törvény, többek közt, rendelkezett arról, hogyan lehet a szövetségi pénzeket elosztani, illetve mely tagállami kormányzati szervek jogosultak a program kezelésére. A közmunkaprogramok (*PWA, WPA, CCC*) keretében körülbelül 34 000 kórházat, iskolát, repülőteret stb. építettek vagy újítottak fel, parkosítottak közterületeket stb. – a föderális hatalom mindhárom szintjének aktív közreműködésével.

Az 1970-es környezetvédelmi törvény (*Environment Protection Act, EPA*) egyfajta „állatorvosi ló” a föderalizmus mindennapi működését illetően. A törvény az együttműködő föderalizmus klasszikus esetét példázza alapesetben, amennyiben az államokkal, helyi kormányzatokkal és indián (bennszülött amerikai) törzsekkel való szoros kooperációra épít. Ám kezdettől fogva kötélfűzés folyt az egyes kormányzati szintek, valamint a tagállamok és a helyi kormányzatok között a törvény betartásáról, illetve a különböző normákról. Így például az úgynevezett tisztaenergia-terv (*Clean Power Plan, 2015*) a működésben lévő erőműveknél kötelezően betartandó szén-dioxid-kibocsátási szintet állapított meg. Huszonnégy állam keresetet nyújtott be bíróságokon a kibocsátási norma ellen, és a CPP-t 2019-ben a Trump-adminisztráció meg is szüntette, és helyette a megfizethető tiszta energia szabályát (*Affordable Clean Energy Rule*) vezette be. Most ellenben 22 állam tiltakozott a túl engedékeny normák miatt; különösen olyan államok, mint például Kalifornia vagy Massachusetts, követelnek szigorú szabályozást ebben a kérdésben, míg Texas és a fosszilis energiatermelésben érdekelt államok a lazább szabályozás mellett vannak. Ebben az esetben a központi szabályozás egyik gyengesége mutatkozik meg: egy mindenkire nézve kötelező érvényű rendelkezés számos partikuláris érdeket sért, és az együttműködő föderalizmust, amely nélkül nem működik valódi hatékonysággal az ország, gyengíti.

Az együttműködő föderalizmus legjobb gyakorlati példáit a központi segélyek/szubvenciók és az együttműködési megállapodások jelentik Washington és a tagállamok között. Az általános törvényi keretet az 1977-es *Federal Grant and Cooperative Agreement* (FGCAA) törvény adja, míg a pénzügyi lényegében a XVI. alkotmánykiegészítés (1913), amely felhatalmazta Washingtont, hogy szövetségi adót vessen ki és szedjen be. (Ez a kiegészítés, nem mellékesen, nagymértékben erősítette a szövetségi állam helyzetét a tagállamokhoz viszonyítva, ugyanúgy, mint az ugyanebben az évben elfogadott XVII. alkotmánykiegészítés,

amely arról rendelkezett, hogy a szövetségi szenátorokat ezután nem a tagállamok törvényhozása jelöli ki, hanem közvetlenül választják a szavazók.) Egy együttműködési megállapodásban a szövetségi állam gyakran bizonyos szolgáltatásokat „vásárol” meg egy tagállamtól, de a központi kormányzat mindenképpen részese az adott projektnek, míg a szubvenciók arra irányulnak, hogy a kedvezményezett tagállam a polgárai részére valamilyen szolgáltatást nyújtson vagy fejlesztést hajtson végre; például kiterjessze a jóléti szolgáltatásokat, javítson az oktatás körülményein, infrastrukturális beruházásokat hajtson végre stb. A szubvenciók elvileg rugalmasabbak a tagállamok számára, mint az együttműködési megállapodások, noha az előbbiek esetében is léteznek olyan segélyformák, amelyek kötött felhasználásúak. Függetlenül azonban attól, hogy milyen típusú támogatásról van szó, a kedvezményezett tagállamoknak vagy helyi kormányzatoknak bizonyos alapfeltételeknek eleget kell tenniük; elsősorban az 1964-es polgárjogi törvény diszkriminációellenes klauzuláját kell betartaniuk.

A segélyek/szubvenciók esetében az alábbi típusokról beszélhetünk.

1. Adott célra szánt szubvenció vagy projekt finanszírozása (*categorical grant*). A demokrata kormányzatok általában ezt a formát kedvelik, ez ugyanis erősíti a központi hatalom szerepét az újraelosztáson keresztül. (A Demokrata Párt tendenciaszerűen a magasabb adókat támogatja a vagyoni s azon keresztül a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentésére.)
2. A spektrum másik végén az úgynevezett blokksegély-/szubvenció (*block grant*) található, amely csak nagyon laza kereteket ír elő a kedvezményezett tagállam vagy helyi kormányzat részére a felhasználást illetően (például a szolgáltatások színvonalának emelése). Ezt a fajta központi támogatást mindenekelőtt a republikánusok kedvelik: a központi előírás helyett helyi, tagállami döntés határozza meg az összeg felhasználásának módját, s ez – végső soron – a tagállamok hatalmát növeli a központi kormányzattal szemben.
3. Az úgynevezett *formula grant* törvény által előírt, kötelező szolgáltatáshoz adott központi támogatást jelent. Az egyik legfontosabb ilyen szolgáltatás a *Medicaid*, azaz a központi hatalom és a tagállamok által közösen működtetett egészségügyi program a bizonyos jövedelmi szintet el nem érők javára.

Jelenleg több száz, egyes becslések szerint 900 segély/szubvenció és együttműködő megállapodás létezik az Egyesült Államokban. A programokat nagyjából 30 szövetségi minisztérium és hivatal kezeli a központi hatalom oldalán. A 2010-es években több száz milliárd dollárt osztottak ilyen formában vissza a tagállamoknak évenként. A különböző területeket tekintve az egészségügyi szolgáltatások körülbelül a teljes összeg egyharmadában részesültek; a további

három fő kategóriát a jövedelemkiegészítő juttatások, az oktatás és a közlekedés jelentette. A segélyek és együttműködő megállapodások a szövetségi költségvetés 15–20 százalékát tették ki a 2000-es években; másként, a bruttó nemzeti jövedelem 3–4 százalékát. A tagállamok oldaláról a kiadásai közel egyötödét tették ki a szövetségi támogatások – a tagállamok között természetesen akár jelentős eltérés is lehet a központi segélyek mértékét illetően.

A jóléti állam, főként a „nagyszerű társadalom” olyan nagyarányú szövetségi (illetve szövetségi és tagállami) programjai, mint például a *Medicare* (1965) és a *Medicaid* (1968), valamint a központi hatalom erősítése a tagállamok jogköri rovasára, lassanként életre hívták saját tagadásukat. Az 1969-ben hivatalba lépő republikánus Richard M. Nixon (1969–1974) kijelentette, hogy miután a hatalom évtizedeken át az emberektől és a tagállamoktól Washington felé áramlott, ideje a folyamatot visszafordítani. Ez volt az úgynevezett új föderalizmus alapelve, amelyet aztán a Reagan-adminisztráció (1981–1989) folytatott (ezt nevezték „devolúciós forradalomnak”). Nixon elnök átfogó programja a források és a felelősségek újraosztására, ezúttal a tagállamok és a helyi kormányzatok javára, vegyes eredményeket hozott. A legmaradandóbb talán az 1974-ben elfogadott közösségfejlesztési blokk támogatás (*Community Development Block Grant*) lett, amely jelenleg is érvényben lévő szövetségi program.

Ronald Reagan beiktatási beszédének egyik emlékezetes sora ennek az új föderalizmusnak a folytatását ígerte: „A kormánynak nem a megoldásnak kellene lenni a problémáinkra, a kormány maga a probléma.” Reagan 1981-ben „üzletet” ajánlott a tagállamoknak: a *Medicaid* program teljes menedzselését megkapnák, ha az egyedülálló szülőket segítő és az élelmiszerjegy-programokat átvállalnák. Egyben több tucat szövetségi „kategorikus” támogatásból fokozatosan kivonult volna a szövetségi kormányzat, és átadta volna azokat a tagállamoknak és a helyi kormányzatoknak. A javaslatok a demokrata többségű Kongresszus és a kormányzók egy részének ellenállása miatt megbuktak; mindössze annyi történt, hogy egyes jóléti programok finanszírozását blokkszubvencióval oldották meg a továbbiakban.

Az inga az 1990-es évek elejétől visszafelé lendült a központi hatalom és a tagállamok viszonyában, amit „nem együttműködő föderalizmus”-ként lehetne jellemezni (*non-cooperative federalism*). A hatalom koncentrálásának nem csupán a republikánus, hanem a demokrata vezetésű tagállamok sem örültek minden esetben. Így az 1997-es *Printz kontra United States* esetben a legfelsőbb bíróság úgy határozott, hogy a helyi hatóságoknak nem kötelessége a fegyvervásárlásoknál a háttérellenőrzést előíró 1993-as úgynevezett Brady-törvényt alkalmazni – azaz

a szövetségi kormányzat nem „parancsolhat” tagállami és helyi kormányzati tisztviselőknek. A 2001. szeptember 11-i terrortámadások után a Kongresszus által elfogadott *USA PATRIOT Act* (vagyis: *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act*) egyes, az egyének megfigyelésére és letartóztatására vonatkozó kitételeivel sokan nem értettek egyet, mert azokban a polgári jogok sérülését látták. Számos esetben a tagállamok vezetői arra utasították a beosztottaikat, hogy egyszerűen ne gyűjtsenek információkat emberekről, vagy az információkat ne osszák meg a szövetségi hatóságokkal, ha ez tagállami törvényekbe ütközik. Végül a legfelsőbb bíróság 2015-ben az „Obamacare” (*Affordable Care Act*) kapcsán leszögezte, hogy az adminisztráció nem kényszerítheti a tagállamokat a Medicaid kiszélesítésére azzal, hogy megfosztja őket az összes Medicaid-támogatástól. Egyben megerősítette a tagállamok jogát a program általuk való finanszírozásában, amikor leszögezte: a biztosítási szerződések nem minősülnek államközi kereskedelemnek, s így a szövetségi állam nem szabályozhatja azokat.

Ennek a nem együttműködő föderalizmusnak az egyik változata az úgynevezett progresszív föderalizmus, amely a Louis Brandeis által ismertté vált, a „demokrácia laboratóriumai” elképzelést megalapozta, illetve kihasználja a X. alkotmánykiegészítés adta lehetőségeket. A tagállamok olyan közpolitikákkal kísérleteznek, amelyekben a szövetségi kormányzat nem tudott megegyezni, elsősorban a 21. századi politikai élet végletes megosztottsága miatt. Egyrészt, az elnököknek hivatali idejük túlnyomó részében olyan képviselőházzal és/vagy szenátussal kellett (volna) együtt dolgozniuk, amelyben a másik párt rendelkezett többséggel. Másrészt, a Kongresszus két háza is megosztott volt a jelzett időszak nagyobbik részében. Harmadrészt, a politikai élet polarizálódása miatt egyre kevesebb olyan szövetségi képviselőt vagy szenátort találni, aki együtt tud – vagy mer – működni a másik párttal egy-egy adott kérdésben. Mindez lelassítja, sőt szinte lehetetlenné teszi a törvénykezést jelentősebb kérdésekben, és ez alkalmat ad a föderális kormányzat alsóbb szintjeinek arra, hogy kihasználják az így keletkezett alkotmányos vákuumot. Ezzel a lehetőséggel főként a demokrata vezetésű államok, városok vagy más helyi kormányzati szervek élnek „progresszív” programok felkarolásával (például zöld politikákkal vagy az illegális bevándorlókkal szembeni toleráns állásponttal).

Az Egyesült Államok alkotmánya úgynevezett élő alkotmány. Az évek során kiegészítésekkel látták el, módosították, továbbá a különböző szövetségi bíróságok folyamatosan értelmezték az alapokmányt a külső és belső politikai, társadalmi, gazdasági és kulturális környezet változásaira reagálva. A föderális

rendszerből adódóan ugyancsak folyamatosak a hatásköri viták a különböző hatalmi szintek között; itt is dinamikusan változó viszonyrendszerekről beszélhetünk, amelyek ismerete nélkül gyakorlatilag lehetetlen az Egyesült Államok működését és politikáját értelmezni és megérteni.

Ajánlott irodalom

- ANDERSON, George (2008): *Federalism: An Introduction*. New York: Oxford University Press.
- GERSTLE, Gary (2010): Federalism in America: Beyond the Tea Partiers. Online: www.dissentmagazine.org/article/federalism-in-america-beyond-the-tea-partiers/
- HAMILTON, Alexander – MADISON, James – JAY, John (1998): *A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról*. Ford. Balabán Péter. Budapest: Európa.
- JANDA, Kenneth – BERRY, Jeffrey M. – GOLDMAN, Jerry (1996): *Az amerikai demokrácia*. Ford. Csobán Eszter. Budapest: Osiris.
- MARBACH, Joseph R. – SMITH, Troy E. – KATZ, Ellis (2005): *Federalism in America: An Encyclopedia*. Westport, CT: Greenwood Publishing.
- ROBERTSON, David Brian (2017): *Federalism and Making of Amerika*. New York–London: Routledge.
- SÁNDOR Lénárd (2021): *Alkotmányjogi utazás Amerikában*. Budapest: MCC Press.
- SMITH, D. Brooks (2005): Federalism in the United States. *Duquesne Law Review*, 43(4), 519–538. Online: www.dsc.duq.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3486&content=dlr
- WATTS, Ronald L. (1998): Federalism, Federal Political System, and Federations. *Annual Review of Political Science*, 1, 117–137. Online: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.1.1.117>
- ZIMMERMAN, Joseph F. (2009): *Contemporary American Federalism. The Growth of National Power*. Albany: SUNY Press.

Magyarics Tamás

Az Egyesült Államok Szövetségi Kormánya szerepének változásai, a bürokratikus/ adminisztratív állam kialakulása

A köztársaság születésétől a polgárháborúig (1787–1861)

Az amerikai forradalom (függetlenségi háború) olyan központi hatalom ellen robbant ki, amely az észak-amerikai gyarmatokon élők egy része szerint általuk ellenőrizetlen, túlzott hatalomra tett szert. Az 1760-as évek közepétől egyre több kérdésben ütközött össze London és az észak-amerikai politikai, gazdasági és társadalmi elitet képviselők egy jelentős része, akik a bélyegilleték-adó (1765) után egyre erőteljesebben vitatták a londoni központi kormányzat őket is érintő törvényeit, elsősorban az adózás területén. Tulajdonképpen elvi kérdésről volt szó: az 1760-as és 1770-es évek folyamán a különböző jogcímenek kivetett adók mértéke nem volt túlzott, de ahogyan az úgynevezett „bélyegilleték”, azaz a forgalmi adót kivető törvény ellen kilenc észak-amerikai brit gyarmat képviselőiből álló „kongresszus” megfogalmazta, „nincs adózás képviselet nélkül”.

Az első észak-amerikai alkotmány konföderációt teremtett, vagyis gyenge központi hatalmat és erős tagállamokat. A konstrukció számos okból (politikai, gazdasági stb.) kudarcot vallott. A helyette létrehozott új alkotmány föderális alapon szervezte újjá a tagállamokat, ám – tudatosan vagy sem – rendkívül rugalmasan határozta meg a központi hatalom és a tagállamok közötti viszonyt, néhány kulcsfontosságú területtől eltekintve. Bizonyos elvek azonban, kimondatlanul is, alapját képezték a „fékek és ellensúlyok” rendszerének, az amerikai alkotmányosság egyik alappilléreinek. Így az elv, hogy az egyik hatalmi ág nem gyakorolhatja egy másik jogait (*non-delegation*), illetve az előbbiből következőn egyetlen hatalmi ág sem gyakorolhat együttesen különböző jogköröket. Ez ugyanis, James Madison érvelése szerint, zsarnoksághoz vezethetne.¹

¹ HAMILTON–MADISON–JAY 1998.

A szövetségi kormányzat és bürokrácia későbbi bővülésének alkotmányjogi alapjait az I. cikk 8. §-ának egyes rendelkezései (például a Kongresszus joga „szabályozni az idegen nemzetekkel, az egyes tagállamok között és az indián törzsekkel folytatott kereskedelmet” vagy „postahivatalokat létesíteni és postautakat építeni”), valamint az elnök jogköreire vonatkozó II. cikk 2. §-a („kinevezi a Szenátus tanácsa és hozzájárulása alapján a nagyköveteket, egyéb követeket, konzulokat, a Legfelsőbb Bíróság bíráit és az Egyesült Államok más olyan tisztviselőit, akiknek kinevezése tekintetében a jelen alkotmány nem tartalmaz eltérő rendelkezéseket, és akiknek hivatalát törvény alapján állították fel; a Kongresszus azonban törvény útján átruházhatja alsóbb hivatalok tisztviselőinek kinevezését, amennyiben azt jónak látja, egyedül az Elnökre, a bíróságokra vagy a minisztériumok vezetőire”) és 3. §-a („gondot fordít arra, hogy a törvényeket híven hajtsák végre, és kiadja az Egyesült Államok összes tisztségviselője számára a kinevezési okmányokat”) biztosítja. Az alapító atyák (*The Founding Fathers of the United States*) ebben az esetben is meglehetősen lakonikusan fogalmaztak, és tág teret hagytak a rendelkezések tág értelmezéseinek. A „bürokrácia” szó egyébként nem jelenik meg az alkotmány szövegében.

A köztársaság első száz éve alatt a szövetségi kormányzat döntő, elvi jelentőségű vitás kérdésekben érvényesíteni tudta az akaratát, így az 1820-as évek végén és az 1830-as évek elején jelentkező úgynevezett nullifikációs válságban és természetesen a szecessziós válságban és az azt követő polgárháborúban az 1860-as években. Az ország *de facto* egyesítésével, a területi növekedéssel és az új államok szervezésével, valamint a polgárháborút követő évtizedek rendkívül intenzív gazdasági növekedésével, így a *Big Business* születésével a szövetségi államnak egyre több kérdésben kellett állást foglalni. A kezdeti évtizedekhez képest a századforduló környékén, az úgynevezett progresszív időszakban ugrásszerűen megnőtt a központi kormányzat szerepe, többek közt a szabályozás terén, ami szükségszerűen a szövetségi adminisztráció bővülésével járt.

A köztársaság születésekor, 1789-ben a Kongresszus mindössze három minisztériumot (*departments*) hozott létre. A külügyminisztériumban, a pénzügy-minisztériumban és a hadügyminisztériumban csupán pár százan dolgoztak szövetségi alkalmazottakként. Őket még a főügyész (*Attorney General*) hivatalában és a postaszolgálatban dolgozók egészítették ki. Az elnökök stábjá pár tucat embert számított. A polgárháború kezdetén (1861) 5837 szövetségi alkalmazott volt az Egyesült Államokban (a postai dolgozókat kivéve, akiknek a száma ekkor nagyjából 30 000 volt). Az eredeti három minisztériumhoz csak

1870-ben csatlakozott a főügyész hivatalából kialakított igazságügyi minisztérium, tulajdonképpen ötödikként, mert 1862-ben a Lincoln-adminisztráció létrehozta a mezőgazdasági minisztériumot. A polgárháború során végrehajtott központosítás eredményeként 1871-ben már 15 000-nél is többen alkották a szövetségi kormányzat apparátusát. Esetükben kizárólag a polgári alkalmazottakról beszélünk; az unió hadereje 100 000 embernek adott munkát különböző nem harcoló egységekben a polgárháború csúcspontján. Napjainkban tizenöt, úgynevezett kabinetminisztérium létezik, amelyek közül a legnagyobb a Védelmi Minisztérium (*Department of Defense*), körülbelül 1,3 millió katonai és 700 000 polgári alkalmazottal, továbbá nagyjából 1,1 millióan szolgálnak a Nemzeti Gárdában és a tartalékos erőknél. A spektrum másik végén az Oktatási Minisztérium (*Department of Education*) található a maga 5000 alkalmazottjával – az oktatás elsősorban tagállami feladat, emiatt a republikánusok közül sokan meg is szeretnék szüntetni a szövetségi minisztériumot. Jellemző különben a jóléti (és egyben bürokratikus) állam kiépülésére, hogy 2022-ben a társadalombiztosítás (*Social Security*) a költségvetés 21 százalékát tette ki (1,2 billió dollárt), a négy nagy egészségügyi jóléti program (*Medicare, Medicaid, Children's Health Insurance Program* [CHIP] és *Affordable Care Act* [ACA]) 25 százalékát (1,4 billió dollárt), míg a nem egészségügyi jellegű, gazdasági segélyprogramok 11 százalékot (665 milliárd dollárt).²

A polgárháború és a szövetségi állam növekedése (1861–1865)

A polgárháborút (1861–1865) egyes történészek a „második amerikai forradalomnak” tartják. Az ország valóban „forradalmi” változásokon ment át az „Észak” és a „Dél” közötti háború következményeiként: létrejött a valódi *Egyesült Államok*. Az ország gazdaságát, infrastruktúráját integrálták; a század folyamán meghódított vagy szerződésekkal megszerzett délnyugati és északnyugati területeket bekapcsolták az ország vérkeringésébe. Az egyik, szimbolikusan is legjelentősebb fejlesztés a vasút területén történt: az első transzkontinentális vonal Kalifornia és Nebraska között 1869-ben nyílt meg, és az első jelentősebb

² Center on Budget and Policy Priorities [é. n.].

szövetségi szintű árszabályozást is ebben az ágazatban fogadták el az *Interstate Commerce Commission* felállításával (1887).

Ahogy fentebb utaltunk rá, maga a polgárháború hozta el a központi kormányzat hatalmának első nagyobb arányú kiterjesztését az Egyesült Államok történetében. Ideológiailag a fordulatot úgy jellemezhetnénk, hogy az alapító atyák az alkotmánnyal elsősorban az emberek szabadságát kívánták biztosítani, s nem tartották az állam felelősségének, hogy az az állampolgárok jólétének kérdésével aktívan foglalkozzon különböző programok vagy szabályozások révén. A polgárháború előtti években (*antebellum*) is sok vitára adott alkalmat a központi kormányzat *versus* tagállami kormányzatok kérdése, de a háború utáni alkotmánykiegészítések, különösen a XIV. (1868) 1. §-a egyértelműen leszögezi a szövetségi hatalom elsőbbségét a tagállamok fölött:

„Valamennyi, az Egyesült Államokban született vagy ott állampolgárságot nyert, és annak joghatósága alá eső személy az Egyesült Államok polgára, továbbá annak az államnak is polgára, amelyben lakik. Egyetlen állam sem hozhat vagy alkalmazhat olyan törvényt, amely csorbítja az Egyesült Államok polgárait megillető előjogokat vagy mentességeket; egyetlen állam sem foszthat meg valakit életétől, szabadságától vagy tulajdonától megfelelő törvényes eljárás nélkül; és egyetlen állam sem tagadhatja meg a törvények nyújtotta egyenlő jogvédelmet a joghatósága alatt élőkől.”

Ezt megelőzően sor került egy sor – részben – szükségintézkedésre az uniós háborús erőfeszítések érdekében. A szövetségi kormányzat ekkor bocsátott ki először államkötvényeket és ekkor vezette be először a személyi adót (az *Internal Revenue Service*-nek napjainkban közel 100 000 alkalmazottja van). A kormányzati megrendelések száma robbanásszerűen nőtt (és az azokat kezelő bürokráciáé is), létrejött a nyugdíjhivatal (*Bureau of Pensions*) a sebesült katonák, valamint a harcokban meghaltak családjának segítségére. Ez a program nevezhető az ország történetének első jóléti intézkedésének – a hivatal 1930-ban beolvadt a *Veterans Administration*-be, majd ennek utódja lett a Veteránügyi Minisztérium (*Department of Veterans Affairs*) 1989-ben. A szervezetnek jelenleg közel 380 000 munkatársa van, éves költségvetése megközelíti a 250 milliárd dollárt. Fordulópontot jelentett a korábbi passzív központi kormányzati szerephez képest az 1862-ben elfogadott *Land-Grant College Act* (*Morrill Act*), amely a szövetségi tulajdonban lévő földek eladásából származó bevételek révén főiskolák létrehozását segítette elő az agrártudományok és a műszaki tudományok támogatására. A washingtoni bürokrácia növekedését jelezte továbbá a titkosszolgálat (*Secret Service*) létrehozása 1865-ben, amelynek feladata ekkor a pénzhamisítás

megakadályozása volt. Egyes felmérések szerint az ekkor forgalomban lévő „zöldhasúak” egyharmada hamis volt (a bankjegynyomtatás is polgárháborús intézkedés volt, amikor az unió letért az aranyalapról). A titkosszolgálatot csak 1902-ben bízták meg az elnök védelmével, miután William McKinley ellen 1901. szeptember 6-án halálos kimenetelű merényletet hajtottak végre.

A „progresszív” kor, az adminisztratív állam kezdetei (1890–1920)

A „progresszizmus” kifejezés, sok más fogalomhoz hasonlóan, viták tárgya az amerikai történelemmel foglalkozók körében. Vannak, akik egyenesen tagadják, hogy „progresszív kor” valaha is létezett az Egyesült Államokban, mert a fogalom olyan mértékben amorf, hogy alkalmatlan egy adott korszak jellemzésére vagy leírására. Bizonyos vonások ugyanakkor megkülönböztetik a 19. század fordulója körüli évtizedeket az előző, illetve az utána következő évektől. Legalapvetőbb jellemzője a kornak, hogy sokan optimisták lettek a haladásban, a „progresszióban”. Úgy vélték, hogy a társadalmi és gazdasági körülmények tökéletesíthetők, ám kétségeik voltak afelől, hogy a korábbi, alapvetően a *laissez-faire*, a klasszikus liberalizmus elveire épülő kormányzati politika alkalmas a technológiában, az ipar és a kereskedelem újszerű irányításában bekövetkezett robbanásszerű változásokat kordában tartani. A politikai, társadalmi és gazdasági stabilitást, véleményük szerint, nem lehetett a „piac” vagy a természet törvényeire bízni. Céltudatos beavatkozásra volt szükség az elképzeléseik szerint, azaz állami, kormányzati beavatkozásra a folyamatok megfelelő mederbe tereléséhez. A progresszív gondolat egyik apostola, Woodrow Wilson az 1880-as évek közepén, még főiskolai tanárként kifejtette, hogy a kormányzati munkában a hatékonyság kell hogy kiemelt szerepet kapjon. Ennek megfelelően a politikát és az adminisztrációt el kell választani egymástól, és az utóbbira mint „szakemberekből” álló testületre kell bízni az állam vezetésének jelentős részét. Az elv forradalmi jellegű volt abból a szempontból, hogy – bizonyos mértékben – szakított az alapító atyák elképzeléseivel, a „fékek és ellensúlyok” rendszerével, és a végrehajtó hatalmat a *primus inter pares* helyzetbe hozta. Ez a progresszív korban kezdődött folyamat napjainkig is tart: a 20. században a két világháború, majd a hidegháború, ezt követően a globalizáció (benne a 24/7-es hírciklussal) a folyamatokra gyorsan válaszolni képes kormányzat erősödését vonta maga után a lassabban reagáló törvényhozói és bírói ágazattal szemben.

A különböző minisztériumokban és kormányzati hivatalokban dolgozók jelentős része politikai kinevezett volt az 1880-as évekig. A „győztesé a zsákmány” („*to the victor belong the spoils*”) elvet William L. Marcy New York-i szenátor fogalmazta meg 1828-ban, de már előtte is részben a politikai hovatartozás határozta meg a kinevezéseket. Az úgynevezett zsákmányrendszer (*spoils system*) különösen a polgárháború után, Ulysses S. Grant elnöksége alatt (1869–1877) öltött kirívó méreteket, de már a polgárháború alatt is, némi túlzással szólva, Abraham Lincolnnak legalább annyi energiát kellett fordítania az öt különböző hivatalokért ostromlók elleni küzdelemre, mint a szecessziós államok elleni harcra. A helyzet orvoslására a Kongresszus 1883-ban törvényt fogadott el az „érdem-” (*merit*) alapú kinevezési rendszerhez. A *Civil Service Reform Act* (*Pendleton Act*) a köztisztviselői hivatal betöltését vizsgákhoz kötötte, amelyek a *Civil Service Commission* felügyelete alá tartoznak. A *Pendleton Act* egyebek mellett megtiltotta a köztisztviselők politikai alapú elbocsátását, az 1896-os *National Association of All Civil Service Employees* pedig még több garanciát adott a köztisztviselők állásának megtartására, s végül az 1939-es úgynevezett *Hatch Act* eltávolította a köztisztviselőket a politikai élettől, amennyiben megtiltotta számukra, hogy aktívan részt vegyenek politikai kampányokban, vagy bármilyen módon pártpolitikai tevékenységet folytassanak nyilvánosan. A *Civil Service Commission* aztán 1978-ban felváltotta az *Office of Personnel Management* (OPM) és a *Merit Systems Protection Board* (MSBP). A köztisztviselők 15 fizetési kategóriába kerülnek (a GS-1-től a GS-15-ig [*General Schedule*]). A testület létszáma meredeken emelkedett: a II. világháború előestéjén nagyjából 700 000-en dolgoztak a szövetségi kormánynak, az 1960-as években pedig már 2,2 millióan. Napjainkban körülbelül 2,6 millióan, s ezzel a szövetségi kormányzat vált az Egyesült Államok legnagyobb munkáltatójává.

A progresszív politika egyik fő területe a korábban szinte teljes mértékben szabályozatlan gazdasági tevékenység regulációja volt. Így a már említett *Interstate Commerce Commission*, egy úgynevezett szabályozó hivatal hatáskörébe először csak a vasúti közlekedés tartozott, de később más közlekedési eszközökre is kiterjesztették a testület jogkörét. A kor oknyomozó újságírói és írói (az úgynevezett *muckrakers*) a közvélemény elé tárták a korrupciót, a gazdasági, hivatali visszaéléseket és az egyéb törvénytelenéseket, s ezek az írások sokszor jelentősen befolyásolták a kormányzati cselekvést is. Ida Tarbell *The History of the Standard Oil Company* (1904) című monumentális munkája például feltárta a John D. Rockefeller „birodalom” erkölcsileg nehezen elfogadható üzleti gyakorlatát. A mű hozzájárult az olajvállalat feldarabolásához a trösztellenes

kormányzati politika jegyében. Az első trösztellenes törvény 1890-ben született: a *Sherman Antitrust Act* tiltotta a monopóliumok kialakítását, illetve a versenyt gátló egyezményeket. A Sherman-törvényben foglaltakat tovább szigorította és konkretizálta az 1914-es *Clayton Antitrust Act*. A szabályozás egy másik területe az első jelentős fogyasztóvédelmi rendelkezésnek számító *Pure Food and Drug Act* (1906) volt, majd még ugyanebben az évben a *Federal Meat Inspection Act* a kor másik „progresszív” elnökének számító Theodore Roosevelttel alatt (1901–1909). Mindezek előzménye részben Upton Sinclair *The Jungle* című dokumentumregénye volt, amely a húsiparban uralkodó áldatlan állapotokat, valamint a korabeli bevándorlók rettenetes életkörülményeit írta le. A progresszív korszak vége felé, az 1914-ben létrehozott – még napjainkban is működő – *Federal Trade Commission* egyesítette a trösztellenes törvénykezést és a fogyasztóvédelmet. A pénzügyek terén a központi kormányzat ugyancsak ebben az időszakban kapott az előbbieknél több jogosítványt és nagyobb befolyást az ország pénzügyi, azon keresztül gazdasági életének irányítására a Szövetségi Tartalékrendszer (*Federal Reserve System, FED*) létrehozásával. A FED elsődleges célja a foglalkoztatás mértékének maximalizálása, az árstabilizáció, a banki alapkamatláb megállapítása, valamint a többi bankintézet felügyeletének ellátása volt. A FED független kormányzati hivatal, a tagjait az elnök jelöli, a kinevezéseket pedig a szenátus hagyja jóvá. A korszakban létrehozott számos szövetségi hivatal és felügyeleti szerv azonban az ország bruttó össznemzeti termékének (GDP) mindössze 2,5 százalékával rendelkezett. Bö száz évvel később ez az arány megtízszereződött: a központi kormányzat a 2020-as évek elején a GDP egynegyedét szedi be adóként és egyéb formákban, és osztja újra, illetve fedezi belőle a több milliósra duzzadt bürokrácia költségeit.

A progresszív kor belpolitikailag úgymond átfedésbe került a nagy háborúval. Kivételes helyzetekben szükségszerűen megnő a végrehajtói hatalom szerepe egy ország irányításában, és ennek egyik vetülete a központi hatalom nagyarányú terjeszkedése olyan területekre, amelyek korábban kívül estek a ható- és jogkörén. Ugyanakkor arról sem szabad elfeledkeznünk, hogy az elnök, Woodrow Wilson (1913–1921) az adminisztratív állam egyik elméleti megalapozója volt, s elnökként alkalma adódott arra, hogy a gyakorlatba is átültesse az elképzeléseinek egy részét. Az Egyesült Államok hadba lépése után (1917. április 6.) egyre-másra születtek új szövetségi szervezetek és hivatalok az ipari és mezőgazdasági termelés koordinálására és szabályozására, a szállítás szövetségi szintű megszervezésére, a szövetségi kormánnyal kötött beszállítási szerződések kötésére stb. A *U.S. Food Administration* (1917)

például az előállításától kezdve az elosztáson keresztül az eladásig ellenőrzése alá vonta az élelmiszeripari ágazatot, s hasonlóképpen cselekedett a fűtőanyag-al is. A vasútvonalakat államosították, a vízi szállítást központilag szabályozták. A hirtelen felduzzasztott bürokrácia működtetésére, valamint a központi megrendelések ellenértékének kifizetésére 1913-ban szövetségi személyi adót vezettek be. Ez kezdetben mindössze a 20 000 dollár fölötti jövedelmek 7 százaléka volt, de 1918-ra a legmagasabb adókulcs már 77 százalékra emelkedett minden 4000 dollárnál magasabb évi jövedelem esetében. A szövetségi kiadások egy főre vetítve 1916-ban 83 dollár körül mozogtak, 1919-ben ellenben már elérték a 1330 dollárt. Az egy főre eső szövetségi kiadások aztán 180 dollárra estek vissza 1927-re. (Mindez 1990-es értéken számítva.)³

A háború során egyre több úgynevezett szövetségi vagy kormányvállalat (*federal corporations*) is keletkezett. Az első ilyen jellegű kísérleteknek még Andrew Jackson vetett véget, amikor 1836-ban megvétózta a második *Bank of the U.S.* újraengedélyezését. Ezt követően a legközelebbi *federal corporation* 1904-ben alakult meg a Panama-csatorna építésének finanszírozására, majd a nagy háború alatt a kereskedelmi hajóflottával (*Merchant Fleet Corporation*, 1917) kezdődően számos más hasonló jellegű kormányzati vállalkozás született a *War Finance Corporation* (1918) bezáróan – ez utóbbi a stratégiai iparágaknak segített kölcsönfelvételben. A háború után több szövetségi vállalat is folytatta a tevékenységét, sőt újak is születtek, például az egyre táguló agrárrolló miatt termelési és eladási válságba kerülő mezőgazdasági szektorban (*Federal Agricultural Credits Act*, 1923 és *Federal Farm Board*, 1929).

A szövetségi adminisztráció a két világháború között

Az 1920-as évek: vissza a „normálishoz”?

A háborút követően két tényező határozta meg a szövetségi kormányzat sorsának alakulását. Az egyik, természetesen, a háborús körülmények között bevezetett szabályozó rendszerek és a hozzájuk rendelt bürokráciák lebontása volt. Visszatérés a „normalitáshoz” (*„back to normalcy”*), hangzott a republikánus Warren G. Harding (1921–1923) egyik kampányszlogenje 1920-ban. Fontos tényező

³ HOLCOMBE 1997.

volt a progresszívek hanyatlása és kiszorulása a hatalomból: Woodrow Wilson második elnöki ciklusának felétől – betegsége miatt – gyakorlatilag már nem kormányzott. Mindennek ellenére az 1920-as években a republikánus elnökök (Warren G. Harding, Calvin Coolidge és Herbert Hoover) alatt enyhén emelkedtek a szövetségi kiadások (évenként átlagosan 10 százalékkal). A republikánusok ekkor még nem foglalták el azt a „kisállami” ideológiai pozíciót, amely az 1970-es és 1980-as években jellemezte őket. Elsősorban a kereskedelem, a mezőgazdaság és az oktatás részesült kiemelt központi figyelemben ebben az időszakban, míg egy 1920-ban elfogadott alkotmánykiegészítés a bűnüldözésben részt vevő szervezetek megerősödését vonta maga után – nem szándékolt következményként. Az XVIII. alkotmánykiegészítés által elrendelt alkoholtilalom kikényszerítésében több kormányzati szervezet is részt vett, kezdve az Igazságügyi Minisztériumtól a vámhivatalon és a parti őrségen át az adóhatóságig. Ekkor vált országosan ismertté az 1908-ban alapított Szövetségi Nyomozó Iroda (*Federal Bureau of Investigation, FBI*). 1924-ben J. Edgar Hoover vette át a vezetését, amelyet 1972-ig meg is tartott. Hoover az évek során egyfajta „államot alakított ki az államban”, és a szervezett bűnözés elleni harc mellett a polgárjogi aktivistáktól kezdve számos olyan embert is megfigyeltetett, akit politikai szempontból veszélyesnek tartott.

A New Deal

Közhely, hogy az amerikai adminisztratív állam történetében a legmarkánsabb fordulópontot a *New Deal* jelentette. A nagy gazdasági világválságot a Hoover-adminisztráció (1929–1933) „konzervatív módon” próbálta kezelni, azaz abból indult ki, hogy a gazdasági visszaesések ciklikusak (az Egyesült Államokban súlyos recesszió volt 1873-ban, 1893-ban és az előbbiekhöz képest enyhébb a világháború után) egy kevésbé szabályozott piacgazdaságban, ahol a piaci erők (kínálat és kereslet) előbb-utóbb kiegyenlítődnek, ezért az államnak nem kell beavatkoznia. Mindössze hivatali ideje utolsó teljes évében, 1932-ben szánta rá magát Hoover a szövetségi beavatkozásra. Az év során elfogadtatta a Kongresszussal a kormányzati garanciával pénzügyi intézményeknek, vasutaknak és helyi kormányzatoknak kölcsönt folyósító *Reconstruction Finance Corporation* felállítását, amelyet a lakáskölcsönprogram követett (*Federal Home Loan Bank Act*), és egy közmunkaprogramot finanszírozó törvény (*Emergency Relief and Construction Act*). Mindez azonban túl kevés volt és túl későn jött. Az 1932-es

elnökválasztási kampányban a demokrata jelölt, Franklin D. Rooseveltt hangsúlyozta, hogy az Egyesült Államok gazdag ország, ám a gazdagság elosztása nem megfelelő: *New Deal* („új elosztás”) kell ahhoz, hogy az ország kilábaljon története legsúlyosabb válságából.

Ma már tudjuk, ez nem teljesen sikerült: a kutatások jelen állása szerint az Egyesült Államok valójában a II. világháború kitörésével jutott túl a nagy gazdasági válságon, amikor az ország a „demokrácia arzenálja” lett, és a háborús megrendelések hoztak igazi gazdasági fellendülést.

A szövetségi alkalmazottak száma exponenciális nőtt a *New Deal* és a II. világháború éveit alatt: 1933-ban körülbelül félmillió szövetségi közalkalmazott dolgozott az Egyesült Államokban, ez a szám 1945-re 3,5 millióra nőtt. (A szövetségi bürokráciában számszerűen némileg kevesebben dolgoznak jelenleg, de a befolyásuk erősebb, mint az 1930-as években volt.) A szinte megszámlálhatatlan úgynevezett ABC-program finanszírozásához Franklin D. Roosevelt adminisztrációja (1933–1945) drasztikus módon megemelte a személyi jövedelemadókat, vagyis a kampányígérethez híven újraosztotta a „gazdagságot”. Az adópolitika középpontjában az 1935-ben elfogadott adótörvény állt (*Revenue Act*, de nevezik *Wealth Tax*-nek is), amely progresszív adózást vezetett be úgy, hogy a legfelső adókulcsba tartozóknak, akiknek a jövedelme meghaladta az évi 1 millió dollárt, bevételük 75 százalékát kellett befizetniük az államkincstárba. A befolyt adókkal és az úgynevezett deficit költséggvetéssel az adminisztráció az élet minden területére kiterjeszkedett: a *New Deal* idején művészek, írók és egyéb alkotó tevékenységet folytatók is kaphattak szövetségi támogatást a munkájukhoz (például *Federal Art Project*, *Federal Music Project*, *Federal Writers' Project*, *Federal Theater Project* stb.) A *New Deal* szövetségi programjait az alábbi kategóriákba lehet sorolni: 1. a gazdaság ösztönzése és stabilizálása; 2. a bankok stabilizálása és pénzügyi reform; 3. enyhítő és jóléti programok; 4. közmunkák és 5. művészeti és kulturális programok. A különböző programok működtetésére és ellenőrzésére számtalan új szervezetet hozott létre a Roosevelt-adminisztráció. Gyakorlatilag mindegyik új szövetségi programot létrehozó törvény egyben új hivatalt is jelentett, például a *National Industrial Recovery Act* (NIRA) a *National Industrial Recovery Administration*-t, vagy a *Tennessee Valley Act* a *Tennessee Valley Authority*-t stb. Ez utóbbi az úgynevezett állami vállalatok (*government corporation*) sorába tartozott, amennyiben a Tennessee szabályozásával, majd erőművek építésével a szövetségi kormány áramszolgáltatónak jelent meg a piacon – magánvállalatokkal versenyezve. Természetesen különbséget jelent az állami vállalatok és a magánvállalatok között, hogy

az előbbieknél nincsenek részvényesek: a vállalatot igazgatótanács vezeti menedzserek segítségével. A rekordszámú és rekordgyorsasággal elfogadott törvények azonban nem mindig állták ki a szövetségi bíróságok felülvizsgálatát. Így a *New Deal* „gerincének” tekintett NIRA egyes rendelkezéseit is alkotmányellenesnek nyilvánította a szövetségi Legfelsőbb Bíróság, többek közt azért, mert a testület tagjai többségének véleménye miatt az túlságosan nagy és ellenőrizetlen hatalmat adott az elnöknek. Franklin D. Rooseveltnél 1936-os újraválasztása után meg akarta változtatni a szövetségi Legfelsőbb Bíróság tagjai kinevezési rendjét és a testület létszámát, de a politikai ellenállás miatt lemondott a tervéről. Az elnök végül nem erőltette az elképzelést, elsősorban azért, mert az 1930-as évek második felében nyolc új legfelsőbb bírósági tagot tudott kinevezni, akik a szövetségi kormányhatalom kiterjesztését nagyobb megértéssel fogadták – és a következő évtizedekben a szövetségi bíróságok az esetek többségében partnerei voltak a központi hatalom bővítésére irányuló törekvéseknek.

A *New Deal* nem csupán az egyes hatalmi ágak közötti erőegyensúlyt változtatta meg a végrehajtói hatalom javára, hanem azon belül a szövetségi bürokrácia is egyre nagyobb teret hódított, és egyre nagyobb befolyásra tett szert a Fehér Ház ellenében. A számos új szabályozó és egyéb hivatal gyakorlatilag azt jelentette, hogy sok hatáskört kiszerveztek az elnök, illetve a hagyományos végrehajtó hatalmi szervek, a minisztériumok alól. Ezek az idők folyamán döntő befolyást szereztek elsősorban olyan területeken, mint például a szociális ügyek, az egészségügy, a környezetvédelem stb. Szövetségi szinten az egyik legjobb példa a közbeszédben tisztavíz-törvényként (*Clean Water Act*) emlegetett intézkedéscsomag (eredetileg 1948-ban fogadták el, majd 1972-ben kiegészítették, és kiterjesztették), amelynek a menedzselése különálló szervezet hatáskörébe tartozik. A szövetségi szinten napjainkban is megfigyelhető „kiszervezési” tendencia a tagállamokon belül is érvényesül, ahol például a gépkocsik által kibocsátott káros anyag mennyiségét különbözőképpen szabályozzák ugyan, de a végrehajtás már a legkritikább esetben tartozik a kormányzó hivatala alá. A fenti folyamat érdekes kérdéseket vet fel a végrehajtói hatalmi ágon belüli „fékek és ellensúlyok” szerepe kapcsán – leegyszerűsítve a nem választott bürokraták hatalmának növekedésére a választott tisztviselők hatalma mellett, sőt: időnként annak hátrányára.

A II. világháború és a „nemzetbiztonsági állam” kiépülése

A világháború, nem meglepő módon, a központi kormányzat újabb növelését vonta maga után. 1941–1945 között nagyjából 12 millió amerikai szolgált a hadseregben: ételmezésük, orvosi ellátásuk, megfelelő öltözékekkel való ellátásuk, szállításuk stb. óriási szervezettséget és központosított irányítást és ellenőrzést követelt meg. A gazdaságot – az I. világháborúhoz hasonlóan – át kellett állítani, ami többek között egyet jelentett a szövetségi szabályozással az élet gyakorlatilag minden területén. Ez kiterjedt a mezőgazdasági termelésre és marketingre, a bérekre, a munkaidőre, a munkakörülményekre, a fűtő- és üzemanyagok előállítására és eladására, a szállításra, a rádiók működésére, a légitársaságokra – és a sort szinte a végtelenségig lehetne folytatni. A szövetségi kormány ugyanakkor hatvannál is több ipari üzemet saját kezelésbe vett.

Az adminisztratív állam erősödését három területen lehet elsősorban tetten érni. Az első a központi kormányzat bevételeinek erőteljes növekedése volt. A szövetségi kormány a megnövekedett kiadásokat újfent adóemelésekkel és kölcsönökkel finanszírozta: így a személyi jövedelemadó felső kategóriája 1945-re elérte a 94 százalékot. Sokkal több embert is vontak be az adózásba: míg 1940-ben 15 millió adóbevallás készült, 1945-ben már 50 millió. Az egyik leglátványosabb ugrás a központi költségvetésben következett be: míg a század elején Washington a GDP 6,9 százaléka felett rendelkezett, 1945-ben – az ország történelmének legmagasabb ilyen jellegű számát produkálva – már a GDP 52 százalékát osztotta újra. A második tényező a szövetségi bürokrácia felduzzasztása volt. 1939-ben a szövetségi alkalmazottak száma 932 305 volt, tíz évvel később már 2 109 642. Az utolsó háborús évben az utóbbinál is több polgári személyt alkalmazott a szövetségi kormány, de nem történt szignifikáns visszaesés a központi kormányzatnak dolgozók számában a háborút követő években, ugyanis az 1941–1945 között létrehozott új hivatalokban, illetve a régiekben dolgozók döntő többsége maradt a szövetségi fizetési listákon. Az új hivatalok és ügynökségek egy részét ugyan megszüntették, de másokat egyszerűen átneveztek vagy beolvasztottak más intézményekbe. A háború lezárását követően például a *War Production Board* egyes funkcióit áttették a *Civilian Production Administration* hatáskörébe – de nem ez volt az egyetlen ilyen eset. Összesen 131 új ügynökséget vagy hivatalt hívtak életre a háború alatt (a *Budget Bureau* adatai szerint), amelyek méretükben sokszor nagyon nagy mértékben eltértek egymástól. A spektrum egyik végén ott volt az *Office of Price Administration*, míg a másikon a csekély létszámú, úgynevezett minisztériumközi hivatalok.

A már meglévő minisztériumok közül a legtöbb új munkahelyet a Pénzügy-minisztériumban, a Kereskedelmi Minisztériumban, a Külügyminisztériumban és az Igazságügyi Minisztériumban hozták létre, de a Munkaügyi Minisztériumban dolgozók létszáma is jelentősen nőtt. Az arányokat tekintve 1940 és 1950 között a szövetségi alkalmazottak aránya a teljes foglalkoztatottak között 2,09 százalékról 3,36 százalékra nőtt. Érdemes megemlíteni, hogy ekkor indult intenzív növekedésnek az elnöki hivatal is, noha megtevesztők a II. világháborús számok. Az adatok szerint az Egyesült Államok elnökének végrehajtó hivatala (*Executive Office of the President*) költségvetése az 1941-es 11,1 milliárd dollár-ról 1945-re 408,1 milliárdra nőtt. A drámai növekedés oka azonban az volt, hogy szervezetileg az EOP-hez tartoztak olyan nagy költségvetésű hivatalok, mint például a *War Production Board*, a *Foreign Economic Administration*, az *Office of Defense Transportation*, az *Office of War Information*, a *War Manpower Commission* és más ügynökségek. 1948-ra ez utóbbiak kikerültek az EOP-ből, így a költségvetése is visszaesett a „normális” szintre, 7,9 milliárd dollárra. Meg kell azonban jegyezni, hogy a II. világháború utáni bürokratikus növekedés egyik nyertese a Fehér Ház volt, ha nem is a pusztán számokat, hanem a befolyását és a hatalomkoncentrációt tekintve. Végül, harmadszor, természetesen erősödött a szövetségi kormány szabályozó szerepe, amely a termelés, az elosztás és a fogyasztás gyakorlatilag minden területére kiterjedt, mindenekelőtt a háborús bérek és árak szabályozása révén. Az „árhivatalt” (*Office of Price Administration*) elnöki rendelet hívta életre 1941 augusztusában: az amerikai fogyasztók 1942. májusban kapták kézhez az első élelmiszerjegyeket. A rendszer 1946 végéig volt érvényben annak ellenére, hogy a háború 1945. szeptember 2-án, Japán kapitulációjával hivatalosan véget ért.⁴

A világháborús győzelemből sokan azt a következtetést vonták le, hogy csak egy „nagy állam” képes ilyen mértékű katonai sikert elérni, így annak létjogosultsága és elfogadottsága a politikusok és a közvélemény körében is erősödött. A gazdaságpolitikában az úgynevezett keynesianizmus vált a közgazdászok szélesebb körében népszerűbbé, s tulajdonképpen csak az 1980-as évektől megerősödő neoliberális (chicagói) közgazdasági iskola volt képes ezzel szemben valós alternatívát kínálni. (Az 1946-ban elfogadott foglalkoztatási törvény [*Employment Act*] az államot, úgymond, tartósan gazdasági szereplővé tette.) A mögöttes társadalompolitikai elgondolás a roosevelti „új

⁴ ROCKOFF 1998: 37.

elosztás” különböző változataira épült. Harry S. Truman (1945–1953) *Fair Deal*-je és – különösen – Lyndon B. Johnson (1963–1969) *Great Society*-je markánsan jövedelem-újraelosztó alapokra épült, amelyek célja a jövedelmi különbségek mérséklése volt. Ennek végrehajtására a legjobb eszköznek a szövetségi államot tartották abból a progresszív korból származó elvnek az alapján, hogy a szakértők sokkal hatékonyabban tudják szervezni és vezetni az államot, mint a politikusok.

Közvetlenül a háború után rövid ideig még éltek bizonyos illúziók az Egyesült Államok vezető köreiben az együttműködő, a jogon és a nemzeti szuverenitáson alapuló nemzetközi renddel kapcsolatban. Azonban már 1946-ban kiderült, hogy a Szovjetunió nem érdekelt az ilyen világrendben; helyette hagyományosnak mondható nagyhatalmi erőegyensúlyi politikát folytatott befolyási övezetekkel (némi kommunista ideológiával leöntve). Az egyre fokozódó hidegháború egyrészt megakadályozta azon elképzelés megvalósítását, hogy az Egyesült Államok – az I. világháborút követő évekhez hasonlóan – gyorsan demobilizálja a haderejét. Mindenekelőtt a Truman elnök által 1951-ben jóváhagyott úgynevezett NSC-68-as dokumentum releváns jelen téma szempontjából: ez többek között a katonai költségvetés nagyarányú növelését írta elő, s egyben jelentős pénzügyi és katonai támogatást javasolt az Egyesült Államok szövetségesei számára. Az NSC-68 a hidegháború éveit alatt gyakorlatilag minden egyes amerikai adminisztráció egyfajta „sorvezetője” volt stratégiai és katonai kérdésekben. A dokumentumot magát a Nemzetbiztonsági Tanács (*National Security Council*) alkotta a Külügyminisztérium és a Védelmi Minisztérium közreműködésével. A három szervezet közül kettő új volt. Az 1947-es nemzetbiztonsági törvény szervezetileg létrehozta az integrált *National Military Establishment*-et, élén a védelmi miniszterrel, a *Department of the Army*, a *Department of the Navy* és a *Department of the Air Force* egyesítésével. (A washingtoni központjának alakja után közismert Pentagonban jelenleg körülbelül 27 000 katonai, civil és kiszolgáló személyzet dolgozik.) A Védelmi Minisztérium napjainkra a világ legnagyobb munkáltatójává vált: összesen nagyjából 2,8 millióan kapják a fizetésüket a szervezettől akár katonaként, akár polgári alkalmazottként, akár a Nemzeti Gárda tagjaként vagy tartalékosként – nem is szólva a beszállítók és a szerződéses viszonyban állók népes táboráról. A törvény egyben életre hívta a Nemzetbiztonsági Tanácsot, a nemzetbiztonság kérdéseivel foglalkozó minisztériumok és hivatalok állásfoglalásainak és javaslatainak koordinálására, továbbá a Központi Hírszerző Hivaltalt/Ügynökséget (*Central Intelligence Agency*). Az NSC a Fehér Házon belül erősítette a végrehajtó hatalom primátusát egyfelől magán az ágazaton belül (sokszor az NSC a Külügyminisztériummal szemben elsőbbséget vívott ki magának),

másfelől az amerikai kormányzati rendszeren belül. A „nemzetbiztonsági állam” a hidegháború során fokozatosan nőtt létszámában: a legújabb minisztérium, amely ebbe a tág kategóriába sorolható, a *Department of Homeland Security (DHS)*. A Nemzetbiztonsági Minisztériumot a 2001. szeptember 11-i terrortámadások utáni évben hozták létre, és jelenleg a harmadik legnagyobb létszámú minisztérium körülbelül 240 000 alkalmazottal. A hírszerzési és elhárítási tevékenységet végző közösség is egyre szerteágazóbb lett; esetükben is fordulópontot jelentettek a 2001. szeptember 11-i támadások, amelyek után jelentős szervezeti átalakuláson estek át az ezeken a területeken dolgozó hivatalok és ügynökségek – lényegében nagyfokú integráció ment végbe. Mindennek eredményeként becslések szerint körülbelül 3000 kormányzati és nem kormányzati szervezet dolgozik a hírszerzés és az elhárítás terén. A nemzetvédelem és a hírszerzés, valamint az elhárítás terére belépett az űrtechnológia is az 1950-es évek végétől. Az űrkutatás és a különböző űrprogramok tervezésére és irányítására az évtized végén, 1958-ban újabb önálló szervezetet hozott létre az amerikai kormányzat, a Nemzeti Repülési és Űrhajózási Hivatal, a *National Aeronautics and Space Administration*ot, közismert nevén a NASA-t. A 2010-es évek végén nagyjából évi 20 milliárd dolláros költségvetéssel rendelkezett és természetesen óriási szerepet játszott – és játszik – a nagyhatalmak közötti versenyben a világűr kutatásában és meghódításában. Az NSC-68, a koreai háború (1950–1953), a kommunista világgal való ismétlődő konfrontációk (a berlini kérdés, a magyar forradalom, a Tajvan-szorosbeli válságok stb.) nyomán az Egyesült Államokban a korábbiakhoz képest jelentős mértékben teret nyertek a nemzetvédelemmel kapcsolatos iparágak, kutatóintézetek, fejlesztési programok és érdekcsoportok, aminek egyik következménye ezen szektorok pozícionyerése a kormányzati munkában. Dwight D. Eisenhower a nemzethez intézett úgynevezett búcsúbeszédében (1961. január 17-én) óvott is attól, hogy a „katonai-ipari komplexum” túlságosan nagy hatalmat szerezzen az országban – ám a valóságban ezek a „különleges” érdekek a későbbi évtizedekben is kiemelt szerepet játszottak az Egyesült Államok életében.

Az adminisztratív állam kiépülésének szempontjából nagy jelentőségű a Fehér Ház munkatársi létszámának, de elsősorban befolyásának erősödése. A Fehér Ház hivatalát (*White House Office*) az elnök Végrehajtó Hivatalán belül hozták létre 1939-ben egy átszervezés keretében. A hivatal a Fehér Ház stábrendszerének a középpontja – az irodáinak a Fehér Ház nyugati szárnya ad helyet, de a munkatársak közül többen is az *Eisenhower Executive Office Building*ben dolgoznak a Fehér Ház tözsomszédságában. A fehér házi alkalmazottaknak

az előnye az elnök szempontjából, hogy a kinevezésükhöz nem szükséges a Szenátus jóváhagyása, így sokszor olyan embereket alkalmaznak, akiknek a szakértelmére szükség van, de akiknek csekély esélye lenne elnyerni a szenátorok többségének támogatását valamilyen, elsősorban politikai okból. A Fehér Ház munkatársainak az élén a stábfőnök (*Chief of Staff*) áll, aki az elnök bizalmi emberre, és az esetek többségében egyfajta „ör”, aki megszűri, kivel találkozik az USA első embere. George Washington idejében jó, ha egy tucatnyian dolgoztak közvetlenül az elnöknek; jelenleg közel ötszázan segítik az elnök munkáját különböző hivatalokban vagy tanácsokban. Gyakorlatilag a politikai élet teljes spektrumát lefedik, kezdve a gazdasági tanácsadó bizottságtól a klímapolitikai osztályon át a törvénykezéssel kapcsolatos kérdésekkel foglalkozó hivatalig. Közéjük tartozik a már említett Nemzetbiztonsági Tanács, de említhető a jogi osztály és a kommunikációért felelős sajtóhivatal is.

A „nagyszerű társadalomtól” napjainkig

A „nagy állam” kiépülése újabb szintet lépett az 1960-as években, a Lyndon B. Johnson elnök nevével fémjelzett, „nagyszerű társadalom” (*Great Society*) néven ismert reformokkal. Johnson elnök programjai mellett kissé háttérbe szorultak az utódja, Richard M. Nixon (1969–1974) elnöksége alatt hozott és az adminisztratív állam további erősödését jelző intézkedések. A jövő szempontjából első helyre kívánczik az 1970 végén életre hívott Környezetvédelmi Ügynökség (*Environment Protection Agency, EPA*), egy, a minisztériumoktól független kormányzati szervezet, amely a 2020-as évekre már 15 000 főt foglalkoztat. Hasonló jogi státusszal rendelkezik az 1972-ben alapított Fogyasztóvédelmi Bizottság (*Consumer Product Safety Commission*), az 1970-es alapítású Közlekedésbiztonsági Szervezet (*National Highway Traffic Safety Administration*) vagy az ugyancsak ebben az évben a Kongresszus által törvényben létrehozott Foglalkozásbiztonsági és Egészségügyi Szervezet (*Occupational Safety and Health Administration*). A felsorolás természetesen nem teljes, de mindenképpen árnyaltabb képet ad Nixon elnöki tevékenységéről, különösen abban a tekintetben, hogy a hozzá kapcsolódó „új föderalizmus” (*New Federalism*), amely a hatalom decentralizálását célozta, nem volt egyirányú utca: legalább olyan mértékben nőtt a központi hatalom szerepe az ország gazdasági és közvetve társadalmi életében, mint amilyen mértékben egyes feladatköröket visszakaptak a tagállamok.

Lyndon B. Johnson a nyilvánosság előtt először 1964 májusában használta a *Great Society* kifejezést. A programcsomagot alapvetően három kategóriára lehet osztani. Az egyik a szövetségi polgárjogok kiterjesztése volt; összesen négy, ehhez a területhez kapcsolódó törvényt említhetünk ebből az időszakból. Az 1964-es polgárjogi törvény (*Civil Rights Act*) többek között tiltotta általános-ságban a faj, bőrszín, vallás, nem és etnikai eredet alapján történő megkülönböztetést, valamint a faji szegregációt iskolákban, nyilvános helyeken és a foglalkoztatásban. Az 1965-ös választójogi törvény (*Voting Rights Act*) tiltotta a faji alapon történő megkülönböztető bánásmódot választásoknál. Az ugyanebben az évben elfogadott bevándorlási törvény (*Immigration and Nationality Act*) eltörölte az 1924 óta érvényben lévő nemzetieredet-alapú kvótarendszert, végül az 1968-as polgárjogi törvény tiltotta a faj, vallás és etnikai hovatartozás szerinti megkülönböztetéseket a lakhatás terén.

A második tág kategóriát a „szegénység elleni háború” jelenti. (A programcsomag részbeni kudarca abból fakadt, hogy Johnson elnöksége alatt eszkalálódott a vietnámi háború, és a két „háború” költségei együtt óriási terhet róttak az államháztartásra.) A teljes programcsomagot ehelyütt nem tudjuk ismertetni, de illusztrációként érdemes megemlíteni néhány elemét. A középpontban a gazdasági lehetőség törvénye állt (*Economic Opportunity Act*, 1964), amely az általa létrehozott hivatalon keresztül számos, a szegénység felszámolására irányuló programot ellenőrzött. Például szövetségi támogatást kaptak a nyomornegyedekben található iskolák. Egy szinttel feljebb a *Job Corps* piacképes szakmák kitanulását tette lehetővé hátrányos helyzetű fiatalok számára. Mellettük még számos, az oktatás kiterjesztésével foglalkozó törvény született (alkalmasint Lyndon B. Johnson háttéréből adódóan: az 1930-as években több iskolában is tanított szülőállamában, Texasban, mielőtt politikusi pályára lépett). Másfajta irányultságot jelentett a modellvárosok programja, amely városi infrastruktúrát fejlesztett, vagy segített az afroamerikai gettók felszámolásában. 1964-ben vezették be az élelmiszerjegy-programot a szegénységi szint alatt élők támogatására.

A harmadik programcsomagként a két legismertebb és legköltségesebb egészségügyi program bevezetését lehet megemlíteni. Az 1965-ben létrejött *Medicare* egészségbiztosítási program a 65 évnél idősebbek és egyes fiatalabb fogyatékosok számára biztosít egészségi ellátást. Az erre az egészségügyi ellátásra jogosultak száma napjainkra nagyjából 60 millióra nőtt, és a szövetségi költségvetés évente körülbelül 780 milliárd dollárt költ az ellátásukra. A *Medicare* „párja”, a *Medicaid* elsősorban alacsony jövedelmű embereknek nyújt egészségügyi ellátást. A finanszírozás szövetségi és állami: a 2010-es évek közepén

a 600 milliárd dolláros végösszezből a szövetségi állam 375 milliárdot vállalt magára. A két egészségügyi programot az Obama-adminisztráció (2009–2017) egészítette ki az *Affordable Care Act*-tel, amelynek a lényege az, hogy a 2010-es évek elején a körülbelül 40–45 millió egészségügyi biztosítás nélkül élő embernek valamilyen egészségügyi szolgáltatást biztosítson. A program eredményeként az egészségügyi biztosítás nélküliek aránya nagyjából megfeleződött.

Az 1980-as években a szövetségi végrehajtó hatalom tovább erősödött az úgynevezett Chevron-doktrína jegyében. 1984-ben a szövetségi Legfelsőbb Bíróság a *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.* ügyben úgy döntött, hogy kétértelmű vagy vitás esetekben a Kongresszus által hozott törvényeket az azok végrehajtására kijelölt végrehajtói hivatalok vagy ügynökségek álláspontjának megfelelően kell értelmezni anélkül, hogy a kérdést a bírósági felülvizsgálat (*judicial oversight*) alá vetnék. Az elvet – mint az adminisztratív állam túlterjeszkedésének egy újabb esetét – mostanában egyre erősebb kritika éri. A Donald J. Trump által a Legfelsőbb Bíróságba jelölt (és végül a Szenátus többsége által elfogadott) Neil Gorsuch például a doktrína ellen foglalt állást, és az úgynevezett originalista felfogást valló szövetségi bírók számának növekedése miatt elképzelhető, hogy a Chevron-ügyben hozott korábbi döntés felülvizsgálatára is sor kerül.

Annak ellenére, hogy Bill Clinton elnök (1993–2001) egy ízben kijelentette, hogy „a nagy államnak vége”, a 21. század eleje rációfóliát látszik erre a véleményre. Az 1930-as évek óta felépített jóléti államot, a különféle szerzett jogosultságokat nem lehet leépíteni, amit George W. Bush (2001–2009) is elismert, amikor „nagy állami” konzervativizmusról beszélt. A globalizáció és az új típusú, elsősorban transznacionális kihívások és veszélyek is a központi, szövetségi kormányzatot erősítik. A nemzetközi terrorizmus, a környezetvédelem, a tömeges migráció, az energiabiztonság és a hasonló kérdések kezelése egyértelműen elsősorban egységes *amerikai*, s nem floridai, arizonai vagy alaszakai válaszokat kíván. Ugyancsak a központi kormányzatot erősíti az a körülmény, hogy sokszor „valós időben” kell reagálni, amire kizárólag neki van meg a képessége, apparátusa és szakértelme.

Felhasznált irodalom

- Center on Budget and Policy Priorities [é. n.]: *Policy Basics: Where Do Our Federal Tax Dollars Go?* Online: www.cbpp.org/research/federal-budget/where-do-our-federal-tax-dollars-go
- HAMILTON, Alexander – MADISON, James – JAY, John (1998): *A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról*. Ford. Balabán Péter. Budapest: Európa.
- HOLCOMBE, Randall G. (1997): *Federal Government Growth Before the New Deal*. *Independent Institute*, 1997. szeptember 1.
- ROCKOFF, Hugh (1998): *World War II and the Growth of the U.S. Federal Government*. Online: www.econstor.eu/bitstream/10419/94303/1/1998-01.pdf

Ajánlott irodalom

- HILL, Larry B. (1991): Who Governs the American Administrative State? A Bureaucratic-Centered Image of Governance. *Journal of Public Administrative Research and Theory*, 1(3), 261–294.
- LAWSON, Gary (1994): *The Rise and Rise of the Administrative State*. Boston: Boston University School of Law.
- LIGHT, Paul C. (2020): The True Size of Government is Nearing a Record High. *Brookings*, 2020. október 7. Online: www.brookings.edu/blog/fixgov/2020/10/07/the-true-size-of-government-is-nearing-a-record-high/
- POSTELL, Joseph (2017): *Bureaucracy in America: The Administrative State's Challenge to Constitutional Government*. Columbia: University of Missouri Press.
- RAADSCHELDERS, Jos C. N. (2000): Administrative History of the United States: Development and State of the Art. *Administration & Society*, 32(5), 499–528. Online: <https://doi.org/10.1177/00953990022019560>
- WILSON, James Q. (1975): The rise of the bureaucratic state. *The Public Interest*, 41, 77–103. Online: www.nationalaffairs.com/public_interest/detail/the-rise-of-the-bureaucratic-state
- ZAVODNYIK, Peter (2011): *The Rise of the Federal Colossus: The Growth of the Federal Power from Lincoln to F.D.R.* Santa Barbara: ABC-CLIO.

[Vákát oldal]

Mándi Tibor

Politikai gondolkodás és politikai ideológiák az Egyesült Államokban

G. K. Chesterton híres megfogalmazása szerint az Egyesült Államok „a világ egyetlen országa, amelyet hitvallásra alapítottak”. Bár más terminológiát használva, de a múlt század eleji angol író meglátásával lényegében megegyező felismerésre jutott Richard Hofstadter amerikai történész az 1980-as évek elején, amikor így nyilatkozott hazájáról: „Nekünk nemzetként az a sorsunk, hogy ne nekünk legyenek ideológiáink, hanem mi magunk váljunk azzá.” Ami a két idézett megállapításban közös, hogy az amerikai nemzeti lét alapjait egyaránt a politikai eszmék területén, egy – a vallási rezonanciát sem nélkülöző – „hitvallásban” („krédóban”), illetve – a 20. századi társadalomtudomány fogalomkészletéből kölcsönzött kifejezéssel – „ideológiában” véli megtalálni. Ha ehhez hozzávesszük a Németországból az Egyesült Államokba emigrált politikai filozófus, Leo Strauss véleményét, aki az Egyesült Államokban nagyszabású politikai filozófiai kísérletet látott – „az egyetlen ország, amelynek alapítói nyíltan szembehehelyezkedtek a machiavellianus elvekkel” (azaz a politika morális megfontolásoktól mentes, nyers hatalmi harcra való felfogásával) –, talán érthetővé válik az a kiemelt szerep, amelyet az eszmei háttérnek és a politikai gondolkodásnak tulajdoníthatunk az amerikai politika megértésében.¹

Az „amerikai hitvallás”

Az amerikai politika (állam, nemzet) eszmei megalapozottságának jeleivel lépten-nyomon találkozhatunk a főváros, Washington, D. C. központjában található hatalmas kiterjedésű közparkban, a *National Mallon* sétálva. A *Mall* déli sarkában helyet foglaló Jefferson-emlékmű falait a *Függetlenségi nyilatkozat* szerzőjeként is számon tartott harmadik elnök műveiből (köztük természetesen magából a nyilatkozatból) vett hosszú idézetek díszítik. A park nyugati oldalát

¹ Mindhárom előbbi szerzőt idézi: LIPSET 1997: 18., 31., 39.



lezáró Lincoln-émlékmű falain a polgárháborús elnök híres beszédeinek (többek között a gettysburgi beszédnek) a részletei olvashatók. Az előbbi, szokatlanul „beszédes” emlékművek mellett a *National Mall* egyik fő attrakciója a Nemzeti Archivum épülete. Ennek kupolacsarnokában őrzik a nemzet alapító dokumentumainak (a *Függetlenségi nyilatkozatnak*, az alkotmánynak és a jogok törvényének) eredeti példányát, amelyek az amerikai nemzeti hitvallás legautentikusabb forrásainak minősülnek.

Az amerikai politika „hitvalló”/ideologikus jellegének talán legfontosabb gyakorlati megnyilvánulása az állampolgárság sajátos, ennek megfelelő fel-fogása: a bevándorlók újabb és újabb hullámai által benépesített országban „igazi amerikainak” lenni – az Európában megszokott nemzeti identitásoktól eltérően – elsősorban nem leszármazásbeli közösséget, nem is feltétlenül egy nyelvi-kulturális közösséghez való tartozást jelent, hanem a társadalmi-politikai berendezkedés alapjául szolgáló „hitvallás”, az „amerikai ideológia” elfogadását.² Egy másik fontos következmény az amerikai politikai viták erősen moralizáló jellege, amely tetten érhető a hangsúlyosan erkölcsi indíttatású társadalmi mozgalmak folyamatos jelenlétében és az amerikai politikára gyakorolt meghatározó befolyásában (ennek történelmi példái között említhetjük a polgárháború előtti évek abolicionista mozgalmát, a 20. század első felében az alkotmányos alkoholtilalom bevezetését megelőző népmozgalmat, illetve az 1960-as évek polgárjogi mozgalmát, napjainkban pedig a „Black Lives Matter” mozgalmat vagy az „életpárti”, abortuszellenes mozgalmat). Ugyanennek az érmének a másik oldala a „machiavellista” reálpolitika szinte egyöntetű elutasítása, legalábbis a politikai retorika szintjén, amelynek szem előtt tartása nélkül lehetetlen teljes értékű képet adni az Egyesült Államok külpolitikai törekvéseiről.³

Az „amerikai kivételesség” fogalma

Mielőtt rátérnénk a szóban forgó „amerikai hitvallás” forrásaira és tartalmi jellemzőire, érdemes röviden kitérni egy olyan fogalomra, amely egyrészt magában foglalja az amerikai politika fentebb leírt sajátosságát („hitvalló”/ideologikus természetét), másrészt bizonyos szempontból önmaga is ezen hitvallás részének tekinthető: az „amerikai kivételesség” fogalmára. A fogalom, amely első

² LIPSET 1997: 31.

³ Vö.: MÁNDI 2008: 65–79.

közelítésben az Egyesült Államok – elsősorban az azonos kultúrkörhöz tartozó nyugat-európai országokhoz viszonyított – különállását, egyediségét jelenti, mind elméleti-történeti, mind geopolitikai szempontból erősen vitatott. Természetesen minden nemzet joggal tarthat igényt saját különlegességének, egyedi sajátosságainak elismerésére, ilyen értelemben épp annyi joggal beszélhetnénk brit, francia vagy német „kivételességről”, mint annak amerikai változatáról. Talán mégsem véletlen azonban, hogy ezek közül az „amerikai kivételesség” az, amelyiknek igen terjedelmes akadémiai irodalma van, és amely az aktuálpolitikai vitákban is, mind bel-, mind külföldön, rendszeresen napirendre kerül.

Az „amerikai kivételesség” irodalma Alexis de Tocqueville híres, *Az amerikai demokrácia* című művével⁴ veszi kezdetét, amelynek fiatal francia nemes szerzője a címben is kiemelt új politikai berendezkedés tanulmányozásának céljából érkezett az 1830-as évek Amerikájába. Tocqueville meghatározó benyomása a „társadalmi rendek egyenlőségéről” szöveget (a „demokrácia” Tocqueville számára legalább annyira társadalmi, mint politikai jelenség). Ebben, a társadalmi egyenlőségben találta meg azt a „teremtő erejű tény”, amelyre minden más megfigyelését visszavezette, amely olyan, mint „egy nagy folyam, amelyik felé siet az összes környező patak”, amely így az amerikai társadalmi és politikai élet minden sajátosságát befolyásolja.⁵ Miközben Tocqueville úgy vélte, hogy az egyenlőség folyamatos növekedése a történelmi fejlődés elkerülhetetlen velejárója, amely „az isteni gondviselés bizonyosságával” tör előre nemcsak Amerikában, de az európai kontinensen is, világosan látta az új berendezkedés árnyoldalait is, elsősorban azt a veszélyt, amelyet az egyenlőség eszméjének mindenek fölé emelése a szabadságra nézve jelentett. Ennek a veszélyérzetnek adott hangot műve talán leghíresebb passzusában, a demokratikus „többség zsarnokságának” sokat idézett leírásával.⁶

Az amerikai kivételesség irodalmának talán legtöbbet hivatkozott klasszikusa Seymour Martin Lipset eredetileg 1996-ban megjelent könyve,⁷ amely – amellett, hogy már a bevezetőjében elismeri Tocqueville művét mint saját vállalkozásának előképét – szisztematikus formában, empirikus adatokkal is alátámasztottan érvel az amerikai társadalmi-politikai berendezkedés egyedisége mellett. Bár, mint könyvének alcímével (*Amerikai kivételesség. Kétélű kard*) is jelzi, Lipset

⁴ DE TOCQUEVILLE 1993.

⁵ DE TOCQUEVILLE 1993: 23., 706.

⁶ DE TOCQUEVILLE 1993: 360–364.

⁷ LIPSET 1997.

a „kivételesség” fogalmát leíró jelleggel, egyértelmű értéktartalom nélkül használja (nem feltétlenül „jobb” vagy „kiválóbb”, hanem egyszerűen csak „más”, egyedi), a politikai közbeszédben a kifejezés mégis gyakran értéktelítetté válik. Ennek az utóbbi években talán legjobb példája, amikor Barack Obama egyik beszéde után Vlagyimir Putyin orosz elnök a *New York Times* hasábjain fejtette ki az Egyesült Államok a nemzetközi rendszerben játszott, az „amerikai kivételességre” alapított kiemelt szerepével kapcsolatos ellenérzéseit.⁸

Lipset különös hangsúlyt fektet – és itt érünk vissza kiindulópontunkhoz – az amerikai politika eszmei-filozófiai megalapozottságára, idézve valamenynyire fentebb említett megállapítást (Chestertontól Hofstadteren keresztül Leo Straussig). Ő maga az „amerikai hitvallást” az alábbi öt jellemzőben foglalja össze: szabadság, egalitarizmus, individualizmus, populizmus és *laissez faire*. Mindezek valóban kivétel nélkül meghatározó jellemzői az amerikai politikai gondolkodásnak, bár a lista valószínűleg tovább bővíthető (vallásosság, átmoralizáltság) vagy szűkíthető (a populizmus mint az egalitarizmus, a *laissez faire* mint a szabadság speciális megnyilvánulása) lenne. Az alábbiakban először történelmi dokumentumok alapján teszünk kísérletet az „amerikai hitvallás” elemeinek rekonstruálására, majd megpróbáljuk bemutatni ezek megjelenését napjaink amerikai politikai gondolkodásában, a meghatározó pártok ideológiai jellemzőiben, röviden kitérve végül napjaink ideológiai vitáira is, amelyek bizonyos esetekben éppen az előbbieken leírt „amerikai hitvallás” alapjait kérdőjelezik meg.

Az államalapítás politikai gondolkodása

Az Egyesült Államok egész politikai rendszeréhez hasonlóan (gondoljunk olyan „archaikus” politikai intézményekre, mint például az elnököt megválasztó elektori kollégium, amelynek összetételét és működését aligha lehet megérteni az Alkotmányozó Konvenció történeti kompromisszumainak ismerete nélkül) az amerikai politikai gondolkodás is mind a mai napig magán viseli az államalapítás korának sajátosságait, illetve az alapítók gondolkodásának lenyomatát. Bernard Bailyn klasszikus eszmetörténeti munkájában – a korszak írott forrásainak kimerítő vizsgálata alapján – az alábbi gondolkodásbeli tradíciókat jelöli meg, amelyek jelentős hatást gyakoroltak az alapítók gondolkodására:

⁸ PUTIN 2013.

- a klasszikus ókor, mindenekelőtt a római köztársaság (Cicero és társai) politikai gondolkodása;
- az európai felvilágosodás (többek között John Locke és Montesquieu) politikaelmélete;
- a brit *common law* összefoglalói és rendszerezői (Edward Coke és William Blackstone munkái);
- az New England-i puritán prédikátorok szövegei;
- végül az angol polgárháború korának forradalmi pamfletirodalma.⁹

A Bailyn által felvázolt, sokszínű korpusz jól felismerhetően magán viseli az amerikai államalapítás kettős karakterét: egyrészt forradalmi-radikális, másrészt megőrző-helyreállító, konzervatív természetű. Az államalapítás történeti irodalmában, eltérő hangsúlyokkal, mindkét értelmezés megtalálható: míg egyes szerzők (például Daniel Boorstin)¹⁰ inkább az alapítás „konzervatív” jellegét hangsúlyozzák, kibővíve a forradalmi elemek jelentőségét, mások (például Gordon Wood)¹¹ annak radikalizmusát helyezik előtérbe. A kétféle értelmezés sajátos szintézise érhető tetten a 19. századi német történész, Friedrich Gentz (az amerikai gyarmatosok követeléseivel szimpatizáló, ám a francia forradalom radikalizmusát élesen elítélő brit konzervatív gondolkodó, Edmund Burke követője) „konzervatív forradalomról” szóló elméletében.¹² A következőkben látni fogjuk, hogyan jelennek meg az említett esztörténeti irányzatok az alapító dokumentumokban, és hogyan alapozzák meg ezek az amerikai államalapítás ideológiai értelemben is kettős természetéről mondottakat.

A vallás szerepe az amerikai politikai gondolkodásban

Bár az, amit „amerikai hitvallásnak” nevezünk, legteljesebb formájában az államalapítás dokumentumaiban (a *Függetlenségi nyilatkozatban*, az alkotmányban, illetve az első tíz alkotmánykiegészítést tartalmazó jogok törvényében) érhető tetten, mielőtt ezek alaposabb vizsgálatába fognánk, érdemes röviden kitérni egy ugyancsak sokat idézett másik szövegre, amely az első amerikai telepesek gondolkodásába enged bepillantást. John Winthrop puritán vallási és politikai

⁹ BAILYN 1992: 22–54.

¹⁰ BOORSTIN 1953.

¹¹ WOOD 1993.

¹² VON GENTZ 2009.

vezető, a massachusettsi kolónia többször megválasztott kormányzója 1630-ban, az Arbella hajó fedélzetén elhangzott prédikációjáról van szó, amelyben az általa vezetett közösség legfontosabb célkitűzését fogalmazza meg új hazájukban: „Olyanoknak kell lennünk, mint a hegyen épült város lakóinak, akiken az egész világ szeme rajta van. Ha megcsalnánk Istenünket a vállalkozás során, amelybe belefogtunk, és elveszítenénk támogatását, az egész világ a szájára vesz majd bennünket.”¹³

A „hegyen épült város” (*city on a hill*) bibliai ihletésű képe az amerikai politikai közbeszéd bevett fordulatává vált, amely mind a mai napig rendszeresen visszaköszön a különböző pártállású politikusok beszédeiben, és amely metaforikus formában magába sűríti az ország lakóit már az alapítás előtti időktől jellemző, vallásosan átszínezett küldetéstudatot, illetve az egyetemes erkölcsi példamutatás szándékát.

A vallás kiemelt szerepére az amerikai társadalomban, illetve politikai kultúrában Seymour Martin Lipset is felhívta a figyelmet az „amerikai kivételesség” összetevői között. A közvélemény-kutatások tanúsága szerint más fejlett országok polgáraihoz képest az amerikaiak a legutóbbi időkig jelentősen nagyobb számban vallották hívőnek magukat, értettek egyet azzal az állítással, hogy a vallás fontos szerepet játszik életükben, illetve számoltak be arról, hogy rendszeresen járnak templomba.¹⁴

A vallásos attitűdök azonban nemcsak a szorosabb értelemben vett vallásgyakorlásban nyerhetnek kifejezést, hanem a társadalmi-politikai élet más területein is. Idetartozik például az amerikaiak abszolút moralitásba vetett hite, amelyet Lipset az alábbi két kijelentés közötti választással illusztrál:

- A jó és rossz közötti különbségtételre léteznek abszolút egyértelmű szabályok, amelyek mindenkre egyformán vonatkoznak, a körülményektől függetlenül.
- A jó és rossz közötti különbségtételre nem lehet abszolút egyértelmű szabályokat felállítani. Az, hogy mi a jó és a rossz, teljes egészében a körülményektől függ.

¹³ WINTHROP [é. n.].

¹⁴ LIPSET 1997: 61–62. Valamivel frissebb, de hasonló tendenciákat mutató adatok: Pew Research Center 2011.

A Lipset által idézett kutatás szerint az amerikaiak jóval nagyobb arányban értettek egyet az első állítással, mint más fejlett országok polgárai.¹⁵

Mindehhez hozzá kell tennünk, hogy a fejlett országok többségéből ismerős szekularizációs tendenciák az utóbbi időben az Egyesült Államokban is felerősödtek. A Pew Research egy nemrég nagy feltűnést keltett kutatása szerint, ha a jelenlegi trendek folytatódnak, a következő évtizedekben a vallási kötődéssel nem rendelkezők száma (akik jelenleg az amerikai népesség mintegy 30 százalékát teszik ki, ami az elmúlt évtized folyamán 10 százalékos növekedést jelent) meghaladhatja az 50 százalékot.¹⁶

A Függetlenségi nyilatkozat

Az előbbieket fényében talán érthető, hogy a szakirodalomban miért utalnak gyakran a korábban tárgyalt „amerikai hitvallásra” mint egyfajta „állampolgári vallásra” (*civic religion*). Mint G. K. Chesterton idézett művében rámutatott, ennek a „krédónak” az alapjai „dogmatikai, sőt teológiai világossággal” megtalálhatók a *Függetlenségi nyilatkozatban*, amely, Chesterton szavaival, talán az egyetlen dokumentum, amely egyszerre rendelkezik gyakorlati politikai, politikaelméleti és irodalmi relevanciával, illetve erényekkel.¹⁷

A *Függetlenségi nyilatkozat* mint az Egyesült Államok talán még az alkotmánynál is fontosabb, de azzal legalábbis egyenrangú alapító dokumentuma a jelen, szűkre szabott keretek között is alaposabb vizsgálatot érdemel. A nyilatkozat első ránézésre is jól elkülöníthető módon két részből áll. Az első rész (az első néhány bekezdés) fekteti le, valóban „dogmatikai, sőt teológiai világossággal”, az új ország létrehozásának filozófiai alapjait. Ebből a szempontból különösen a második bekezdés érdemes a figyelmünkre:

¹⁵ LIPSET 1997: 63–64. Bár az alábbi kísérlet korlátozott tudományos értékű, talán érdemes megemlíteni, hogy e sorok írója az amerikai politikai rendszerről szóló kurzusain évről évre felteszi a fenti kérdést a hallgatóknak. A magyar jogász és politológus, illetve európai Erasmus-hallgatókból álló, 30-40 fős csoportokban általában mindössze egy-két hallgató választja az első állítást.

¹⁶ Pew Research Center 2022b.

¹⁷ CHESTERTON 1922: 7.

„Magától értetődőnek tartjuk a következő igazságokat: hogy minden ember egyenlőnek teremtett, hogy az embert Teremtője elidegeníthetetlen jogokkal ruházta fel, és hogy ezek közé a jogok közé tartoznak a jog az élethez és a szabadsághoz, valamint a jog a boldogságra való törekvésre. Hogy ezeknek a jogoknak a biztosítására az emberek kormányzatokat létesítenek, amelyek törvényes hatalmukat a kormányzottak beleegyezéséből nyerik. Hogy ha bármikor, bármely kormányforma ellentmondásba kerül ezekkel a célokkal, a nép joga, hogy az ilyen kormányzatot megváltoztassa vagy eltörölje, és hogy új kormányzatot létesítsen [...]”¹⁸

Ezekben a sorokban megtaláljuk az emberek közötti egyenlőségnek mint első és legfontosabb politikai értéknek a kinyilvánítását (az amerikai egalitarizmus alapját); az elidegeníthetetlen egyéni jogok doktrínáját (azaz az amerikai individualizmus alapjait); a Teremtőre mint az emberek közötti egyenlőség és az alapvető jogok végső forrására való hivatkozást (a társadalmi-politikai rend valláserkölcsei megalapozását); a kormányzat hatalmának a kormányzottak beleegyezéséhez kötését és az emberek jogainak védelmét mint a kormányzat alapvető feladatát (ezzel egyben a kormányzati hatalom korlátainak kijelölését); végül a jogsértő kormányzatok megdöntésének, azaz a nép ellenállásának és lázadásának jogát. A politikai eszmetörténetben járatos olvasó a fentiekben könnyen felismerheti John Locke politikai filozófiájának alapvetéseit (amihez azonban érdemes hozzátenni, hogy egyes értelmezések szerint Locke valójában nem tett mást, mint elméleti formába öntötte a *common law*-n alapuló brit politikai hagyomány Magna Chartáig visszavezethető sajátosságait).

Tovább olvasva a *Függetlenségi nyilatkozat* szövegét azonban közvetlenebb formában is találkozhatunk a brit *common law* szellemével. A nyilatkozat második része ugyanis az amerikai gyarmatosok a brit koronától elszenvedett konkrét sérelmeinek aprólékos listája, amelyeknek jogi alapjai az angol állampolgárok a *common law* alapján élvezett hagyományos jogaiban keresendők. A dokumentum ily módon egyesíti magában az amerikai forradalom korábban említett radikális-elméleti és konzervatív-jogias elemeit.

¹⁸ Declaration of Independence: A Transcription [é. n.].

Az alkotmány és a Föderalista

Az amerikai államalapítás kettős karaktere azonban talán még jobban megmutatkozik az alapító dokumentumok összehasonlításában. Ha a *Függetlenségi nyilatkozatot* elsősorban a forradalom és a szabadság manifesztumának tartjuk, akkor az alkotmány a konszolidáció és az új rend megszilárdításának dokumentuma. Ezen a helyen nem feladatunk a kormányzati struktúra alapjait lerakó alkotmányszöveg elemzése, itt az alkotmányra mint az amerikai politikai gondolkodás – a már többször is említett „amerikai hitvallás” – kiemelkedő jelentőségű forrására koncentrálnunk. Az alkotmányban testet öltő kormányzati filozófia megértéséhez közvetlenül az alapítóktól, mindenekelőtt az alkotmány megszövegezésében és elfogadtatásában döntő szerepet játszó Alexander Hamiltontól és James Madisontól kaphatjuk a legnagyobb segítséget, akik a New York-i sajtóban 1788 folyamán megjelent, *Föderalista* című cikksorozat szerzőiként (a munkában kisebb szerepet vállaló John Jay-vel együtt, a római köztársaság egyik alapítójára utaló „Publius” álnéven írva) részletes áttekintését adták az alkotmányozók szándékainak, illetve a normaszöveg mögött meghúzódó politikaelméleti megfontolásoknak.

A *Föderalista* talán leghíresebb, 10. számú cikkében a szerző, az alkotmány „atyja”-ként is ismert James Madison a „pártütés” veszélyeire hívja fel a figyelmet.

„A népi kormányzat sorsa és jóhíre sosem aggasztja jobban híveit, mint amikor látják, hogy ez a veszedelmes bűn milyen könnyen felüti benne a fejét. [...] A közületekben elharapódzó labilitás, igazságtalanság és zűrzavar valóban mind olyan halálos betegség, amely már jó néhány népi kormányzatot tönkretett, és továbbra is kedvenc és gyümölcsöző témája a szabadság ellenségeinek”¹⁹

– kezdi sorait Madison, egyértelmű utalással a polgárháború rémére, amelynek az alapítók által olvasott klasszikus szerzők írásai mellett a Shays-féle massachusettsi farmerlázadás (1786) adott érzékelhető realitást. Hogyan lehetne kezelni a politikai közösségre végzetes veszélyt jelentő „pártoskodás” (avagy, az alapítók által használt, a politikai gondolkodástörténetből ismert kifejezéssel, a „fakciók” [*factions*]) potenciálisan polgárháború kialakulásához vezető jelenségét?

¹⁹ HAMILTON–MADISON–JAY 1998: 91.

Madison szerint elméletileg kétféle módon: vagy a pártoskodás okait kell megszüntetni, vagy a hatásain kell úrrá lenni. Az előbbire azonban a szerző nem lát lehetőséget: mivel az emberek érdekei, mindenekelőtt a tulajdonszerzés eltérő képessége, illetve szabad viszonyok között az ebből következően eltérő mértékű és jellegű tulajdon birtoklása miatt, mindig is különbözni fognak egymástól, közöttük egységet csak szabadságmegvonás árán lehetne teremteni – ez pedig Madison véleménye szerint olyan gyógymód, amely „rosszabb, mint maga a betegség”. Így nem marad más, mint megpróbálni megfelelő keretek közé szorítani a pártoskodás hatásait. Ennek a legjobb módja az olyan szövetségi államszervezet létrehozása, ahol a nagy terület és lakosságszám, illetve a megfelelően felépített hatalmi struktúra megakadályozza, hogy bármely partikuláris érdek a többi fölé kerekedjen, és igazságtalan, elnyomó hatalmat gyakorolhasson.

Madison következetes logikával felépített érvrendszerével kapcsolatban, amelyet bátran minősíthetünk a politikai gondolkodástörténet egyik legnagyobb hatású gondolatmenetének, érdemes felfigyelnünk arra, hogy a szerző, hallgatólagosan vagy kimondott formában, milyen alternatív megoldási lehetőségeket *vet el*: 1. Először is, nem gondolja, hogy a pártoskodás problémája, amelyet a tulajdon egyenlőtlen megoszlására vezet vissza, ezen tulajdoni egyenlőtlenség felszámolásával vagy korlátozásával, tehát valamilyen nagyszabású egyenlősítő-újraelosztó politikával orvosolható lenne. Éppen ellenkezőleg: igazi „lockeanusként” kijelenti, hogy a tulajdon (beleértve a tulajdoni különbségeket) védelme „a kormányzat első számú célja”. 2. Azt sem gondolja továbbá, hogy a többség szava döntő lehetne a társadalomban felmerülő „pártos” nézeteltérésekben. Éppen ellenkezőleg: a „pártoskodás” jelenségét úgy határozza meg, hogy polgárok egy csoportja, legyen szó „*akár többségről*, akár kisebbségről” összefog más polgárok jogai vagy a közösség általános érdekei ellen. Itt – és a *Föderalista* más helyein is – felismerhetjük a „többség zsarnokságával” kapcsolatos, később Alexis de Tocqueville-nél is megjelenő aggodalmakat. 3. Végül azt sem gondolja Madison, hogy a pártoskodás problémájára a római történelemből, illetve Machiavellitől ismert erős vezető, egy diktátor vagy fejedelem fellépése jelenthetne megoldást. Ezért zárja így sorait: „Az unió kiterjedésében és megfelelő szerkezetében tehát *republikánus* gyógymódot találunk a republikánus kormányzatot leginkább sújtó betegségekre.”²⁰

²⁰ HAMILTON–MADISON–JAY 1998: 92., 93., 100. (Kiemelések tőlünk.)

Az elfogadott alkotmányszöveg, illetve az ez alapján létrejött kormányzati struktúra tükrözi a fenti politikaelméleti megfontolásokat. Miközben az alapítók egyértelműen „népi” kormányzatot kívántak létrehozni („*We, the people*” – szólnak az alkotmány preambulumaának kezdő szavai, megjelölve az alkotmányozó személyét és a szuverenitás végső letéteményesét), jól érezhetően befolyásolták őket a „népi kormányzatokkal” (avagy: demokráciával) szembeni, a politikai gondolkodás történetét az ókori klasszikusoktól, Platóntól és Arisztotelésztől a 18. századig végigkísérő fenntartások (amelyek az athéni demokrácia ellentmondásos sorsában, a római köztársaság bukásában vagy az itáliai városköztársaságok viharos történetében nyertek történelmi megerősítést). Jól kifejezi ezt a *Föderalista*, illetve az alapításkori viták szóhasználat is: a „köztársaság” kifejezés előnyben részesítése a kor közönsége számára negatív konnotációkat hordozó „demokráciával” szemben, illetve a „tisztá demokrácia” mint kormányzati forma elvetése, és a (mai kifejezéssel) tömegdemokrácia szélsőségeit mérseklő képviseleti rendszer kiemelkedő fontosságának hangsúlyozása.²¹

A liberalizmus és a többiek – politikai ideológiák az amerikai eszmetörténetben és napjaink amerikai politikájában

Az eszmetörténeti irodalomban széles körben elterjedt nézet szerint az Egyesült Államok alapításának, illetve az alapító dokumentumokban foglalt „nemzeti hitvallásnak” a meghatározó ideológiája a felvilágosodás korának klasszikus liberalizmusa. Ennek a nézetnek a legnagyobb hatású megfogalmazása Louis Hartz amerikai politikatudós az amerikai politikai gondolkodást az alapítás korától a 20. század második feléig áttekintő és azt meghatározó részben a liberális hagyománnyal azonosító munkája.²² Hartz a későbbiekben például Seymour Martin Lipset által is átvett²³ tézise szerint az amerikai politikai gondolkodás jelentősebb irányzatai mindvégig megmaradtak a klasszikus liberalizmus keretein belül, és egyaránt visszavezethetők John Locke – a *Függetlenségi nyilatkozat* idézett soraiban testet öltő – tanításaira.

²¹ HAMILTON–MADISON–JAY 1998: 96–97. „[C]sakis így menthető meg ez a kormányforma attól a gyalázattól, amelynek terhét oly hosszú ideig viselte, és csakis így ajánlható jó szívvel az emberiségnek megbecsülésre és elfogadásra.”

²² HARTZ 1955.

²³ LIPSET 1997: 36.

Láttuk azonban, hogy az amerikai alapítók gondolkodásának forrásai – ahogy maga a nyilatkozat szövege, illetve a több mint tíz évvel később elfogadott alkotmány politikaelméleti háttére is – ennél összetettebbek voltak, és egyaránt tartalmaztak forradalmi-radikális és konzervatív-rendpárti elemeket, amelyek gyakran a korábban említett eszmetörténeti tradíciókon belül is keveredtek egymással. Ha beszélhetünk is az amerikai „hitvallás” alapvetően liberális jellegéről, ez a liberalizmus az alapítás korának, azaz a 18. század végének a francia forradalmat megelőző, az antik politikaelméleti hagyomány prudens konzervativizmusát magában foglaló, vallási kötődésekkel összeegyeztethető „klasszikus” liberalizmusa. A Lipset által is hivatkozott Friedrich Hayek joggal állapítja meg, hogy az amerikai konzervatívok, amikor az államalapítás korának politikai eszméit kívánják „megőrizni”, tulajdonképpen klasszikus értelemben liberálisnak tekinthetők,²⁴ ám legalább annyi joggal tehetjük ehhez hozzá, hogy ez az amerikai „klasszikus” liberalizmus, különösen mai, progresszívebb változatainak perspektívájából nézve, a konzervativizmus jól felismerhető jegyeit is magán viseli.

A liberalizmus mint amerikai nemzeti ideológia tézise rendkívül tartósnak bizonyult, és napjaink olyan konzervatív gondolkodóinál is visszaköszön, mint például Patrick Deneen (akinek *A liberalizmus kudarca* című könyvére, illetve az általa képviselt „posztliberális” álláspontra a későbbiekben még röviden visszatérünk). Érdemes itt felidézni Deneen ezzel kapcsolatos megfogalmazását, mert jól mutatja a liberalizmus amerikai politikai gondolkodásban betöltött kivételes szerepét. A liberalizmus – írja Deneen – „olyan a modern amerikaiak számára, mint hálnak a víz, mindent magában foglaló politikai ökoszisztéma, amelyben úgy úszkálunk, hogy nem is veszünk tudomást a létezéséről. [...] [Az Egyesült Államok] az első nemzet, amelyet bevallottan a liberális filozófia jegyében alapítottak, és amelynek polgárai szinte teljes egészében annak hatása alatt állnak.”²⁵

A liberalizmus az államalapítás korától napjainkig megfigyelhető dominanciája azonban nem jelenti, hogy más politikai ideológiák ne jelentek volna meg az ország története során, illetve ne lennének jelen napjaink amerikai politikájában – bár az „amerikai kivételesség” tézise az ideológiai paletta tekintetében is érvényesül. Az európai politikai fejlődéstől való egyik legfontosabb eltérés a modern politikai gondolkodás három alapideológiájának tekintett liberalizmus, konzervativizmus és szocializmus közül az utóbbinak egészen a közelmúltig

²⁴ HAYEK 1992: 149–150.

²⁵ DENEEN 2019: 18.

fennálló marginális jellege az amerikai politikai életben. És bár az előbbieken kitértünk az alapítók gondolkodásának egyes „konzervatívnak” minősíthető sajátosságaira, önállóan artikulált ideológiai alternatívaként a konzervativizmus is csak a 20. század második felétől jelent meg az amerikai politika színpadán. A következőkben röviden áttekintjük a jelentősebb politikai ideológiák fejlődését az Egyesült Államokban, írásunk végén kitérve napjaink ideológiai vitáira is, amelyek több szempontból is megkérdőjelezzik a klasszikus liberalizmus a legutóbbi időkig megingathatatlannak tűnő státuszát mint az „amerikai hitvallás” és politikai hagyomány alapját.

A szocializmus hiánya

Az „amerikai kivételesség” modern irodalma jelentős részben a szocializmus mint politikai ideológia – illetve az ennek intézményes megfelelőjét jelentő erős szocialista munkáspárt – az amerikai politikában megfigyelhető hiányából nőtt ki.²⁶ Mivel a marxizmus elmélet egyik sarokpontja volt, hogy a munkásosztály forradalmi öntudatra ébredése elsőként a legfejlettebb kapitalista országokban fog bekövetkezni, nem meglepő, hogy a 19–20. század fordulójától kezdve a marxista alapokon szerveződő, osztályszociális szinten is jelentős munkásmozgalom kialakulásának elmaradása a gazdasági értelemben ekkorra legfejlettebbnek számító Egyesült Államokban komolyan foglalkoztatta a kor szocialista gondolkodóit. A kérdés leghíresebb megfogalmazása Werner Sombart német marxista szociológustól származik (akinek *Miért nincs szocializmus az Egyesült Államokban?* című könyve eredetileg 1906-ban, német nyelven jelent meg), de maga Friedrich Engels is többször foglalkozott vele élete végén folytatott levelezésében.²⁷ A 20. század folyamán számos további szocialista teoretikus – többek között a brit fabiánus író, H. G. Wells, az olasz kommunista filozófus, Antonio Gramsci, illetve a napjainkban is fennálló (és, ahogy majd látni fogjuk, az utóbbi időben jelentős politikai befolyásra is szert tevő) amerikai „Demokratikus Szocialista” párt alapítója, Michael Harrington – járult hozzá a Sombart által feltett kérdés megválaszolásához. A probléma a 20. század második felében

²⁶ LIPSET 1997: 77. Lásd még: LIPSET–MARKS 2001.

²⁷ LIPSET 1997: 77–81.

a társadalomtudósok érdeklődését is felkeltette, akiknek válaszaik helyenként egybecsengtek a korábbi marxi osztályalapú elemzések belátásaival.²⁸

A legtümörebb választ a hiányzó amerikai szocializmus kérdésére Walter Dean Burnham politológus adta: „No feudalism, no socialism” („feudalizmus nélkül nincs szocializmus”) – írta az amerikai választói viselkedésről szóló 1974-es tanulmányában.²⁹ Számos szerző, Friedrich Engelstől Max Weberen keresztül Louis Hartzig,³⁰ egyetért abban, hogy a feudális berendezkedés és az ahhoz köthető merev társadalmi hierarchia hiánya, illetve az amerikai társadalom „tisztán burzsoá” jellege az az alapvető szociológiai tényező, amely a szocialista törekvések folyamatos kudarcát okozta az Egyesült Államokban. A stabil osztálytagozódás kialakulását a feudális alapok hiánya mellett az amerikai gazdaság dinamizmusa, az anyagi jólét a munkásság körében is folyamatosan növekvő szintje, illetve a társadalmi mobilitás az európai országoknál jóval magasabb mértéke is akadályozta – Werner Sombart szavaival: „a szocialista utópiáknak esélyük sem volt a marhasülttel és az almaspítével szemben.”³¹ A politikailag egységes munkásosztály megszerveződését a bevándorlás egyre újabb hullámai, az országon belüli földrajzi mobilitás, illetve az amerikai társadalom etnikai és faji sokszínűsége is jelentős mértékben hátráltatta.³²

A szocializmus amerikai kudarcának témánk szempontjából talán legérdekesebb, szintén számos szerző által említett összetevője a korábban már tárgyalt amerikai „hitvallás”, az Antonio Gramsci által „amerikanizmusnak” nevezett nemzeti ideológia alapvetően egalitárius jellege. Ez nyilvánult meg többek között a szavazati jog minden felnőtt állampolgárnak való „odaajándékozásában”, amely jog kivívása a 19. századi európai szocialista mozgalmak egyik alapvető célkitűzése és mobilizációs eszköze volt. A szocialista teoretikusok – megítélésünk szerint legfeljebb részben meggyőző – érvelése szerint az „amerikanizmus” egalitárius ideológiája az Egyesült Államokban a szocializmus „helyettesítőjeként” működött, az egyenlőség elvére épülő amerikai társadalom pedig a szocializmus számos követelését megvalósította.³³ Mindennek azonban ellentmond, hogy az „amerikai hitvallásnak”, ahogy arról korábban már szó volt, az egalitarizmus

²⁸ LIPSET 1997: 87.

²⁹ Idézi: LIPSET 1997: 109.

³⁰ LIPSET 1997: 54., 79., 87.

³¹ Idézi: LIPSET 1997: 84.

³² LIPSET 1997: 85.

³³ LIPSET 1997: 87–88.

mellett fontos összetevője a makacs individualizmus és az állami beavatkozás ehhez köthető széles körű elutasítása is, illetve az eredmények egyenlőségével szemben az esélyegyenlőség hangsúlyozása. Az amerikai közgondolkodásban a teljes társadalmi egyenlőséggel szemben előnyt élvez a meritokrácia elve (tehát az érdemeken és egyéni erőfeszítésen alapuló társadalmi rétegződés elfogadása). Való igaz, hogy az amerikaiak önképének része, hogy „mindenki lehet kapitalista”, azonban ezt „a kapitalizmus szocialista felfogásának” minősíteni véleményünk szerint a fogalmak talán túlzott kitágítását jelentené.³⁴

Liberalizmus és konzervativizmus az amerikai pártpolitikában 20. század második felétől napjainkig

A feudalizmus hiánya azonban nemcsak a szocializmus térnyerését nehezítette meg az Egyesült Államokban, hanem – ahogy arra többek között Louis Hartz is rámutat³⁵ – az európai értelemben vett konzervativizmus megjelenését is. A feudális előjogok védelmezése, az örökletes társadalmi hierarchia fenntartása, az erős központi hatalom támogatása, az állam és az egyház összefonódása nehezen lett volna összeegyeztethető az amerikai államalapítás klasszikus liberális elveivel. H. G. Wells múlt század eleji megfogalmazása szerint a két nagy amerikai párt angol viszonyok közt egyaránt a Liberális Pártnak feleltethető meg – sem a Munkáspártnak, sem a Konzervatív Pártnak nincs amerikai megfelelője: az amerikaiak egytől egyig „ilyen vagy olyan liberálisok”.³⁶ A 20. század második felére azonban, ha némileg megkésett és mérsékelt formában is, de az amerikai pártok vonatkozásában is felismerhetővé váltak az európai bal-, illetve jobboldal egyes jellemzői.

A Demokrata Párt esetében az európai szociáldemokrácia irányába való elmozdulást jelentettek előbb Franklin D. Rooseveltt a „New Deal” keretében megvalósuló, az állami beavatkozás a keynesi gazdaságpolitika jegyében történő növelését magában foglaló intézkedései, majd Lyndon B. Johnson az 1960-as évek második felében meghirdetett, a szegénység és a faji egyenlőtlenségek

³⁴ LIPSET 1997: 82–83. Az idézett szöveghelyeken Lipset, úgy tűnik, elfogadja az amerikai egalitarizmus és a szocializmus között párhuzamot vonó érvelést – mi ezt, ahogy fentebb jeleztük, legfeljebb részben tudjuk magunkévá tenni.

³⁵ HARTZ 1955: 3–11.

³⁶ Idézi: LIPSET 1997: 32.

felszámolását célul tűző nagyszabású programja, amely a „Great Society” összefoglaló nevet kapta, és több, az európai stílusú jóléti állam kiépítése irányába tett lépést is tartalmazott. Az 1970-es évek „stagflációs” (alacsony gazdasági növekedéssel, magas inflációval és munkanélküliséggel járó, kritikusai által a keynesi gazdaságpolitika rovására írt) válsága, illetve az arra az 1980-as években Ronald Reagan elnöksége alatt adott szabadpiaci válasz az 1990-es évekre átmenetileg a demokrata oldalon is centrista visszarendeződéshez vezetett, amelynek legfontosabb megnyilvánulása Bill Clinton „harmadik utas” (a „rég”, adóztató-költekező baloldali politika és a reagan „új jobboldal” közötti köztes megoldást kereső) programja volt.³⁷ Napjainkra azonban, jelentős részben a 2008-as gazdasági-pénzügyi válság következményeként, a Demokrata Pártban ismét megerősödtek az állami beavatkozás és az újraelosztás növelését követelő hangok, olyan politikusok vezetésével, mint a 2016-ban, majd 2020-ban is az elnökjelöltség közelébe jutó, magát „demokratikus szocialistaként” meghatározó Bernie Sanders szenátor vagy a hasonló világnézeti elkötelezettségű, a párt egyre befolyásosabb fiatal generációját képviselő Alexandria Ocasio-Cortez New York-i képviselő. Az, hogy a történelmileg marginális befolyással rendelkező „Amerikai Demokratikus Szocialisták” az elmúlt években a Demokrata Párt egyik meghatározó frakciójává nőtték ki magukat, amely folyamatos ideológiai kihívást jelent a továbbra is a párt alapideológiájának tekintett (baloldali vagy szociál-) liberalizmussal szemben, a politikai eszmék amerikai piacának jelentős átalakulásáról tanúskodik.

A Demokrata Párt a roosevelti New Deallel kezdődő balra tolódására adott reakcióként kezdődött meg az 1950-es években – jobbra elszigetelt eszmétörténeti előzményeket követően³⁸ – az amerikai konzervativizmus önálló politikai ideológiaként való megfogalmazódása (többek között a William F. Buckley által alapított *National Review* című folyóiratnak köszönhetően), amely a következő évtizedekben egyre növekvő mértékben meghatározta a Republikánus Párt ideológiai arculatát. George H. Nash az amerikai konzervativizmus intellektuális háttérét feldolgozó, széles körben mértékadónak tekintett munkájában Friedrich Hayek *Út a szolgasághoz* című művének 1948-as amerikai megjelenését jelöli meg mint az új szellemi mozgalom kiindulópontját.³⁹ Az Európában általában liberálisnak tekintett Hayek (az ezt részben megerősítő, *Miért nem*

³⁷ Lásd: MÁNDI 2000: 27–67.

³⁸ EGEDY 2014.

³⁹ NASH 2006: 3.

vagyok konzervatív? című írásában⁴⁰) az amerikai konzervativizmusról szólva megjegyzi, hogy az Egyesült Államokban semmi kifogása nem lenne az ellen, hogy konzervatívnak nevezzék – tekintve, hogy az amerikai konzervativizmus (ahogy arra korábban már utaltunk) az államalapítás korának klasszikus liberális elveit kívánja megőrizni. Az amerikai konzervativizmus klasszikus liberális-libertáriánus (az állam gazdasági szerepének erőteljes korlátozását támogató) karaktere mind a mai napig fontos jellemzője az irányzatnak, amely markánsan megkülönbözteti a konzervativizmus legtöbb európai változatától.

A szabadpiac klasszikus liberális eszményének pártolása mellett azonban az amerikai konzervativizmus szellemi tradíciójának részét képezi a különböző szociális kérdésekben vallott, jellemzően valláserkölcsi indíttatású, európai szemmel nézve is felismerhető hagyományos konzervatív álláspont is (mint például a tradicionális családmódel támogatása vagy a terhességmegszakítás ellenzése). Az amerikai konzervativizmusnak ez az összetevője különösen az 1960-as évek baloldali „ellenkultúrájára” adott válasz eredményeképpen erősödött fel. A II. világháború után kialakult amerikai konzervativizmus harmadik meghatározó eleme a szovjet típusú kommunizmussal való éles hidegháborús szembenállás volt, ami többek között a védelmi kiadások növelésében, illetve az amerikai eszmények terjesztését is magában foglaló aktív külpolitikai szerepvállalásban nyilvánult meg. A három említett összetevő „fúziója” szolgáltatta az ideológiai háttérét Ronald Reagan elnöki programjának, amely a stagnáló gazdaság fellendítésével, illetve a hidegháborúban a Szovjetunió felett aratott győzelemmel a legutóbbi időkig megkérdőjelezhetetlen hivatkozási pontként szolgált az amerikai konzervatívok túlnyomó többsége számára.

Az elmúlt években azonban, elsősorban (de nem kizárólag) Donald Trump fellépéséhez, illetve a trumpi politika szellemi háttérének megteremtésére irányuló törekvésekhez kapcsolódóan a Republikánus Párton belül komoly kételyek merültek fel az előbbi ideológiai „fúzió” két összetevőjével, a párt szabadpiaci elkötelezettségével, illetve az aktív külpolitikai szerepvállalással kapcsolatban is. A konzervatív *status quo* kritikusai az előbbit az állami beavatkozást a megfelelő célok érdekében elfogadó, protekcionista, a leszakadó ipari munkásság védelmét célul tűző, populista elemeket sem nélkülöző gazdaságpolitikával, az utóbbit a szűken vett amerikai érdekek védelmét előtérbe helyező, az amerikai történelemben nem ismeretlen izolacionista hagyományokat felelevenítő,

⁴⁰ HAYEK 1992: 150.

az „America First” jelszóban összefoglalható külpolitikával szeretnék felváltani. A Republikánus Párt holdudvarában megfogalmazódó újabb ideológiai törekvések hívei a reagani korszak konzervatív konszenzusára előszeretettel utalnak a „zombireaganizmus” kifejezéssel,⁴¹ ami ismételten az amerikai politika ideológiai dimenziójában végbemenő mélyreható változások képét vetíti előre.

Az „amerikai hitvallás” vége?

Az elmúlt néhány év ideológiai fejleményei, ahogy arra már az előbbiekben is utaltunk, alapjaiban kérdőjelezik meg az írásunk első felében bemutatott „amerikai krédó” folytatódó érvényességét. Baloldaltól az említett szocialisztikus törekvések mellett az utóbbi években a meghatározó társadalmi és kulturális intézményekben (egyetemen, a médiában, a nagy kiadóknál és filmstúdiókban, művészeti intézményekben) dominánssá vált progresszív liberális, avagy – közkeletű elnevezésével – „woke” ideológia számos tekintetben deklaráltan szembe fordul az ország alapításáig visszavezethető klasszikus liberális eszményekkel (mint például a vélemény- és szólásszabadság vagy a törvény előtti egyenlőség elve), amennyiben azokban az ország ösbűnének tekintett, strukturális jelleggel mind a mai napig fennálló faji megkülönböztetés és „fehér felsőbbrendűség” elleplezésének, illetve fenntartásának eszközeit látja.⁴²

A jelentős részben a „woke” ideológia kulturális dominanciájára válaszként megszerveződő „új jobboldal” szintén az alapítás klasszikus liberalizmusában látja az ország jelenkori problémáinak gyökerét, azokat az alapító okiratokba foglalt liberális individualizmus szükségszerű következményeként festve le. Az új jobboldal legmarkánsabb irányzatának számító, vállaltan „posztliberális” szerzők a klasszikus liberalizmussal való teljes szakítás programját,⁴³ illetve, a keresztény-katolikus vallási értékek mentén szerveződő új „közjófilozófia” megalkotását és annak az állami intézményrendszerbe való „reintegrációját”⁴⁴ fogalmazzák meg követendő célkitűzésként.

Bár az előbbiekben jelzett, elsősorban értelmiségi vitáknak vélhetően csak közvetett hatásai vannak az amerikai választók körében, a politikai polarizáció

⁴¹ DREHER 2019.

⁴² Lásd például: KENDI 2019. Bővebben: MÁNDI 2023.

⁴³ DENEEN 2019.

⁴⁴ VERMEULE 2022.

széles körben kimutatható növekedése,⁴⁵ illetve a közelmúltig adottnak számító amerikai alapértékekbe (mint például patriotizmus, vallás, kemény munka) vetett hit megrendülése⁴⁶ szélesebb körű ideológiai-szellemi válság körvonalait rajzolja fel. Jelenleg kérdéses, hogy a Kínával kibontakozó, egyre kiélezettebb nagyhatalmi versengés felgyorsítja vagy esetleg éppen ellenkezőleg, visszafordítja a komoly belső megosztottsággal küzdő Egyesült Államok nemcsak geopolitikai, de ideológiai értelemben is „szuperhatalmi” státuszának erózióját.

Felhasznált irodalom

- BAILYN, Bernard (1992): *The Ideological Origins of the American Revolution*. Cambridge: Harvard University Press, 22–54.
- BOORSTIN, Daniel J. (1953): *The Genius of American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- CHESTERTON, G. K. (1922): *What I Saw in America*. London: Hodder and Stoughton, 7. Online: www.gutenberg.org/files/27250/27250-h/27250-h.htm
- Declaration of Independence: A Transcription* [é. n.]. Online: www.archives.gov/founding-docs/declaration-transcript
- DENEEN, Patrick J. (2019): *Why Liberalism Failed*. New Haven: Yale University Press.
- DE TOCQUEVILLE, Alexis (1993): *Az amerikai demokrácia*. Ford. Ádám Péter et al. Budapest: Európa.
- DREHER, Rod (2019): Against Zombie Reaganism. *The American Conservative*, 2019. március 21. Online: www.theamericanconservative.com/against-zombie-reaganism/
- EGEDY Gergely (2014): *Konzervatív politika és gondolkodás az Egyesült Államokban John Adamstól Russell Kirkig*. Budapest: Századvég.
- HAMILTON, Alexander – MADISON, James – JAY, John (1998): *A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról*. Ford. Balabán Péter. Budapest: Európa.
- HARTZ, Louis (1955): *The Liberal Tradition in America. An Interpretation of American Political Thought since the Revolution*. New York: Harcourt–Brace.
- HAYEK, Friedrich A. (1992): Miért nem vagyok konzervatív? In LUDASSY Mária (szerk.): *Az angolszász liberalizmus klasszikusai II*. Budapest: Atlantisz.
- KENDI, Ibram X. (2019): *How to Be an Antiracist*. New York: One World.

⁴⁵ Pew Research Center 2022a.

⁴⁶ ZITNER 2023.

- LIPSET, Seymour Martin (1997): *American Exceptionalism. A Double-Edged Sword*. New York: W. W. Norton.
- LIPSET, Seymour Martin – MARKS, Gary (2001): *It Didn't Happen Here. Why Socialism Failed in the United States*. New York: W. W. Norton.
- MÁNDI Tibor (2000): A „harmadik út” rövid tündöklése. Az amerikai Demokrata Párt, a brit Munkáspárt és a keynesianizmus vége. *Századvég*, (18).
- MÁNDI Tibor (2008): Realizmus, idealizmus és „neorealizmus”. Az amerikai külpolitika válsága az 1970-es években és a neokonzervatív fordulat. *Politikatudományi Szemle*, 17(1), 65–79.
- MÁNDI Tibor (2023): A kortárs progresszív liberalizmus az Egyesült Államokban. In MAGYARICS Tamás – MÁRTONFFY Balázs (szerk.): *Ütközőpályák*. Budapest: Ludovika.
- NASH, George H. (2006): *The Conservative Intellectual Movement in America since 1945*. Washington, D. C.: Regnery Gateway.
- Pew Research Center (2011): *The American-Western European Values Gap*. Online: www.pewresearch.org/global/2011/11/17/the-american-western-european-values-gap/
- Pew Research Center (2022a): *As Partisan Hostility Grows, Signs of Frustration With the Two-Party System*. Online: www.pewresearch.org/politics/2022/08/09/as-partisan-hostility-grows-signs-of-frustration-with-the-two-party-system/
- Pew Research Center (2022b): *Modeling the Future of Religion in America*. Online: www.pewresearch.org/religion/2022/09/13/modeling-the-future-of-religion-in-america/
- PUTIN, Vladimir V.: A Plea for Caution From Russia. *The New York Times*, 2013. szeptember 11. Online: www.nytimes.com/2013/09/12/opinion/putin-plea-for-caution-from-russia-on-syria.html
- VERMEULE, Adrian (2022): *Common Good Constitutionalism*. Medford: Polity Press.
- VON GENTZ, Friedrich (2009): *The Origins and the Principles of the American Revolution*. Indianapolis: Liberty Fund.
- WINTHROP, John [é. n.]: *A Model of Christian Charity*. Online: www.winthropsociety.com/_files/ugd/9a2d3b_4d9f243ce4b34c0fad7f4f41df29d992.pdf
- WOOD, Gordon S. (1993): *The Radicalism of the American Revolution*. New York: Vintage Books.
- ZITNER, Aaron: America Pulls Back From Values That Once Defined It, WSJ-NORC Poll Finds. *The Wall Street Journal*, 2023. március 27. Online: www.wsj.com/articles/americans-pull-back-from-values-that-once-defined-u-s-wsj-norc-poll-finds-df8534cd

Mártonffy Balázs

A Kongresszus

Bevezetés

Az Amerikai Egyesült Államok Kongresszusa, vagyis az amerikai föderális törvényhozás összetett gépezet. Fogaskerekeit a politika írott és íratlan szabályai, továbbá a hagyományok és a normák hajtják. Bár végeredményként gyakran csak egy törvénytervezet megszavazását látjuk, amikor a törvényhozás masszív gépezete működésben van, valójában rengeteg szabály, összhatás, érdekcsoport és képviselői viselkedés mozog együttesen.

A Kongresszussal kapcsolatban az ellentmondások sokasága is megfigyelhető. Talán az egyik legszembetűnőbb, hogy bár a közvélemény-kutatások konzisztensen pozitív megítélésűnek mérik az egyes képviselőket, magának a Kongresszusnak mint intézménynek a társadalmi támogatottsága roppant negatív. Szembetűnő az is, hogy a Kongresszus saját magáról közvetített imázsa ellentétben áll azzal, ami a színpalak mögött, a valóságban – a belső egyeztetések/egyezkedések és érdekviták világában – történik. Külső szemlélőként – például adott törvényjavaslat/törvény kapcsán – csak a közösségi médiában megjelenő, legtöbbször beállított fotókat látjuk. De biztosan tudjuk, hogy ezek a fotók legalább annyit rejtenek el, mint amennyit megmutatnak, így a politikai színpalak mögötti kongresszusi háttéregyezkedések mozgatórugóinak vizsgálata is éppolyan fontos, mint a nyilvános megnyilvánulások elemzése.

A mai Kongresszus elődje az 1700-as évek végén egy nagyjából félszáz képviselőből álló intézmény volt, egytucatnyi hivatalnokkal. Napjainkban 535 szavazó taggal, több ezer hivatalnokkal, szolgálattal és entitással működik, valóságos intézménykomplexum, amely mellett eltörpül az államalapítás korának törvényhozása. Viszont bár a méret, a napi szabályok, a pártok, a hatalmi centrumok mind-mind változtak, az intézmény szellemisége és uralkodó alapelvei, általános küzdelmei és hatalmi szempontrendszerei még ma is jól felismerhetők lennének bármelyik 18. századi állampolgár számára. Jelen fejezetben ezekről a fundamentális szabályokról és változásairól lesz szó. Alapvetően politikatudományi megközelítésben igyekszünk a Kongresszust, illetve viselkedését

értelmezni, vagyis primer vonalon olyan hatalmi intézményt látunk, amely más hatalmi entitásokkal verseng az Egyesült Államokon belül. Bár a fejezet kiter a törvényhozatali vonatkozásokra, megközelítésünk a hatalmi relációk, a politikai rendező elvek, az írott és íratlan szabályok, a rendszerek és a struktúrák bemutatását tűzi ki célul.

Olvasónk alkalmasint az általa talán legjobban ismert törvényhozással hozza összefüggésbe az Amerikai Egyesült Államok Kongresszusát (*United States Congress*). De a két intézmény eltér, s legalább hat fontos különbséget érdemes megemlíteni. Az Egyesült Államokban – egyrészt – prezidenciális rendszer működik, szemben a magyar parlamentáris szisztémával, így a törvényhozás szerepe is eltérő, másrészt a Kongresszus tagjainak választási rendszere egyéni választókerületi, pluralitásalapú, listás helyszerzés nincs. A harmadik különbség, hogy az Egyesült Államokban úgynevezett *de facto* kétpártrendszer működik, míg Magyarországon a rendszerváltás után többpárti összetételű volt az összes parlament. Az amerikai Kongresszus továbbá kétkamarás, a jelenlegi magyar országgyűlés pedig csak egy kamarával működik. A választások időszakossága is más: az USA-ban a teljes alsóházat kétfévente, a szenátorok egyharmadát pedig hatévente választják. Végül, de nem utolsósorban a Kongresszus hatalmi relációi eltérnek a magyartól: a Kongresszusnak nem pusztán az elnöki és a bírói hatalommal kell „versengenie”, hanem a tagállamok saját egyéni döntéshozatali hatalmával is.

Mindezen különbségek merőben más politikai logikát és rendező elvet diktálnak a Kongresszus számára. Ezért, bár a magyar országgyűléssel való összevetések gyakran hasznosak, érdemes a fentieket észben tartani, ha értelmezni akarjuk az amerikai törvényhozást. Más, sajátos logikával működik, amelynek rendezőelveit az alábbiakban igyekszünk bemutatni.

1. A Kongresszus – a végrehajtói és a bírói hatalom mellett – a harmadik, úgynevezett törvényhozói hatalmi ág. A hatalmi ágak elválasztását az alkotmány igyekezett írásban is kikezdetlenül rögzíteni, ami első olvasatra azt is jelenthetné, hogy ezek egymástól teljesen szeparáltan működnek, illetve az amerikai politikai és társadalmi élet egymástól elkülönülő szféráit irányítják, ezeken belül egyedüli szereplőként viselkednek. Ám ez téves értelmezés.

Érdemes e hármas felosztás mellett egy másik megközelítést is észben tartani, hiszen az írott szabályok mögött ott van az íratlan hatalmi logika is. Politikatudományi megközelítésben inkább úgy értelmezhető a helyzet, ahogy a híres amerikai politikatudós, Richard Neustadt megfogalmazza: inkább van szó három egymástól elválasztott intézményről (vagyis törvényhozó, végrehajtó és bírói),

amely osztozik ugyanazon a hatalmon. Aprónak tűnő, de fontos különbség, hogy nem a hatalom van elszeparálva, hanem az intézmények.

Amikor a Kongresszus viselkedését vizsgáljuk, ezt a két logikát, vagyis a formálisat, illetve az informálisat, a hatalmi versengőt együtt kell kezelni. Pusztán az egyik például nem adna magyarázatot arra, hogy miért kellett külön törvényt hoznia a Kongresszusnak arról, hogy korlátozza az elnök jogát a hadiállapot kinyilvánítására, majd pedig konzekvensen nem kényszeríti ki vele szemben ezt. Pedig az 1973-as *War Powers Resolution* törvény pont erre példa.

Az alkotmány és a hatalmi ágak elválasztásának írott szabálya egyértelműen rögzíti, hogy a háború indítása a Kongresszus jog- és hatásköre. Viszont a II. világháború óta az Egyesült Államok rengeteg háborút vívott, amelyet egyszerűen nem hívott annak – különféle más jelzőkkel illetve: hadművelet, konfliktus stb. –, s amelyet az elnök indított a Kongresszus hivatalos jóváhagyása nélkül. Látszólag azért, hogy ezeket a túlkapásokat megakadályozza, a Kongresszus 1973-ban törvényt hozott ezek szabályozásáról, ám a törvényhozás által jóvá nem hagyott elnöki hadműveletek száma nem csökkent.

Ennek a magyarázata egyszerűen az, hogy a Kongresszus a törvényt a saját hatalma és hatásköre fontosságának hangsúlyozása miatt szavazta meg, de éles helyzetben, kockázatos katonai konfliktusban már nem akarta vállalni a felelősséget és a politikai kockázatot. Így amikor a Kongresszus érdeke úgy kívánta, akkor nem tartotta magára kötelezőnek a saját maga által hozott törvényt, és nem vétőzta meg azt, hogy az elnök a Kongresszus jóváhagyása nélkül (vagy csak részben jóváhagyott) hadműveletet indítson. Szeparált hatalmi intézmények logikáját figyelhetjük meg, amelyek az írott szabályokat saját hatalmi helyzetük javítására igyekeznek alkalmazni.

2. Érdeemes ehelyütt rövid kitérőt tenni a fejezetben használt névhasználatról és konvenciókról. A Kongresszus az Egyesült Államokban kétkamarás: a Szenátus (*Senate*) és a Képviselőház (*House of Representatives*) alkotja együttesen. Ha egy törvényhozót a Szenátusba választanak meg, akkor a *Senator* cím illeti meg. Ennek a „szénátor” vagy „felsőházi képviselő” a magyar megfelelője. Amennyiben viszont a Képviselőházban foglal helyet, akkor alsóházi képviselőnek – *Representative* –, gyakran csak „képviseelőnek” hívjuk, pedig helyesebben a kamarát jelölő fogalmat kellene használni, a „képviseelőházi képviselő”-t. A kettőt együttesen, tehát bármelyik kamarai törvényhozót az angol szóhasználatban *Congressman*-nek hívják, ennek a kifejezésnek „kongresszusi képviselő” a helyes magyar formája.

Mint láthatjuk, sok esetben átfedésben van a megjelölés nélküli „képviselő” szó, így gyakran csak a szövegkörnyezetből lehet kikövetkeztetni, hogy pontosan melyik csoportra is gondol a szerző. Ebben a fejezetben az általános politikatudományi névkonvenciót követjük, és igyekszünk a megjelölés nélküli képviselő szót nem használni. Ezért amikor az „alsóházi képviselők” szót használjuk, akkor a Képviselőház törvényhozóira gondolunk. A Felsőháznál a szenátor szót alkalmazzuk. Az általános „törvényhozó” kifejezést gyűjtőfogalomként használjuk, ha „absztrakt” törvényhozóra gondolunk.

Megjegyzendő továbbá, hogy az alsóház/felsőház kifejezés, bár elterjedt, megtévesztő lehet. James Madison például az „első ág” (*first branch*) nevezte a Képviselőházat, amit nehéz összeegyeztetni az „első” fogalommal. Írta ezt azért, mert bár az alsóházban ugyan rövidebb terminusok vannak és nagyobb a létszám is, mint a másik házban, a Képviselőház unikális hatásköröket gyakorol. Egyértelműen lejjebb helyezni a másiknál nem magától értetődő. Sőt, az alsóházi képviselők egyenrangúnak tartják magukat másik házbéli kollégáikkal. De az elterjedt névkonvenciók a természetes hierarchizálódás logikáján megkülönböztetik őket alsó- és felsőházként, amitől mi sem térünk el, és egymással felváltva használjuk a Szenátus/felsőház, illetve a Képviselőház/alsóház kifejezést.

Fontos még a „többségi”, illetve „kisebbségi” szóhasználatra kitérni. Az amerikai Kongresszusban ugyanis nem „kormányzó” vagy „hatalmon” lévő pártokról beszélünk, hiszen kétkamarás mivolta, illetve a hatalmi ágak megosztására épülő modellje miatt ezen szavak megtévesztők lennének. Gyakori ugyanis az Egyesült Államokban, hogy egy demokrata párti elnök mellett egy republikánus többségű szenátus és akár egy demokrata többségű alsóház legyen (ezt nevezik megosztott kormányzásnak, vagyis *divided government*-nek). Ezért a két házban szabályszerűleg is a többségi (*majority*) és a kisebbségi (*minority*) megjelölést használják. A Kongresszus *de facto* kétpárti mivolta, illetve az alsóházban a pártatlan számú, a felsőházban pedig az alelnök döntő szavazata miatt a többségi, illetve a kisebbségi fogalom eddig mindig fedte a valóságot is.

A Kongresszus ismérvei

A történelmi múlt

A Kongresszus intézménye lényegében egyidős az Egyesült Államokkal, s az ebben a korai törvényhozásban domináns viták, érdekharok, illetve az ezekre adott kompromisszumos válaszok nyomai, mintázatai máig fellelhetők. Az 1787-ben Philadelphiában összehívott „Constitutional Convention”, azaz alkotmányozó gyűlés egyik fő kérdése a Kongresszus struktúrájának és hatalmának kialakítása volt. A gyűlés résztvevői között nem volt teljes az egyetértés, hogy milyen törvényhozó testületet alakítsanak ki, ahogy abban sem, a hatalmi ágak között pontosan milyen is legyen az egyensúly. Végül kompromisszumos javaslat született, amely a nagy és a kicsi, a déli és az északi, a tengeri kapcsolattal rendelkező és a tisztán szárazföldi tagállamok különböző érdekeit hangolta össze.

Ez a kompromisszum alapvetően két logikát igyekezett összehangolni. A nagyobb lakossággal rendelkező államok amellet érveltek, hogy lakosság-alapú felosztás szerint osszák ki a képviselői helyeket. A kisebb lakosságú államok pedig a tagállami egyenlőség mellett kardoskodtak, mondván csak úgy lehet egyenrangúak között tárgyalni, ha egyenlő hatalmi reprezentációjuk van. A két táborn végül az békítette ki, hogy a Kongresszusnak két háza, más néven kamarája lett. Az egyik kamarában a lakosság-alapú képviselős szám lett az elosztó elv. Ezt a házat nevezik Képviselőháznak. A másik kamarában, a Szenátusban az egyenrangúság elve lett a mérvadó, és tagállami mérettől függetlenül ugyanannyi szenátort delegálhat egy-egy állam. A két kamara viszont, a kompromisszumos megállapodás értelmében, kizárólag együttesen tud törvényt alkotni.

Az első Kongresszus még nem a mai fővárosban, Washington, D. C.-ben, hanem New York városában székelt, ahol 1789 tavaszán megtartotta alakuló ülését. Ebben az évben az alsóháznak pusztán hatvanöt képviselője volt, míg a felsőházban huszonhat szenátor ült. Az eredeti tizenhárom gyarmat törvényhozásának ez megfelelő méretű gyűlés volt – sem túl nagy, sem túl kicsi. Az első alsóházi elnök Frederick Muhlenberg volt, a Szenátus elnöke pedig John Adams alelnök. A mai szokástól eltérően nem volt minden képviselő jelen a Kongresszus első munkanapján, de a vezetőket teljes létszám nélkül is sikerült megválasztani.

Az USA kezdeti tizenhárom állama mára ötvenre, a Kongresszus pedig több mint ötszáz törvényhozóra bővült. A Szenátus számszerű növekedése egyszerű mértani logikát követett: az eredeti megállapodás szerint a felsőházba minden

állam méretétől és lakosságától függetlenül két szenátort delegál. Így ahány állam, annyszor két fő (50 állam, 100 szenátor).

Az alsóház növekedése ennél bonyolultabb folyamat, mivel itt a lakosság számához igazítva delegálnak az államok képviselőket. Az Egyesült Államok lakossága folyamatosan változik, azonban az alsóházi képviselők számát nem az épp aktuális lélekszámhoz kötik, hanem a hivatalos szövetségi népszámláláshoz, amelyet nagyjából tízévente tartanak. Az első hivatalos föderális népszámlálás után száznégy főre nőtt a törvényhozók száma, majd az 1910-es után érte el a mai, véglegesnek mondható négyszázharmincötöt, hiszen az 1920-as évek óta a Kongresszus nem emelte a törvényhozók összlétszámát. Ekkor, pontosabban az 1929-es *Permanent Apportionment Act*tel vált az összlétszám fixszé.

A tagállami lakosságszám-növekedés természetesen nem állt meg az évszázad elején: az 1910-es 92 millió főhöz képest a 2020-as években már 330 millió környékén mozog az USA lélekszáma. De nemcsak az abszolút értékben vett népesség, hanem a tagállamok relatív, a többi tagállamhoz képesti létszáma is állandóan mozgásban van. Az említett törvény viszont gátat akart szabni a képviselői székek további abszolút mértékű bővítésének, hiszen az túlzott terhet rótt volna az adófizetőkre. Ezért a jogszabály kitért arra, hogy a föderális népszámlálások után, ha kellő mértékben változik a tagállamok lakosságszáma, új képviselői helyek kialakítása helyett újraosztják az alsóházi delegáltak helyeit – bonyolult és politikailag mindig vitatott számítási szabály alapján.

A modern Kongresszus

A felsőház 1959-ben érte el végleges létszámát, amikor az utolsó állam (Hawaii) is csatlakozott az USA-hoz. Azóta összességében ötszázharmincöt képviselő alkotja az intézményt, ebből négyszázharmincöt alsóházi képviselő és száz szenátor. Viszont az amerikai elnököktől eltérően a Kongresszusokat csak két évre választják meg. Az alsóházi mandátumok kétéventi megszűnésével mindig teljesen új Kongresszus alakul, így 2023-ban ez a 118. Ez azért is fontos, mert minden olyan törvényjavaslat, amelyet az egyes kongresszusi ülésszakokban benyújtanak, de nem fogadnak el, „eltűnik”, és az új Kongresszusok új alapokkal indulnak.

A 118. kongresszusi ülésszak 2023. január 3-án alakult meg, ugyanakkor a képviselők megválasztása a megelőző előző év novemberében történt, a törvényben meghatározott úgynevezett „választási napon” (*Election Day*). A több hónapos késleltetésnek eredendően – a történelmi múltban – az volt a funkciója,

hogy időt adjon a képviselőknek arra, hogy államukból a fővárosba utazzanak. A november és a január közötti időszakban így kevesebb legitimációja van az épp regnáló Kongresszusnak, hiszen már szavaztak a választópolgárok és kifejezhetnék akarataikat. Manapság, a gyors közlekedés és a repülés korában ennek nincs praktikus jelentősége, a hagyományörzés jegyében azonban megtartották az elcsúsztatott kezdést.

Maguk a képviselők már nem Philadelphiában, hanem Washington, D. C.-ben, a Kongresszus impozáns épületében üléseznek. Ez szándékos, hiszen *Washington, District of Columbia* különleges közigazgatási terület, nem tartozik egyik tagállamhoz sem. Virginia és Maryland bocsájtotta a területet a föderális államigazgatás rendelkezésére, azért, hogy egyik tagállam se gyakorolhasson befolyást a föderális törvényhozás felett.¹

A Kongresszus épülete, a Capitolum egyike a legismertebb amerikai fővárosi látványosságoknak. 1800-ban adták át, de végleges formáját csak 1962-ben nyerte el. A számos képviselő és nagy létszámú stábjuk viszont nem fér el még ebben a roppant nagy, 67 000 négyzetméteres épületben sem. Több méretes épület is van a környéken, ahol a képviselők a mindennapi munkájukhoz szükséges irodákat fenntartják. Érdekes, hogy a mindenkori elnök ritkán látogat a Capitolumba: általában – szokásjog alapján – ezt évente egyszer, az unió helyzetét értékelő beszédekor (*State of the Union address*) szokta megtenni.

A Kongresszus mint intézményi modell

A Kongresszus több, mint a törvényhozás fizikai valósága, s – mint már utaltunk rá – alapvetően negatív kép uralkodik a választópolgárokban róla. Közvélemény-kutatások sora mutatta, mutatja, és – vélhetően – fogja majd kimutatni, hogy nagy szakadék tátong az egyes kongresszusi képviselők támogatottsága,

¹ E megoldásnak ugyanakkor vannak árnyoldalai is. A fővárosba látogatók megfigyelhetik, hogy az itt lakók autójának rendszámtábláin gyakorta tűnik fel az „adóztatás reprezentáció nélkül” mottó. Ez tulajdonképpen utalás a függetlenségi háború híres jelszavára – „ne legyen adóztatás reprezentáció nélkül” –, amely arra vonatkozott, hogy a tizenhárom kolóniát ugyan adóztatta a brit király, de szavazati joguk nem volt a parlamentben. Mára fordult a kocka, hiszen bár többen lakják Washington, D. C.-t, mint Wyoming államot, a fővárosnak nincs szavazati joggal rendelkező képviselője a Kongresszusban.

illetve a Kongresszus mint intézmény támogatottsága között. Míg az előbbi gyakran 50 százalék körül mozog, tehát a megkérdezettek fele pozitívan értékeli egyes képviselők munkáját, az utóbbi rendszerint egy számjegyű. Vagyis a Kongresszus mint intézmény munkáját az amerikaiak kevesebb mint 10 százaléka támogatja vagy helyesli. Ennek a látszólagos ellentmondásnak a megértését szolgálja a két Kongresszus elmélete.

A „két Kongresszus elméletének” lényege, hogy a Kongresszus egyszerre a tagállamok „helytartóinak” vagy „nagyköveteinek” gyülekezete, és egyszerre az Egyesült Államok nemzeti tanácskozó és jogalkotó szerve. A két különböző modell viszont nagyban eltérő logikát diktál, hiszen teljesen más céljaik, más motivációik és más fellelőségeik vannak. Az első megközelítésben a képviselőnek, vagyis a helytartónak vagy nagykövetnek csak a saját választókerülete érdekeit kell néznie, ezekért kell kardoskodnia. Érdekképvisellete kizárólag a helyi érdekre korlátozódik, hiszen az ő kerületének (ami a szenátorok esetében az egész államot takarja) választópolgárai jelölték őt (nem utolsósorban vélhetően ugyan-ezen választópolgárok fogják újra is választani). A második modell részeként viszont ugyanannak a képviselőnek az Egyesült Államok egészének egyetemes céljait kellene szem előtt tartania. E kettő, vagyis a partikuláris érdekek és az általános érdekek összeegyeztetése a képviselői lét alapvetése, szépsége és kihívása is egyszerre, s éppen ez az, ami miatt ellentmondásos a képviselők és a Kongresszus lakossági megítélése.

Küldöik kedvelik a „nagyköveteiket”, hiszen az ő érdekeikért küzdenek. A törvényhozó, ha mégsem sikerül ezeket az érdekeket képviselni, gyakran mutogat az általános és absztrakt Kongresszusra – mint a hibásra, aki, absztrakt intézmény lévén, nem tudja „megvédeni” magát. A választópolgár így a „Kongresszust mint intézményt” azonosítja negatív gondolatokkal. A tény, hogy a kongresszusi képviselője is része az intézménynek, sőt a Kongresszus csak hozzá hasonló emberekből áll össze, gyakran már túl komplex magyarázat ahhoz, hogy hatással legyen a választópolgár valóságértelmezésére.

Alsóházi alapok

A Kongresszusban, a többi hatalmi ágtól való megkülönböztetés mellett, a két kamara viselkedése is eltérő. Az alsóház a populáris, a „néphez közeleli” Amerika megtestesítője. A kétévenkénti újraválasztás miatt az alsóházi képviselők folyamatosan kampányüzemmódban vannak, ezért nyughatatlan, „pörgős” állapot

jellemzi őket – s hangzatos szlogenekkel, erőteljes megfogalmazásokkal, gyakran populistának tekinthető megnyilvánulásokkal operálnak. De eredetileg ez volt a cél is: biztosítani a nép számára a közvetlen „csatornát” a föderális törvényhozásba. Jellemző ugyanakkor, hogy az alsóházi képviselőkben kongresszusi munkájuk során újfajta, kettős identitás alakul ki: már nemcsak tagállami/lokális az elköteleződésük, hanem „össz nemzeti” is.

Négyszázharmincöt képviselője nagyságrendileg a tagállamok lakosságához van kötve. Egy átlagos alsóházi választókerületet nagyjából 700 ezren laknak napjaink Amerikájában, persze a végletek ettől jócskán eltérnek. A 2010-es népszámlálás alapján például Montana legnépesebb választókerületében egymillióan éltek, a legkevésbé népesben, Wyoming egyedüli választókerületében pusztán 500 ezren.

A népesebb tagállamok több alsóházi képviselőt delegálhatnak – California például ötvenkettőt –, míg a ritkábban lakottak kevesebbet – Alaska, Wyoming vagy Vermont csak egyet. Utóbbiak csak azért, mert minden tagállamnak joga van legalább egy alsóházi képviselőhöz. A képviselői székek újraosztása politikailag mindig kényes kérdés, hiszen az egyik állam „nyeresége” a másik állam „vesztése”, emiatt rendszerint nagy viták zajlanak a népszámlálás szabályai, illetve az elosztás mértéke körül.

Érdekes még a nem szavazó kongresszusi tagokról is pár szót ejteni. Jelenleg hat ilyen delegált van, akik mind az alsóházban ülnek. A Szenátusban nincs nem szavazó tag (az alelnököket kivéve, akik csak szavazategyenlőség esetén adhatnak le voksot). A hat delegált Puerto Ricót, Washington, D. C. fővárost, valamint a négy, folyamatosan lakott amerikai területet (Amerikai Szamoa, Guam, Északi-Mariana-szigetek és az Amerikai Virgin-szigetek) képviseli. Két másik nem szavazó képviselőjelölti hely kidolgozása is zajlik (a cherokee és a choctaw törzsé), de ezeket egyelőre még nem fogadták el.

Szenátusi alapok

A Szenátus – az alapító atyák eredeti szándéka szerint – a mérsékeltebb, „lassabb” ház. Kevesebb és tagállamonként egyenlő számú (kettő) szenátorral a megfontolt és meggondolt vita előmozdítását tűzte ki célul. A tagoknak tagállamuk egészét, valamint az Egyesült Államok érdekeit együtt kell képviselniük. Emiatt az alsóházi képviselőknél hosszabb terminusokra választják meg őket a szavazók. Ráadásul eredetileg nem is közvetlen választásokon dőltek el a szenátusi helyek,

hanem az egyes tagállami törvényhozások „küldték” ki a szenátorokat, azon logika alapján, hogy így ők távolabb kerülnek a „néptől”, hiszen azt már direkt módon képviselik az alsóházban. Ugyanakkor hamar egyértelművé vált, hogy a szenátorjelölteknek így a tagállami törvényhozók, nem pedig a nép köreiben kellett kampányolniuk. E felismerés után, 1913 óta már a szenátorokat is közvetlenül választják a törvényhozásba.

A száztagú Szenátusban az átlag- és a medián szavazat is az ötvenedik, így – mivel páros számú szavazó van – szavazategyenlőség esetén patthelyzet alakulna ki. Ezért, kizárólag ilyen esetben, a Szenátus mindenkori elnöke adhat le döntő szavazatot. Megtévesztő, hogy míg a Szenátus ideiglenes elnöke (*president pro temporare*) szenátor, addig a mindenkori elnöke a mindenkori alelnök (*The vice president of the United States*, jelenleg Kamala Harris). A Szenátusban szavazategyenlőség esetén a Fehér Ház birtokló párt számíthat győzelemre, hiszen az ő pártjukból kerül ki a kérdést eldöntő személy.

Mindezek, valamint az úgynevezett *filibusterszabály*² miatt a Szenátus működése kapcsán gyakran merül fel a kisebbségi nyomásgyakorlás vádja. Valamint, mivel legalábbis annyi hatalmat képvisel, mint az alsóház, a Szenátust gyakran vádolják „demokráciadeficittel” (a Szenátus választási logikáját csak egy másik fejlett demokrácia, Ausztrália követi). A Szenátus emellett rendelkezik jóváhagyási hatalommal is, vagyis az elnöki kinevezettekről szavazást kezdeményezhet, hogy alkalmasságukat megvizsgálja. Ez a nagykövetek, illetve

² Ez alapvetően döntéshozatal-blokkolási módszer. A szenátus döntéshozatali szabályában, a „mérsékelt” ideatípushoz való igazodás mentén, vitát tarthatnak a szenátorok az egyes törvényjavaslatokról. A vitát be kell fejezni vagy be kell rekesztetni (úgynevezett *cloture motionnel*). Viszont a vita berekesztéséhez nem elég a többségi, vagyis ötven szavazat, amennyiben valamelyik szenátor még úgy érzi, hogy hozzászólnivalója lenne. Hogy megőrizték a vita fontosságának látszatát, hatvan szavazat kell az ilyen vitaberekesztő szavazáshoz. A *filibuster* ezt a helyzetet használja ki: amennyiben egy szenátor úgy gondolja, szót kérhet, és időkorlát nélkül szólalhat fel adott témában. A hozzászólásával blokkolja a törvényjavaslat zárószavazásra bocsátását. Ideatipikusan ez a felszólalás csak a szenátor fizikai limitjéig tarthatott, tehát amíg bírja „szuflával”, sőt régebben csak addig, amíg a törvényjavaslatához közvetlenül kötődő hozzászólást tett, mára azonban már egyik kikötés sem tartja magát rendíthetetlenül. Sőt, manapság elég egy szenátornak a *filibuster*-rel fenyegetnie, hogy eltérítse többi szenátortársát a törvényjavaslat vitára bocsátásától. Megjegyzendő, hogy rendszerint a kisebbségi párt egyik tagja szokott ezzel fenyegetni, de az is előfordulhat, hogy a többségi párt egyik renitens vagy szélsőségesebb nézeteket valló szenátora teszi ezt.

a szenior minisztériumi vezetők esetén a leglátványosabb, főleg amikor valamelyik szenátor egyéni érdeke miatt blokkol egy kinevezettet. De a végrehajtói hatalmi ág sem rest: ha nem talál kompromisszumot, az elnök gyakran kihagyja a Szenátust, és a szenátusi szünet alatt nevezi ki jelöltjeit, megkerülve ezzel a fenti jogkört. Ez utóbbi törekvés egyébként egyre inkább teret nyer: az elnöki hatalom rendre igyekszik megkerülni a Szenátust, és különböző „tanácsadói” pozíciókba felvenni a szenior döntéshozókat.

A Kongresszus belső működése

A törvényalkotásról dióhéjban

A Kongresszusban a törvényalkotási folyamat roppant komplex és hosszadalmas: az egyes törvényjavaslatok cirkalmas utakat járnak be, amíg törvényekké válnak. Az átlagos állampolgár számára persze az a legkényelmesebb, ha csak a kész „termék” tekint: ha viszont a belső folyamatokat is alaposabban megvizsgálná, feltárulna a kökemény reálpolitika, az érdekek vég nélküli harca – de ez utóbbit természetesen igyekeznek utólag elleplezni a választók elől, hangzatos szlogenekkel vagy egyéb, sokkal kényelmesebb narratívákkal. Ahogy Bismarck híres mondata is szemlélteti: „A törvények olyanok, mint a kolbász. Jobb, ha nincs ott az ember, amikor készülnek.”

A törvényjavaslatok eltérő „életútját” ugyanakkor összeköti bizonyos logika. Azt gondolhatnánk, hogy a törvényjavaslat (angolul *bill*) egyszerűen egy képviselő fejéből kipattant ötlet, amelyet előterjeszt az alsóházban vagy a Szenátusban, ám az ilyesfajta ideák általában nem viszik sokra – gyakran vitára sem bocsátják őket, vagy pedig a különféle bizottságokban sikkadnak el.

Az olyan törvényjavaslatokat, amelyek sikeresen törvényi szintre emelkednek, jellemzően mind a két házban egyszerre nyújtják be, ráadásul hasonló formában. A kellően jól kidolgozott törvényjavaslatokat mind az alsóházi, mind a szenátusi vezetők a megfelelő bizottságokhoz referálják. A kijelölt bizottságok meghallgatásokat szerveznek, majd a vita után javasolhatják a törvényi szintre emelést. A bizottsági támogatás után a teljes alsóház, illetve Szenátus elé kerül vitára. Ha mind a két ház támogatását elnyerte a törvényjavaslat, a két ház úgynevezett kompromisszumos bizottságok által „összebékíti” a két tervezetet. A végső, kompromisszumos törvényjavaslatot egymással teljesen megegyező formában újra megszavazza az egyik, majd a másik ház, ezek után kerül végül

az elnökhöz aláírásra. Az elnöki aláírással válik a törvénytervezetből törvény. Megjegyzendő, hogy az elnöknek vétőjoga van, ezt azonban kétharmados többséggel együttesen felülírhatja az alsóház és a Szenátus. Ebben az esetben az elnöki vétó ellenére is törvény válik a javaslatból.

Az egyéni érdekekből, ambíciókból származó ellentmondások feloldására a Kongresszus több praktikus módszerrel is rendelkezik. Az egyik ilyen az *omnibus*, azaz a „salátatörvények” eszköze: ilyenkor a képviselőnek olyan törvényről kell szavaznia, amelyben egyrészt megjelennek az ő lokális, partikuláris érdekei is, de olyasmi is, amit egyébként, önmagában nem támogatna. Egy másik példa a közös lista állítása, amelyet többek között a katonai bázisok bezárásánál alkalmaznak (ez az úgynevezett BRAC-, *base realignment and closure* procedúra). Ilyen esetben, mivel egyik képviselő sem támogatná, hogy saját kerületében katonai bázist zárjanak be (hiszen az a munkahelyek megszűnésével, így a politikai támogatottság csökkenésével járna), ugyanakkor az Egyesült Államok érdeke, hogy a kevésbé kihasznált vagy az új geopolitikai kilátásokhoz nem igazodó katonai bázisokat bezárják, egységes, szakértők által kidolgozott listáról szavaznak igennel vagy nemmel a képviselők. A közös lista enyhíti a képviselőn a nyomást – hiszen a lokális szempontjai ellen szavaz – és az USA általános érdekei érvényesülését igyekszik előmozdítani.

A Kongresszus vezetése

A Kongresszus törvényhozói közül kiemelkednek az egyes vezetők. Sajtófigyelem irányul rájuk, különböző jogköreik és hatalmi lehetőségeik vannak, illetve gyakran a felelősség a törvényalkotásban és azok elfogadtatásában is rájuk hárul. Belső, vagyis a Kongresszusban befelé irányuló, szerepükben nemzeti szintű szakpolitikai napirendeket, agendákat fogalmaznak meg, és autoritásukat felhasználva igyekeznek ezeket előmozdítani. Külső, avagy a Kongresszustól kifelé látszó szerepükben viszont a szakpolitikai kérdések egyes részeit igyekeznek láthatóvá és a választópolgár számára érthetővé, támogathatóvá tenni; pártpolitikai vonalon támogatást nyerni ezeknek az ügyeknek. A kongresszusi vezető belső és külső szerepe mára már teljes átfedésben van, ami – párosulva a szinte folyamatos kampánykényszerrel – a Kongresszust kiemelten pártpolitikai és partizán intézménnyé teszi. Bár egyes próbálkozások még a történelmi múltban igyekeztek megakadályozni, hogy a pártok kizárólagosan „többségi” hatalommal érvényesíteni tudják akaratukat, ezek az akadályok az 1900-as évek

óta nagyjából megszűntek az úgynevezett *reedszabály*okkal, amelyek megkönnyítették a többségi pártnak a törvényalkotási folyamatot.

A két házban öt fontos vezetőt különböztetünk meg: az alsóházban a házelnököt, valamint a többségi és a kisebbségi vezetőt (*Majority and Minority Leader*), illetve az úgynevezett „*Whip*”-et, azaz az ostort jelentő szerep betöltőjét, aki a többségi és a kisebbségi pártok parlamenti fegyelmi és szervezési vezetője – a magyar rendszerrel párhuzamba állítva hívhatnánk akár frakcióvezetőnek is. A felsőházban az utóbbi négy funkció bár jelen van, de szerepük kisebb. A két házban megjelenő elnökszerepek is jelentősen eltérnek; amikor a házelnökre utalunk, az alsóház jóval hangsúlyosabb vezetőjéről, a „*Speaker of the House*”-ről beszélünk.

Az alsóházi elnök a Kongresszus legismertebb és legbefolyásosabb szereplője. Ez az egyedüli olyan kongresszusi szerepkör, amelyet az alkotmány nevez meg. Mindez jelentős presztízt és autoritást ad a pozíciónak és betöltőjének. Érdekesképpen megjegyzendő, hogy az alkotmány nem írja elő, hogy a házelnöknek kötelezően kongresszusi képviselőnek kell lennie, de eddig a képviselők kizárólag maguk közül választották a tisztségviselőt. Emellett a házelnöki pozíció a második az elnöki utódlási sorrendben – közvetlenül az alelnök után következik. A szabályt az 1947-es elnöki utódlási törvény rögzítette írásban.

A házelnöki pozíció egyesíti magában a belső ügymeneti hatalmat a politikai/pártpolitikai hatalommal. Egyfelől ő vezeti az alsóház üléseit (belső ügymeneti hatalom), így például dönt a bizottsági kinevezésekről, valamint a törvényjavaslatok bizottsági referálásáról. A házelnöknek továbbá joga van meghatározni az alsóház agendáját, a törvényjavaslati vita sorrendjét (politikai hatalom). A házelnök hatalmi pozíciója miatt kiemelten fontos szerep mind a pártok, mind az alsóház, mind a Kongresszus szempontjából, megválasztását ezért kiemelt figyelem övezi. Gyakran háttéralkukat és egyezségeket kötnek a személy megválasztásához, illetve ahhoz, hogy milyen törvényjavaslatokat fog elővenni a törvényhozási ciklus során. Mivel számottevő hatalmi pozícióról van szó, gyakran hosszú évek képviselői tapasztalata szükséges ahhoz, hogy egy törvényhozó ringbe szálljon érte, s mindig a többségi párt képviselőjét választják meg, és nagy átlagban – amíg a többségi párt többségben van az alsóházban – újra is választják. Történelmileg a házelnökök hatalmának mértéke váltakozott annak függvényében, hogy a bizottságok vezetői hogyan tudtak velük egyességre jutni. Amikor a bizottsági vezetők voltak erősebb pozícióban, a házelnök hatalma csökkent, és *vice versa*, de ebben a küzdelemben az 1970-es évek óta a házelnök „áll nyerésre”.

A modern kori házelnökök közül érdemes Newt Gringichet (republikánus, Georgia állambeli képviselőt) kiemelni elsőként, aki jelentős hatalmat koncentrált a pozíciójában, s ez a demokrata oldalon nemtetszést váltott ki. Többször konfrontálódott az akkori elnökkel, Bill Clintonnal is, de ezekből rendszerint Gringich jött ki rosszabbul. Gringich az egyik legismertebb házelnök volt, rengeteg televíziós és egyéb médiaszerepléssel, s neve máig megosztja a választópolgárokat. Egy későbbi házelnök, Nancy Pelosi (demokrata, California állambeli képviselő) is megnövelte a pozícióban koncentrált hatalmat. Természetesen ez ebben az esetben a másik, republikánus oldalon váltott ki nemtetszést. Emlékezzünk: a Kongresszus, kiemelten az alsóház közvetlen partizán és pártpolitikai intézmény; kíméltségnek és stratégiai nyugalomnak nem sok helye van.

Az alsóház másik négy vezetői pozícióját, a többségi és a kisebbségi vezetőt (*Leader*), illetve a frakcióvezetőt (*Whip*) is nagy, de váltakozó befolyás jellemzi. Gyakran a házelnöktől is függ, hogy mennyi hatalmat delegál a pártján belül ezeknek a szerepeknek. Technikailag a többségi vezető a házelnök helyettese, illetve az ügyvezető döntéshozó is. Jogszabály szerint kevés szabályban rögzített hatalma van, de tradicionálisan a pozíció feladata összefogni a többségi párt törvényhozási stratégiáját. A többségi frakcióvezető feladata nem a stratégia meghatározása, hanem a szélső, a stratégiát nem támogató, többségi párti képviselők helyes szavazási irányba állítása. Az angol titulus ezért is „ostor” (*whip*). A kisebbségi oldalon ugyanilyen feladatokat lát el a vezető és a frakcióvezető is, ami azonban gyakran abban merül ki, hogy milyen témák szerint próbáljanak meg blokkolni, valamint hogy milyen kompromisszumos vagy ellenjavaslatot terjesszenek be.

Bizottságok

Mint említettük, a házelnök szerepének része a bizottságok vezetőinek kijelölése. A bizottságok roppant fontos háttérmunkát látnak el – Woodrow Wilson szerint: „majdnem teljesen igaz az a mondás, hogy az ülésező Kongresszus vásári kiállítás, a bizottsági termekben működő Kongresszus viszont dolgozik.”³ Az elnök ezalatt azt értette, hogy az ülésező Kongresszus valójában nem végez „érdeklőkötető” és kompromisszumkereső munkát, ami életképes törvényjavaslatokhoz

³ WILSON 1973: 69.

vezet. Ehelyett az ülésező, vagyis sajtónyilvános Kongresszus valójában a már előre leegyeztetett javaslatok és döntések kommunikációjáról szól. A bizottságokban már eldőlt, hogy meddig képesek a pártok és a képviselők elmenni a kompromisszum érdekében; az üléseken csak ezen álláspontok leghatékonyabb és leglátványosabb kommunikációja zajlik.

Elméleti megközelítésben a bizottságok egyéni és intézményi célokat szolgálnak. Egyéni célok alatt az egyes képviselők vagy egyéni választókerületeik számára fontos ügyek érdekképviselését kell érteni. Tehát olyan ügyeket, amelyek az egyéni képviselőnek vagy a karrierívét építik, vagy konkrét kampánycélok szempontjából érdekében állnak. Intézményileg a bizottságok „kis törvényhozások”, vagyis részekre bontják az évente megjelenő több ezer törvényjavaslat megvitatását. Mivel sok bizottság van, így a Kongresszus képes szimultán kidolgozni javaslatokat és megvitatni eltérő témájú szakpolitikai javaslatokat. Másképpen megfogalmazva: „kidolgozóműhelyekként” is felfoghatók a bizottságok; olyan kisebb szakmai egységek, ahol részletesen és hosszabb időkeretben lehet egyes törvényjavaslatok részleteit megvitatni.

A mai Kongresszusban többfajta bizottságot különböztetünk meg attól függően, hogy állandó vagy ideiglenes, egyedüli vagy közös, illetve jóváhagyó (*authorizing*) vagy ráfordító/tulajdonító (*appropriating*). Amikor egy bizottság munkáját vizsgáljuk, érdemes megnézni a pontos szerepét, hatalmát és a döntéshozatali rendszerben betöltött helyét is. Eltérés van továbbá a bizottságokban attól függően, hogy a Szenátusban vagy az alsóházban működnek-e. Alapvetően elmondható, hogy a Szenátusban szabadabban működnek a szenátorok, függetlenebbül a bizottsági tagságuktól, míg az alsóházban a képviselők munkáját jobban megköti a bizottsági szerepük. Ez azt jelenti például, hogy egy szenátornak, aki ugyan a Kereskedelmi Bizottság tagja, de a külpolitikai ügyekben is befolyása lehet. Az alsóházban viszont a képviselő bizottsági tagsága jobban körbehatárolja a képviselő befolyását.

A képviselők alapvetően három fő logika mentén igyekeznek egyes bizottságokba bekerülni: melyik bizottság segíti elő az újraválasztásukat, melyik bizottság növeli befolyásukat az alsóházban, illetve melyikben tudnak hatékony és hatásos szakpolitikát előmozdítani. E szempontok alapján lobbiznak a saját bizottsági beosztásaikért. A pártoknak pedig különböző belső szabályaik vannak a kijelölésekre: ezek olyan formális és informális elvek alapján működő folyamatok, amelyek pártonként eltérnek. Ezekre a folyamatokra nagy hatással van a házelnök személyes vezetési stílusa is.

Az alsóházban a legnagyobb presztízsű és hatalmú bizottságok a ráfordítással/tulajdonítással (*Appropriations*), a költségvetéssel (*Budget*), a kereskedelemmel (*Commerce*), a pénzügyekkel (*Financial Services*), illetve a működési szabályokkal (*Rules, Ways and Means*) foglalkozók, de időszaktól függően sok más bizottság is működik egyszerre. A Szenátusban a legfontosabb bizottságok a külkapcsolatokkal (*Foreign Relations*), a fegyveres szervekkel (*Armed Services*), a pénzügyekkel (*Financial*), a kereskedelemmel (*Commerce*), illetve a ráfordítással/tulajdonítással foglalkozók (*Appropriations*).

A kongresszusi képviselők ismérvei

A kongresszusi képviselő legfőbb ismérve, hogy valahol megválasztották. Választókerületében először a Republikánus vagy a Demokrata Párt (esetenként másik, kisebb párt) jelöltjének pozícióját nyeri el, nagy kampánystáb és jelentős kampánypénzek hozzájárulásával. Ezek után az általános, föderális választáson kell győzedelmeskedni. Fontos, hogy pontosan milyen pozícióért indul, hiszen választási logikájában is eltér a felsőház az alsóháztól.⁴ De a legfontosabb, hogy nyerjen, hiszen ha már egyszer nyert, legtöbbször újra is választják: ezt nevezi a szaknyelv „*incumbent's advantage*”-nek, vagyis a hivatalban lévő képviselő előnyének.

De milyen szabályok alapján nyerhet választást a kongresszusi képviselő? A választások alapvetően a „nyertes mindent visz” elve alapján működnek,

⁴ Az alsóházi képviselőket kettő, a szenátorokat hat évre választják. Mivel kétévente új Kongresszus alakul, joggal merül fel a kérdés, hogy hogyan is történik ez a gyakorlatban. A választási logikában a Szenátust három úgynevezett „hullámr” vagy „osztályra” osztják (*class 1, 2, 3*): az első kettőben harminchárom, a harmadikban pedig harmincnégy szenátori széket osztanak szét. Ezek közül minden második évben csak az egyik osztályt választják meg – a teljes alsóház mellett –, a másik két osztály szenátorai pedig továbbviszik mandátumukat a következő Kongresszusra. Különleges esetekben, amikor valamiért megüresedik egy szenátusi hely (például meghal a törvényhozó), nem tartják az osztályrendet, hanem a mindenkor aktuális pótlási szabályok szerint járnak el. Megjegyzendő még, hogy az egyes tagállamok kisebb mértékben, de eltérő módon választják szenátorait. Míg rendszerint a legtöbb szavazatot szerzett jelölt lesz szenátor, Georgia államban például ez csak akkor történik, ha az a jelölt a szavazatok több mint 50 százalékát megszerezte. Ha ez nem valósul meg, második forduló írnak ki.

vagyis a legtöbb szavazatot kapó jelölt nyeri az egész választókerületet, nem kell több mint a szavazatok felét elnyerni, illetve nincs kompenzáció a nem nyertes jelöltek szavazataiból. Bár a 2020-as években elkezdtek más szabályokkal is próbálkozni egyes államokban (például Alaszkában), a győztes mindent visz módszer szinte egyeduralkodó az amerikai választási logikában. Ez kongresszusi szinten, az úgynevezett Duverger-törvény miatt, kétpárti rendszert predesztinál. Vagyis *de jure* nincs konkrétan kétpártrendszer, *de facto*, a választási törvények mögöttes hatalmi logikája miatt ez alakult ki.

Itt érkezünk el az amerikai törvényhozó második legfontosabb ismervéhez, a párthovatartozáshoz. A fent említett választási logika miatt a kisebb, úgynevezett harmadik pártok potenciális szavazói gyakran elbizonytalanodnak, hiszen tudják, a két megapártnak nemigen lehet kihívója, szavazatuk így egyszerűen elveszhet. Ebből következik, hogy inkább választanak a két nagy tömörülés közül. Gyakori továbbá emiatt, hogy a különféle népszerű mozgalmak is a két nagyobb párt – amelyek egyébként éberén figyelnek kisebb versenytársaik meggyengítésére – valamelyikéhez sorolnak be.

Előfordul, hogy egyes harmadik párti jelöltek – esetenként akaraton kívül – az egyik nagy párt érdekét szolgálják, mivel indulásukkal megosztják a másik oldal szavazóit. Példa erre a Libertáriánus Párt, amelynek követői a mérsékelt (visszahúzódnak) kormányzat hívei, vagyis hasonlóan gondolkodnak, mint a republikánusok, míg a demokraták inkább a nagyobb, beavatkozó kormányzatot támogatják. Ha elindul egy libertáriánus jelölt, az gyakran megosztja a republikánus szavazóbázist, és győzelemhez segíti a demokratákat.

A Kongresszusban tehát már stabilnak mondható kétpárti rendszer van. Ugyan vannak függetlenek (mint Bernie Sanders vermonti szenátor), de ők is egyértelműen kötődnek az egyik oldalhoz (Sanders például a Demokrata Párthoz), sőt, a törvényhozásban az egyik párt csoportjához is tartoznak („*caucus with*” az angol leírása, vagyis *de jure* nem, *de facto* azonban szinte párttagok).

Ahogy a fentiekben is láthattuk, változó, hogy melyik párt van hatalmon az alsóházban, a Szenátusban, illetve a Fehér Házban, ezért az úgynevezett osztott kormányzás igen jellemző az Egyesült Államokban.

A képviselők szavazási szokásai

De milyen esetekben és milyen logika szerint döntenek úgy az egyes képviselők, hogy igennel, nemmel szavaznak, esetleg tartózkodnak egyes törvényjavaslatoknál?

Bár az egyéni, szubjektív szempontok száma hatalmas lehet, döntő tényezőnek mégis a pártaffiliációt, az ideológiai meggyőződést, a vezetés (párt, Kongresszus, elnök) hozzáállását az egyes kérdésekhez, illetve a választókerületi polgárok befolyásoló hatását tekinthetjük.

A pártaffiliáció, gondolhatnánk, egy az egyben magyarázza a képviselő viselkedését, és valóban, ez a döntő mozzanat: a 21. században a pártpreferenciától eltérő szavazás mértéke egyre csökken. Az 1970-es években akár a szavazatok 30 százaléka is szembement a párt elvárásaival, mára ez a szám pár százalékra mérséklődött. Az elmúlt ötven évben továbbá megfigyelhető az a tendencia is, hogy a két párt szavazóinak nézetei egyre monolitikusabbak lettek, vagyis adott kérdésben hasonlóak a meggyőzések, ami – természetesen – „összezárja” a képviselőket is az egyes törvényjavaslatok szavazásakor. Mindez azt mutatja, hogy a pártidentitás egyre jobb viselkedésmagyarázó modell, aminek velejárója a Kongresszus polarizációja.

A képviselők eltérő nézeteket vallanak például az állam és a kormányzat helyes szerepéről vagy egyes társadalmi kérdések megfelelő kezeléséről, így bár van ideológiai diverzitás a pártokon belül, néha ütköznek a képviselők nézetei, de nagy átlagban elmondható, hogy a demokraták liberálisok (és egyre erőteljesebben liberálisok), a republikánusok pedig konzervatívok (és ők is egyre erőteljesebben konzervatívok). A választókerület polgárainak nézetei is számítanak továbbá, hiszen az egyes képviselőt ezek a polgárok választják meg. Viszont ezen választópolgárok konkrét nézetei, illetve az, hogy melyik „ügyet” tartják éppen fontosnak, nem mindig ismertek.

Végezetül mérvadó lehet az elnök hozzáállása is adott törvényjavaslatához, ezt azonban nem szabad túlbecsülni. Az elnökök jellemzően adminisztrációjuk első évében érnek el nagyobb „sikereket”, vagyis kapnak preferenciájukat támogató kongresszusi szavazatokat. Ez átlagban 60–80 százalék között mozog összességében, tehát az elnöki preferenciákat nagyjából három ötöd/négy ötöd arányban támogatja a Kongresszus. Ez az arány egyre csökken az elnökök adminisztrációjának további éveiben. Összességében elmondható, hogy bár valamennyit számít, mit mond az elnök, de a Kongresszus az elnöki véleménnyel gyakran szembemegy, ha saját érdekei úgy kívánják.

A Kongresszus legfontosabb külső kapcsolatai

Az elnök, a bürokrácia és a bíróságok kongresszusi kapcsolata

Ahogy a fentiekből is látható, az elnök és a Kongresszus kapcsolata komplex és sokrétű. Az alkotmány ugyan rögzíti, hogy mely jogkörök vannak a Kongresszusnál, és melyek az elnökénél, de gyakran csak absztrakt módon. A konkrét részleteket maguk a szereplők, a tradíciók, illetve az ambíciók határozzák meg.

Fontos újra megjegyezni, hogy a képviselők sokat adnak arra a látszatra, miszerint a törvényhozás az elnöktől független. Az 1789-ben először összegyűlt Kongresszus például nem várta meg az első amerikai elnök, George Washington megérkezését New Yorkba – még úton volt Virginiából, amikor a képviselők már megkezdték törvényjavaslatok tárgyalását.

A következőkben az elnöknek a Kongresszusra gyakorolt hatását vizsgáljuk. Ezt a legegyszerűbben úgy fogalmazhatjuk meg, hogy az elnök kongresszusi ereje a „meggyőzésben” rejlik. Ez olyan „puha” eszköz, amellyel az álláspontok finom alakítását tudja elérni, illetve közvetett módon befolyásolni tudja a képviselők döntéseit, a nyilvánosságot, a pártfegyelmet, illetve az autoritását felhasználva.

Az elnök szerepe azonban nem merül ki ennyiben. Időszakonként elküldi a Kongresszusnak évesbüdzsé-tervét, amivel elindítja a pénzügyi forrásallokáció folyamatát. Az alkotmány továbbá megemlíti, hogy az elnök köteles a Kongresszust a fontos kérdésekről informálni (manapság ez az éves „*State of the Union*”, azaz évértékelő beszédében történik). Maga a Kongresszus is gyakran felelős azért, hogy sok olyan hatalom, amely eredetileg inkább hozzá volt köthető, mára már az elnök hatáskörébe tartozik. A kongresszusi döntéshozatali folyamatban betöltött szerepe miatt egyes elemzők a „legfőbb törvényhozóként” is aposztrofálják az elnököt. Mindenesetre a két hatáskör változásait és aktualitásait is érdemes észben tartani, amikor a Kongresszus viselkedését vizsgáljuk.

A Kongresszusnak a bürokráciával és a bíróságokkal is együtt kell dolgoznia, hiszen bár a törvényeket a törvényhozók alkotják, részletes implementációjuk és a jogi felülvizsgálat hatásköre már nem az ő kezükben van. Ebbe a relációba beletartozik, hogy a Kongresszus legalább részlegesen felelős a hatalmas washingtoni bürokrácia működtetésének finanszírozásáért.

A bíróságok munkája is részben átfedésben van a Kongresszuséval, bár kapcsolatukat csak röviden vázolja az alkotmány. A Legfelsőbb Bíróságon kívül, ahova a tagokat az elnök – a Kongresszus jóváhagyásával – delegálja, a többi bíróság felállítását az alkotmány a Kongresszusra bízta, a részletek szabályozása nélkül.

A legtöbb konfliktus a Legfelsőbb Bíróság és a Kongresszus között van, ami abból fakad, hogy a két intézmény esetenként eltérően értelmezi az alkotmányt. Bár a Legfelsőbb Bíróságnak vélhetően több kongresszusi döntésről lenne álláspontja, de hogy elkerülje a bírósági hatáskörtúllépés vádját, igyekszik csak a legfontosabb kérdésekben véleményét nyilvánítani.

Ahogy az elnök és a Kongresszus kapcsolata, a bíróság és a Kongresszus viszonya is csak részben szabályozott az alkotmányban, ezért az eltérő példák eltérő viselkedési mintákat mutatnak. Spekuláció, de talán az is lehetett a célja az alkotmány íróinak, hogy a három hatalmi ág egyike se érezhesse magát mindig kizárólagosan „nyeregben”, hanem kénytelen legyen konkrét ügyekben kompromisszumos megoldást találni. Ezt hívjuk gyakran a fűkek és ellensúlyok rendszerének.

Megjegyzendő még, hogy ezeken a formális hatalmi aktorokon kívül az informális hatalmi csoportok is jelentősen befolyásolhatják a Kongresszust, illetve az egyes képviselőket. (Ezeknek jelen kötet teljes fejezetet szentel.)

A Kongresszus és belpolitika, valamint a költségvetés

Az USA belpolitikájának legfontosabb, a Kongresszus által részben kontrollált eleme az éves föderális költségvetés elfogadása. A költségvetés megtervezésében és végrehajtásában a Kongresszus hatásköri átfedésben van az elnökkel. A költségvetés kötött, illetve szabadon felhasználható részeiről, magáról a költségvetés mértékéről, valamint az adósságplafonról is gyakran vére menő viták folynak a törvényhozásban. Részleteiben hosszú folyamat, sok finomsággal – például a törvényhozási jóváhagyás (*authorization*) nem jelent automatikus kifizetést, azt csak a ráfordítás/tulajdonítás (*appropriation*) eredményezi.

Fontos továbbá különválasztani a szakpolitikai törvények valós hatását azok látszatától. Gyakran a Kongresszus csak azért fogad el egy törvényt, hogy enyhítse a rajta lévő nyomást, amikor a választópolgárok – akik nem szakpolitikai szakértők –, azt várják tőle, hogy tegyen valamit bizonyos kérdés kapcsán. Ennek legkönnyebb módja a „*throw money at it*”, vagyis a nem kellően megtervezett pénzügyi támogatás kijelölése. De a gyorsaság velejárói a végül nehezen számonkérhető eredmények és a hatásosság hiánya.

A külpolitika

A Kongresszus nagy hatást tud gyakorolni a külpolitikára, ugyanakkor a terület folyamatos hatalmi versengés tárgya, hiszen mind az elnök, mind a törvényhozás szeretné magának tudni az amerikai külpolitika irányításának privilégiumát. Valójában a külpolitika meghatározását közösen végzik. Egy egyszerű modell szerint az elnöknel a javaslat hatalma (*propose*), a Kongresszusnál az elrendezés hatalma (*dispose*) van. Egy másik megközelítésben a végrehajtó és a törvényhozó ág az amerikai történelemben „húzd meg, ereszd meg” játékot játszik a külpolitika kapcsán, amit saját hatalmi ambíciójuk és a sikertelenségtől való félelmük kettős hatása tart közös metszetben.

Mindazonáltal a két fél nem teljesen egyenrangú. A külpolitika terén inkább az elnök az erősebb, de üggyől függően gyakran csak árnyalatnyival. Azért tarthatjuk az elnök befolyását jóval nagyobbnak, mert a nemzetközi nézőpontból látványos esetekben ő az Egyesült Államokat képviselő személy, például a nemzetközi fórumokon való részvételnél vagy háború, illetve krízisek idején. Megemlítendő azonban, hogy az elnöki külpolitikai hatalom nem az alkotmányban lefektetett szabályokból származtatható kizárólagosan. Hatalmának egyik része a precedensalapon magához vont hatáskör, amelynek a Kongresszus valamilyen indoknál fogva nem állt kellően ellen.

A külpolitikában a leglátványosabb törvényhozási szereplők a külpolitikával (*Senate Foreign Relations, House Foreign Affairs*) és a nemzetbiztonsággal (*Senate Armed Services, House Armed Services*) foglalkozó bizottságok vezetői. Ugyanakkor a Kongresszus gyakran reaktív szerepben van, hiszen deliberatív intézményi identitása nem ideális krízisek kezeléséhez. Mivel az amerikai külpolitika is krízisdominált, ahol az elnök az elsődleges szereplő, így a Kongresszus másodhegedűs-szerepre kényszerül.

Zárszó

Az Egyesült Államok Kongresszusa az írott és íratlan politikai szabályok szerint működő komplex gépezet. Sokrétűsége adja szépséget, de formális, illetve informális működési pilléreinek megismerése nem könnyű.

A Kongresszus formálja az amerikai politikát, de az amerikai politika is formálja azt. Korunk talán legjellemzőbb fejleménye, amely az egész amerikai társadalomra és intézményrendszerre is rányomja a bélyegét, az extrém polarizáció.

Ez persze nem új keletű jelenség, ami viszont új, hogy az elit, azon belül a Kongresszus ezt nem mérsékelni próbálja, hanem fokozni. A megosztottság, az érzelmi túlfűtöttség a Kongresszusban is nőttön nő, a legalapvetőbb kérdésekben sincs egyetértés. De megfigyelhető ez a törvényhozáson kívül is, például amikor a demokrata elnök a Legfelsőbb Bíróságot aposztrofálja „nem normális” bíróságként, valamint akkor, amikor egy volt republikánus elnök az Igazságügyi Minisztérium munkásságát vádolja partizán-részrehajlással.

Egy másik mérséklő szerepkör is eltűnt a Kongresszusból. Ez pedig a kétpártiság (*bipartisanship*) korának vége. Míg a múltban a polarizációt gyakran a kongresszusi kétpártiság, vagyis a problémák középre húzó rendezési elve enyhítette, a 2000-es évek eleje óta a szakpolitikák kompromisszumos rendezésének, illetve megoldásának lehetősége egyre csökken.

Az, hogy mindezen tendenciák hova vezetnek, jelenleg nehezen megjósolható. Ami bizonyos, hogy az állami intézményekbe vetett bizalom egyre csökken. S ez igaz a Kongresszusra is. Az mindenesetre elmondható, hogy egy közös ellenségkép (valós vagy kreált), amilyen Kína is, összezárásra kényszerítheti a megosztott és polarizált intézményt.

Felhasznált irodalom

WILSON, Woodrow (1973): *Congressional Government: A Study in American Politics*. Gloucester: Peter Smith.

Ajánlott irodalom

Congress Collection [é. n.]. Online: <https://library.cqpress.com/congress/index.php>

DAVIDSON, Roger H. et al. szerk. (2019): *Congress and Its Members*. Washington, D. C.: CQ Press.

FISHER, Louis (2014): *Constitutional Conflicts between Congress and the President*. [H. n.]: University Press of Kansas.

GREEN, Matthew N. (2010): *The Speaker of the House: A Study of Leadership*. New Heaven: Yale University Press.

HAMILTON, Lee H. (2004): *How Congress Works and Why You Should Care*. Bloomington: Indiana University Press.

- JACOBSON, Gary C. – CARSON, Jamie L. (2019): *The Politics of Congressional Elections*. [H. n.]: Rowman & Littlefield.
- LEE, Frances E. (2009): *Beyond Ideology: Politics, Principles, and Partisanship in the U.S. Senate*. Chicago: University of Chicago Press.
- OLESZEK, Walter J. et al. (2015): *Congressional Procedures and the Policy Process*. Washington, D. C.: CQ Press.
- Quarterly, Congressional. Congressional Quarterly's guide to Congress* (2000). Washington, D. C.: CQ Press.
- REMINI, Robert Vincent (2006): *The House: The History of the House of Representatives*. New York: HarperCollins.
- SULKIN, Tracy (2005): *Issue Politics in Congress*. New York: Cambridge University Press.
- TAMA, Jordan (2023): *Bipartisanship and US Foreign Policy: Cooperation in a Polarized Age*. Oxford: Oxford University Press.
- THURBER, James A. szerk. (2001): *The Battle for Congress: Consultants, Candidates, and Voters*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- WIRLS, Daniel – WIRLS, Stephen (2004): *The Invention of the United States Senate*. Baltimore: JHU Press.

[Vákát oldal]

Merkovity Norbert

Pártok és pártrendszer

Az Egyesült Államokban két releváns párt létezik, emiatt kétpártrendszerként hivatkozunk rá. Ámde a helyzet ennél valamivel bonyolultabb. Valóban két párt, a Demokrata és a Republikánus Párt jelöltjei tudják eséllyel megszerezni választásokon a hatalmi ágak valamelyik posztját, de sok kis párt, amelyekre összefoglalóan harmadik pártként hivatkozunk, és akár független jelöltek is képesek befolyásolni a két nagy versenyt. Mindezt tovább bonyolítja, hogy a két párt sem úgy működik, ahogyan azt Európában megszokhattuk. Ennek két fő oka van. Az egyik ok, hogy 50 tagállam önállóan működő demokratáinak és republikánusainak szervezeteit fogja össze a Demokrata Nemzeti Bizottság és a Republikánus Nemzeti Bizottság, a DNC és az RNC. A másik ok pedig az, hogy az egyes pártok ideológiai-politikai spektruma a progresszívtól (a 21. századra jellemző észak-európai szociáldemokratától) a liberálison és a mérsékeltén át a konzervatívig, manapság pedig már az ultrakonzervatívig (európai terminus szerint szélsőjobboldalig) terjed. Attól függően, hogy melyik államból, milyen háttérrel érkeznek a politikusok, úgy fog változni az ideológiai beállítottságuk akár egy párton belül is. Mindezek miatt célszerűbb széles körű választási koalícióként tekinteni a két pártra, amely a történelem során rutinszerűen szövetkezett különféle politikai mozgalmakkal és irányzatokkal, ezért már csak tagállami szinten is magas a bejutási küszöb egy új pártkezdemény számára.

A kétpártrendszer kialakulásának okai és korszakai

A kétpártrendszer kialakulását három körülmény befolyásolta. Ezek közül az első a választási rendszer, amely az egyszerű többségi rendszer (*first-past-the-post*) elvén működik az első választások óta. Léteznek ugyan más megoldások is egyes tagállamokban, de ezek érdemben nem befolyásolják azt, hogy a leadott szavazatok többségét megszerző jelölt nyeri a választást a legtöbb államban. A Duverger-törvény szerint a relatív többségi választási rendszer hosszú távon kétpártrendszerhez vezet. Az időtáv ugyan nem definiált a törvényben, de az USA-ban nem volt szükség hosszú időre, hogy kialakuljon ez a szisztéma.



https://doi.org/10.36250/01189_06



<https://orcid.org/0000-0003-3977-7901>

Ez a második és a harmadik körülménnyel magyarázható, amely a szavazás módját jelenti.

Az 1880-es évekig az amerikaiak szóban, hangosan szavaztak. Az ilyen szavazás segíti az ismert és nagy pártokat, de nem kedvez a kevésbé ismert kis pártoknak. A harmadik körülmény is a szavazáshoz kötődik. A szavazatok titkosságának kimondása után az államok különféle módokon vezették be az intézményt, egyes államokban lehetővé téve például azt, hogy a pártújságok előre kitöltött szavazólapokat nyomtassanak, amelyeket aztán csak be kellett dobni a szavazóurnába. Nem ez volt az egyetlen megoldása a pártoknak, hiszen a századfordulóra már megerősödtek és sok államban a választott tisztségviselők szervezték a választásokat, amivel további adminisztratív akadályokat gördíthettek a harmadik pártok indulása elé. Látható tehát, hogy a választási szisztéma és a nagy pártok érdeke vezetett ahhoz, hogy az USA politikai rendszerére kétpártrendszerként hivatkozzunk.

A pártrendszer, ahogy általában más országokban is, nem statikus, hanem az évek során folyamatosan alakul és átalakul. A szakirodalomban általában a pártrendszer öt–hét korszaka jelenik meg, a köztársaság első évtizedétől egészen napjainkig számítva. A továbbiakban az amerikai pártrendszer hét korszaka mellett érvelünk.

Az első pártrendszer a Föderalista Párt dominálta időszakot öleli fel 1792 és 1824–1828 között. A második pártrendszer 1824–1828-tól kezdődött és 1854–1860 körül ért véget, s a Demokrata Párt létrejöttéhez és megerősödéséhez kötődik. A harmadik pártrendszer 1854–1860 és 1896 között működött, és a Republikánus Párt létrejöttét és megerősödését fémjelzi. A negyedik pártrendszer a progresszív és részben a nagy gazdasági világválság korszaka, amely 1896-ban kezdődött, és 1932-ben ért véget. Az ötödik 1932-től 1976–1980-ig tartott, és a gazdasági válság, illetve a II. világháború okozta társadalmi átalakulás hajtotta szavazói változásokra adott pártreakciókat reflektálja. A neoliberalis fordulat hozta el a hatodik pártrendszer korszakát 1980 és 2016 között.¹ Sok érv szól amellett, hogy 2016-tól kezdődően új, hetedik korszak kezdődött a Republikánus Párt ultrakonzervatív irányba való elmozdulásával.² A fejezet következő részeiben az egyes időszakokat vizsgáljuk meg közelebbről azzal, hogy az ötödik korszaktól kezdődően egyben mutatjuk be az összefüggéseket, amelyek elvezetnek napjainkig.

¹ Lásd: HERSHEY 2014; HERSHEY 2015: 131–138; SILBEY 2010.

² BREWER–MAISEL 2020: 42–47.

Az első pártrendszer

Az alapító atyák nem gondoltak a pártokra, amikor az alkotmányt szövegezték, mégis ezek a pártok azok, amelyek rendszeresen artikulálják a közvélemény felé a dokumentumban és a kiegészítéseiben foglaltakat. Az államalapítók közötti első nézetellentétek még nem vezettek a pártosodáshoz. Az antiföderalistáknak nem lett pártjuk, csak később csatlakoztak párthoz. Sőt, maga George Washington ritkán foglalt állást a két fél vitáiban, noha közelebb állt a föderalistákhoz, de később sem lépett be egyetlen alakuló pártformációba sem.

Az alkotmány ratifikációjával az antiföderalisták vesztek. A föderalisták erős emberei körül pedig frakciók kezdtek el kialakulni. Ilyen erős ember volt Alexander Hamilton és Thomas Jefferson, a Washington-adminisztráció pénzügyminisztere és külügyminisztere. Jefferson kifogásolta Hamilton rugalmas alkotmányértelmezését, amely például a nemzeti bank létrehozásához vezetett. Hamilton már 1789-től elkezdte kiépíteni a támogatóinak laza hálózatát, ami az 1790-es évek elejére a *Föderalista Párt* képében formálódott ki. Jefferson James Madisonnal szövetkezve létrehozta az informális politikai frakcióként alig három évet működő *Adminisztrációellenes Pártot*, de ugyanezen az alapon, az egykori antiföderalistákkal kiegészülve hozták létre az immár pártként értelmezhető *Demokrata-Republikánus Pártot*.³

A Föderalista Párt adta az első, Washington utáni elnököt, John Adamset, illetve vezető párt volt a Kongresszusban az 1800-as évek elejéig, majd meghatározó párttá vált további néhány választáson keresztül. A párt népszerű volt New Englandben, a városokban és a kor üzletembereinek a körében, akik támogatták a központi kormányzat bizonyos, az alkotmány adta keretek közötti növekedését. Mivel Hamiltonnak a pénzügyminiszteri pozíciójából fakadóan sok betölthető álláshelye volt, amit arra használt, hogy erősítse a pártot, a föderalistáké hamarosan országosan szervezett párt lett. A külpolitikájukat tekintve a föderalisták nem nézték jó szemmel a francia forradalmat, később ellenezték, hogy az USA támogassa a háborúzó feleket Európában, emiatt háborúellenes pártként is tekintettek rájuk. A nemzetközi rabszolga-kereskedelem ellen is küzdöttek, aminek köszönhetően New York városban eltörölték a rabszolgaságot.

A Demokrata-Republikánus Párt négy elnököt adott, Thomas Jefferson volt az első, John Quincy Adams az utolsó. Az 1800-as évektől az időszak végéig

³ Bővebben: CHAMBERS 1972.

vezető párt volt a Kongresszusban. Jeffersonék – Hamilton-ellenes – frakciójához olyanok csatlakoztak, akik mereven értelmzték az alkotmányt. A politikájuk lényege az volt, hogy a tagállamok széles körű szabadságot élvezzenek a központi hatalommal szemben. Farmerek, kereskedők, sok államban írás és skót bevándorlók támogatták a pártot, főleg New Englanden kívül. Amikor délen és az akkori nyugati határokon összeomlott a Föderalista Párt, akkor a demokrata-republikánusok maradtak az egyetlen erő, igaz, a nyugati államokban ekkor még kevesebben éltek, ezért kevés szavazatot jelentett az ott begyűjtött győzelem. Jeffersonnak mindössze egy részállású betölthető álláshelye volt a külügyminisztériumban, amelyet egy újságírónak adott, akinek a feladata az volt, hogy támadja a föderalistákat.

A demokrata-republikánusok nem riadtak vissza, ha hadba kellett lépni. Mivel Jefferson frankofón volt, ezért megpróbálta elérni, hogy az USA Franciaországot támogassa a britek elleni háborúban, aminek Washington ellenállt. Néhány évtizeddel később pedig háborúban álltak Nagy-Britanniával, aminek eredményeként a brit katonák felgyűjtották a Fehér Házat 1814 augusztusában.⁴ A rabszolgasághoz fűződő viszonyuk kettős volt. Délen támogatták, északon morális alapon ítélték el. Így tett maga Jefferson is a magánéletben, aki ímmel-ámmal ugyan megígérte, hogy felszabadítja a rabszolgáit, de ezt a végrendeletében sem tette meg, kivéve a rabszolga szeretőjét és a tőle született egyes gyerekeit.

A kor kampányai nem voltak mentesek a sárdobálástól, aminek a terepet a föderalista és republikánus sajtó adta. Politikai támogató- és gúnyversek, viták és más írásos anyagok jelentek meg a kis területeken terjesztett lapokban. Ezek a szövegek stimulálták a fiatal állam írásos kultúráját, és ahhoz is hozzájárultak, hogy létrejött az angol nyelv amerikai változata. A virágzó közéleti viták ellenére egyre több olyan terület csatlakozott az állam növekedésével, amely a tagállamok nagyobb szabadsága mellett foglalt állást, aminek következtében a Föderalista Párt jelentéktelenné vált az 1810-es évek közepére. 1825-ben a kongresszusi jelenléte is megszűnt, mindeközben a demokrata-republikánusok a „jó érzések korszakát” hozták el a még mindig fiatal államnak.

⁴ A brit katonák olyan gyorsan jutottak el a Fehér Házig, hogy a vacsorához készülő Madison elnök mindent hátrahagyva menekült el. A vacsorát végül a behatoló katonák fogyasztották el, majd felgyűjtották az épületet.

A második pártrendszer

Az egykori Demokrata-Republikánus Pártra különféle névvel hivatkoztak. Nevezeték Demokrata Pártnak vagy az alapítóra utalva Jefferson Pártjának is. A tagok – reflektálva a tagállamok jogaiért folytatott küzdelemre – legtöbbször Republikánus Pártként hivatkoztak rá. Az elnevezések egyike sem utal a későbbi Demokrata és Republikánus Pártra, ahogyan az elnevezések mögött nem található egységes politikai platform, irányzat vagy frakció. A különféle platformok létrejöttéhez és a párt feloszlásához az 1824-es elnökválasztás vezetett el, amikor négy demokrata-republikánus indult az elnöki székért. Ez volt az első alkalom, hogy egyetlen jelölt sem érte el az elektori szavazatok több mint felét, emiatt a 12. alkotmánykiegészítés értelmében a Képviselőház szavazott arról, hogy ki legyen az elnök. A két fő jelölt John Quincy Adams (84 elektori szavazat a kiosztható 261-ből) és Andrew Jackson (99 elektori szavazat) volt. A negyedik helyen végzett Henry Clay (37 elektori szavazat), aki visszalépett Adams javára. Az elektori szavazatok többségét ugyan még így sem szerezte meg Adams, de az államonként szavazó képviselők körében már ő nyerte a legtöbb szavazatot, ezért belőle lett elnök. Jackson azonban nem adta fel. A kongresszusi képviselők körében sok támogatóra talált, akik sok esetben az új elnök politikája ellen szavaztak. Rájuk „Jackson emberei” néven hivatkoztak „Adams emberei”. A megosztott Kongresszus vetett véget a jó érzések korszakának, és vezetett el a pártszakadásig 1828-ban, aminek eredményeként létrejött a *Demokrata Párt*.

A Demokrata Párt az 1828-as választáson mérettette meg magát először, Andrew Jacksonnal az élen. A párt szervezésében Martin Van Buren állt az élre, akinek köszönhetően az 1830-as évekre már minden államban működött a szervezet. A párt a központi kormányzat fontos belpolitikai feladatai között a bankügyeket és a vámokat nevezte meg, monopóliumellenes és a szabad kereskedelem híve volt. Az erős hatáskörrel rendelkező tagállamokban hitt, de mindvégig támogatta az új földterületek megszerzését, a mezőgazdasági területek növelését, akár annak árán is, hogy az őslakos indiánokat elűzték a földjeikről. A terület-szerzési politikából fakadóan az ország háborúba szállt Mexikóval 1846-ban, aminek eredményeként először harcolt amerikai katona idegen földön. Texas és Kalifornia, valamint más délnyugati államok e háború eredményeként kerültek az Egyesült Államokhoz. Mindezek mellett a kezdeti Demokrata Párt nem támogatta a rabszolgaság eltörlését.

A megmaradt Demokrata-Republikánus romokon „Adams emberei” hozták létre a *Nemzeti Republikánus Pártot*, amelyet Anti-Jackson Pártnak is neveztek.

Az első és egyetlen elnöke John Quincy Adams volt, aki a Kongresszusban elnyert elnöki ciklus közben váltott pártot. A későbbiekben ez a párt mérsékelt sikereket ért el. Henry Clay vezetésével, aki 1832-ben elvesztette az elnökválasztást, végül a *Szabadkőműves-ellenes Párt*tal szövetkezett, és ebből az összeolvadásból jött létre a *Whig Párt*. Az 1856-ig létező párt volt az első, amely a déli és a nyugati területeken is valódi kétpárti versengést volt képes megvalósítani a Demokrata Párttal. A whigek két elnököt adtak, és a Kongresszus meghatározó pártját képezték.

Mindkét párt az egyre növekvő középosztály képviselője volt. A whigek képesek voltak megszólítani a konzervatívabb szavazókat, míg a demokraták a valamivel liberálisabb (és libertariánus) szavazókat. A szavazótáborok közötti átfedések lehetővé tették a kampánystratégiák további fejlesztését, amelynek a középpontjában továbbra is a sajtó állt. A whigek mögött több lap állt, amit a demokraták a jobb mobilizációs képességeikkel ellensúlyoztak.

A korszak végére az eredeti pártellentétek lassan feloldódtak. Szintén a szavazatszerző stratégia része volt, hogy a pártok az ellenfél több népszerű ügyét átemeltek a saját programjukba. Az ország növekedett, a gazdaság modernizálódott, de az átütő whig sikerek elmaradtak. Új ügyek kerültek előtérbe, mint a nacionalizmus, a vallás vagy a rabszolgaság, amivel kapcsolatban a Whig Párt sokáig nem foglalt állást. Az 1850-es évek végére világossá vált, hogy egyetlen lehetősége az, ha a Demokrata Párt kettészakad, ahogyan tette ezt a Demokrata-Republikánus Párt nagyjából 30 évvel korábban.

Az új témák teremtették meg a lehetőséget az egykori whig politikusnak, Abraham Lincolnnak, hogy kihívás elé állítsa a demokrata ellenfelét, Stephen Douglast. Az illinois-i szenátusi helyért rendezett választást különböző helyszíneken tartott több – az újságoknak köszönhetően a teljes ország közvéleménye előtt zajló – jelölti vita előzte meg 1858-ban. A politikai értékekről szóló vitasorozat egy-egy kiadása nagyjából háromórás volt. Hatvan percet beszélt az egyik jelölt, majd kilencven percben válaszolt a második, amire harminc percben reagált az első. Az első és a második szerep cserélődött a hét helyszínen augusztus és október között rendezett vitákon.⁵

⁵ Ez a vitasorozat a mintája a jelölti viták egyik klasszikus fajtájának, a Lincoln–Douglas-féle vitaformátumnak.

A harmadik pártrendszer

Az illinois-i vitasorozat után tartott állami szenátorválasztást ugyan Abraham Lincoln elveszítette, de cserébe országos ismertséget szerzett magának és az 1854 óta szárnyait bontogató *Republikánus Pártnak* (amelyre *Grand Old Party*ként – *GOP* – is hivatkoznak). A hitevesztett whig politikusok nagy számban léptek át az új pártba, de valójában több kisebb párt összeolvadásából jött létre. Ezek közül is kiemelendő a *Szabad Föld Párt*, amelyik a pártjukat elhagyó abolicionista⁶ whigek és demokráták *single-issue* szervezete volt. Az induló Republikánus Párt bázisa a Mason–Dixon-vonaltól északra, a rabszolgaságot nem engedélyező államokban volt.

Mindeközben a gazdaság ütemesen fejlődött. Az iparosodottabb északi államokban egyre több munkaerőre volt szükség a gyárakban, ahol fizetésért dolgozhattak a munkások. Számukra kihívást jelentettek az európai ipari termékek és az iparosodott gyártás, amely olykor olcsóbban voltak képes előállítani ugyanazokat a termékeket. Éppen ezért az északiak a vámok erősítését és az amerikai ipar védelmét tekintették egyik fő politikai céljuknak. A Mason–Dixon-vonaltól délre ültetvényes gazdálkodást folytattak, s rabszolgákat dolgoztattak, akiket rabszolga-kereskedők szállítottak a déli államokba. Az ipari fejlődés sokkal lassabb volt, és az ültetvényesek nem is voltak érdekeltek abban, hogy befektessenek új gépekbe, ha sokkal kisebb anyagi ráfordítással vásárolhattak rabszolgákat, akik ingyen dolgoztak nekik. Európa a déliek számára maga volt az üzlet, hiszen a megtermelt nyersanyag fontos piaca volt, cserébe pedig kész termékeket tudtak importálni. Emiatt a vámok alacsony szinten tartásában vagy akár eltörlésében voltak érdekeltek. Az észak és dél közötti ellentétek ebben gyökereznek: a déliek azért nem akarták az amerikai ipar védelmét erősíteni, mert az ingyen munkaerő így is biztosította számukra a profitot. E magyarázat mellett természetesen a rabszolgaság morális, emberi tényezőket figyelembe vevő szempontjai is előkerültek, amit sokszor az alkotmánnyal és a *Bill of Rights* alkotmánykiegészítésekkel támasztottak alá az északi abolicionisták.

A Demokrata Párt a pártrendszer második időszakában országos párttá nőtte ki magát sok különböző platformmal. Az időszak végére az egyik legmeghatározóbb párton belüli különbség a földrajzi alapú megosztottság volt. Az északi demokráták abban voltak érdekeltek, hogy az amerikai ipar előnyt élvezzen

⁶ Amerikában kimondottan a rabszolgatartás eltörlését célzó mozgalomra utal a kifejezés.

az európaival szemben, ezért úgy vélték, hogy a délieknek is be kell állniuk a sorba, még akkor is, ha ez a rabszolgaság megszűnésével járna. A déli demokraták viszont abban voltak érdekeltek, hogy a rabszolgarendszert az újonnan csatlakozó területekre is kiterjesszék. Tudniillik a gazdag ültetvényesek könnyedén tudtak földet vásárolni az újonnan szerzett területeken, ahol ültetvényes gazdálkodást kívántak megvalósítani. Az ellentét az 1860-as elnökválasztásra csúcsosodott ki, amikor az északi demokraták Stephen Douglast, a déli demokraták John C. Breckinridge-et jelölték elnöknek. Így adódott a lehetőség a Republikánus Párt számára, hogy jelöltje, Abraham Lincoln megnyerje a választásokat (a szavazatok kevesebb mint felével, de az elektori szavazatok 59 százalékával).⁷ Nagy vereség volt ez a déli demokratáknak, akik féltették a gazdasági érdekségeiket a „Yankee”-ktől.

Az ellentétek végül odáig fajultak, hogy tizenegy rabszolgatartó – „Dixie” – tagállam szervezetlen módon kivált az unióból. Kikiáltották az Amerikai Konföderációs Államokat, majd elutasították az unió egységének helyreállítását. Lincoln elnöknek nem maradt más választása, helyre kellett állítani az egységet, ami polgárháborúba torkollott 1861 és 1865 között. A polgárháború végeztével és az unió egységének visszaállításával a GOP megerősödött, a Demokrata Párt pedig meggyengült. Az előbbi északon vált meghatározó erővé, míg az utóbbi az egykori konföderációs államok fehér lakosai körében maradt jelentős. A rekonstrukció éve alatt a „dixie demokraták” ellenségesen viszonyultak a Republikánus Párthoz. A demokraták az 1870-es évekre rendezték a sorukat, és a déli bázisra támaszkodva tudtak építkezni, versenyképesnek maradni a republikánusokkal szemben. Kétszer tudtak elnököt adni még a 19. században, mindkét esetben Grover Cleveland nyert, de két különböző időpontban, 1884-ben és 1892-ben.

A rekonstrukció után következő aranykor vagy „aranyozott kor” (1870–1896) alatt különösen északon és nyugaton ütemesen fejlődött az ipar, nőtték a bérék, épült az országot behálózó vasút és – elsősorban európai – bevándorlók millió duzzasztották a népességszámot. Minden adott volt ahhoz, hogy rendezni lehessen a társadalmi egyenlőtlenségeket és a megnövekedett lakosság lakhatási gondjait. A szociális kérdések azonban újabb átrendeződésekkel jártak.

⁷ Az akkor 33 tagállamból álló ország 18 államában Lincoln került ki győztesen.

A negyedik pártrendszer

1896-tól egyre több politikus – mindkét párt soraiban – vélte úgy, hogy a gyors iparosodás és városiasodás okozta gondok, valamint az ezekkel együtt járó korrupció és a bevándorlás okozta társadalmi feszültségek sürgősen megoldandó, égető problémák. A progresszív éra a pártpolitikában a fentebb említett gondokra megoldást kínáló progresszív politikusok, programok és politikai célkitűzések korát jelenti.

A negyedik pártrendszer időszakában a GOP továbbra is több elnököt adott. A párt a nagytőkések pártjává vált, sikerrel kovácsolva egybe az északkeleti üzleti érdekeket a faji alapú megkülönböztetés megszüntetését célzó mozgalmakkal. Az egyik választási újítása az előválasztás volt. 1912-ben Theodore Roosevelt és William Howard Taft indult a republikánus elnökjelöltségért. Taftot még Roosevelt szemelte ki utódjának, aki a hagyományokat követve nyolc év elnökség után elköszönt a Fehér Házról. Taft elnöki ciklusát konzervatív fordulat követte, a progresszív értékek kevésbé voltak fontosak, aminek következtében megosztott lett a párt. A két elnökjelölt-aspiráns végül úgy döntött, hogy a nép szavazzon a jelöltségről, tartsanak előválasztásokat. Tizenhárom tagállamban rendezték meg a republikánus elnökjelöltségért zajló választásokat, amelyekből kilencet Roosevelt nyert. A párt elnökjelölő gyűlésére azonban Taft a saját delegáltjaival töltötte fel a termet, s végül őt választották jelöltnek. Roosevelt mérgében elhagyta a pártot, és *Progresszív Párt* néven új formációt hívott életre a vele tartó politikusokkal, amelynek az elnökjelöltje lett. A párt szociálisan érzékeny programot hirdetett, amelyben a szövetségi kormánynak is szerepet szánt. Végül Roosevelt és Taft elveszítette a választásokat, a demokrata Woodrow Wilson került két ciklus erejéig a Fehér Házba. A Progresszív Párt ezzel elvesztette jelentőségét, programját a demokraták vették át. A republikánusokhoz visszatérő egykori progresszívek azzal voltak kénytelenek szembesülni, hogy a párt konzervatív gazdasági fordulata véglegesen lezajlott. Ennek gyakorlati politikai megvalósulása látszott a korlátozott központi hatalom, a kapitalizmus és a szabadpiac melletti politikában, valamint általában a *laissez-faire* gazdaságpolitikai elvek mentén volt tetten érhető. A konzervatív fordulat egyik jellemző példája az alkoholtilalom volt, amely 1920 és 1933 között volt érvényben. A tilalom a republikánusokat is megosztotta, sokan kerülték az erről szóló direkt vitákat, ehelyett a törvény és a rend betartásának fontosságát hangsúlyozták.

A Demokrata Párt színeiben mindössze 12 évig ült elnök a Fehér Házban ebben az időszakban. A demokraták a progresszív témák többségét képviselték

ugyan, de a nagytőkések által pénzzel és sajtóval is támogatott republikánus ellenfeleik ügyesebben kommunikáltak a választók felé. A demokrata elnökök több ügyet sem voltak képesek végigvinni. Például a Szenátus nem ratifikálta az I. világháborút lezáró versailles-i békét, nem léptette be az Egyesült Államokat az ENSZ elődjeként ismert Nemzetek Szövetségébe. A párt faji kérdésekben sem tudott közös nevezőre jutni. A főleg a Dixie-államokban terjedő, fehér felsőbbrendűséget hirdető Ku-Klux-Klan tagjai között több helyi demokrata párti politikus is volt, amit lényegében megtűrt a párt. Az egyébként széles tömegek körében népszerűtlen alkoholtilalom elleni küzdelemből pedig nem tudott előnyt kovácsolni, mivel a konzervatív demokraták támogatták azt. Ugyanakkor északon már nem pusztán a fehér férfiak pártja volt a Demokrata Párt. Növekvő számban sikerült megszólítani az afroamerikaiakat és a bevándorlókat. Új választói tömbbé váltak az egyre több államban szavazati jogot kapó nők is. Mivel különösen az északi demokraták sokszor haladó szemlélettel tekintettek a női szerepekre, ezért egyre több nő választotta a pártot a hagyományosabb női felfogást képviselő republikánusokkal szemben.

Az ötödik, a hatodik és a hetedik pártrendszer

1929-ben összeomlott a Wall Street-i tőzsde, és ezzel kezdetét vette a nagy gazdasági (világ)válság, aminek következtében véget ért a progresszív korszak szárnyalása. A republikánusok továbbra is a *laissez-faire* alapelve mentén képzelték el a válság politikai kezelését, ami kilátástalan helyzetbe hozta a munka nélkül maradók millióit. Az emberek váltani akartak, 1932-ben a demokrata párti Franklin Rooseveltnyerte meg az elnökválasztásokat. A választói koalíciójában egyesíteni tudta a hagyományos fehér déli szavazókat az afroamerikai, a nagyvárosi vállalkozói réteg és a munkás szakszervezetek szavazataival. A létrejött szavazói blokkot a későbbi szakpolitikai csomagról nevezték el *New Deal* koalíciónak, amely életre keltette a modern liberalizmust az Egyesült Államokban. Erre az időszakra a napilapok mellett a rádió vált az egyik meghatározó kampányszerzővé, amit Rooseveltny is használt.

Roosevelt volt az első és utolsó elnök, akit háromszor választottak újra. A *New Deal* több törvény és szakpolitikai elképzelés által egységes rendszerbe foglalt intézkedéssorozat volt, amelynek egyik lényegi eleme, hogy állami megrendeléseket kaptak a vállalkozók, amelyek elvégzéséhez munkaerőre volt szükségük, emiatt dolgozókat vettek fel. A válság éveiben tehát a keresleti oldalról pörgette

fel az állam a gazdaságot, és így volt hatással a munkaerőpiacra. A tőkés is jól járt, mert nem kellett bezárnia a „boltot”, és a munkás is jól járt, mert ételt tudott tenni az asztalra, végső soron megteremtődött a jóléti állam amerikai modellje.⁸ Cserébe viszont a szövetségi kormányzat sok olyan hatáskört vont magához, amely korábban a tagállamokhoz tartozott. Ilyen volt az üzleti élet szabályozása, a munkanélküliek vagy a bajba került farmerek támogatása.

A GOP is igyekezett választ adni a válság okozta kihívásokra, de a meggyengült liberális szárnya nem tudott felülkerekedni a konzervatívokon. Egyik utolsó elnökük, aki a két szárny között egyensúlyozva válhatott elnökké, Dwight D. Eisenhower volt. A katonai pályafutása során nagy népszerűségre tett szert mint a II. világháború amerikai tábornoka és a NATO első főparancsnoka. A demokraták igyekeztek meggyőzni arról, hogy az ő színeikben induljon az elnökválasztáson, de végül republikánusnak deklarálta magát, és a párt elnökjelölt-aspiránsa lett. Kihívója az ohioi konzervatív Robert A. Taft szenátor volt, akivel szemben megszerezte a jelöltséget, majd földcsuszamlásszerű győzelmet aratott az elnökválasztásokon. Azért, hogy megszerezze a párt jobboldali szavazóinak a támogatását, az erősen antikommunista Richard Nixont jelölte alelnökének. Az 1952-es kampányában első ízben használta ki a stábja a televízió nyújtotta lehetőségeket arra, hogy az amúgy is szárnyaló népszerűségét tovább erősítse a különféle választói szegmensekben. Ezek a reklámfilmek az egyes választók szemüvegén keresztül mutatták be Eisenhowert, például a farmereknek, a féhérgallérosoknak, a családoknak. Az eisenhoweri éveket az „unalmas ötvenes évek” minősítéssel lehetne leírni: a *New Deal* eredményeire alapozva nőtt a gazdaság teljesítménye és erősödött a középosztály. Különösen a fehér középosztálybeli családok élvezhették a kenyérkereső férj fizetéséből megvásárolt saját otthont, autót, hűtőszekrényt és más konyhai felszereléseket, televíziót stb., miközben a feleségek otthon maradtak, gyereket neveltek és vezették a háztartást. Ugyanakkor jótékony lepel fedte a faji megkülönböztetést, ami egyre jobban feszítette az amerikai társadalmat.

A rabszolgaság eltörlése után különösen az egykori konföderációs államokban létezett valamilyen szintű szegregáció a fehérek és a feketék között. Ez jelenthetett elkülönített iskolákat, szórakozóhelyeket, de akár buszvárókat, nyilvános illemhelyeket, ivókutakat is. Az 1950-es és 1960-as évekre fekete

⁸ Ennek az egyik hosszú távú eredménye, hogy a demokraták szinte zavartalanul birtokolták a Képviselőházat 1933 és 1994 között, de a Szenátusban is sokkal többet voltak többségben, mint kisebbségben. Az elnöki széket pedig csak 8 évre veszítették el 1968-ig.

polgárjogi mozgalmak jöttek létre, amelyek az alkotmányra és kiegészítéseire hivatkozva teljes egyenjogúságot követeltek, amire egyedül a szövetségi kormányzat nyújthatott megoldást. A *New Deal* koalícióban levő afroamerikai szavazók a Demokrata Párttól várták volna a megoldást. John F. Kennedy 1960-as megválasztásával megcsillant a remény, azonban a kubai rakétaválság idején, a hidegháború „legforróbb napjaiban” nem volt esély arra, hogy az elnök belpolitikai ügyekkel foglalkozzon, ami egyébként is azzal a veszéllyel járt, hogy elhidegülnek a párttól a dixie demokraták. A végső elhatározásra utódja szánta el magát, Lyndon B. Johnson, aki Kennedy meggyilkolása után ült az elnöki székbe. Egyebek mellett új polgárjogi és választási törvényt erőltetett át a Kongresszuson – ezek egyik eleme, hogy a szegregációt alkalmazó tagállamok elesnek a szövetségi támogatástól. A politikai következménye az volt, hogy a Demokrata Párt valóban elveszítette az „ösi” támogatói bázisát, a déli fehér szavazókat.

Felismerve a történelmi lehetőséget Richard Nixon kampánystratégiái a déli szavazatok megszerzésére fordították energiáikat az 1968-as elnökválasztásokon. A *déli stratégiának* nevezett fordulat azzal is járt, hogy Nixon és követői kettős nyelvezetet használtak. Északon a gazdasági konzervativizmus szólamait lehetett kihallani, míg délen a társadalmi konzervativizmusét. Maga Nixon pedig az antikommunizmust mint összekötő kapcsot erősítette, illetve a szociális konzervatívok csendes többségére apellált, szembeállítva ezzel magát a hippy kultúrával és a vietnámi háború ellen tiltakozó mozgalmakkal. A GOP mellett létező konzervatív mozgalom azonban nem tartotta eléggé konzervatívnak Nixont, mert elnökként többet foglalkozott a külpolitikával, mint a belpolitikával. Keveset tett például azért, hogy letörje az egyre erősödő inflációt, ehelyett bővítette valamelyest az egészségügyi ellátás szövetségi támogatását.

Az 1973-as olajválság végképp felpörgette az inflációt, munkahelyek kerültek veszélybe, az egy kenyérkeresős családmódellet felváltotta a kétkeresős modell. A már korábban megtépázott *New Deal* koalíció végérvényesen felbomlott, a déli stratégia pedig működni látszott. Ezzel lehetővé vált, hogy a konzervatív mozgalom igazi konzervatív jelöltet állítson, aki végképp átszabhatja a Republikánus Párt arculatát. Ez a jelölt Ronald Reagan lett, aki már nem kötéltańcolt a különféle oldalak között, hanem az infláció letörése és a gazdasági hanyatlás megállítása érdekében neoliberais gazdaságpolitikať és neokonzervatív társadalompolitikať valósított meg, megteremtve a modern amerikai konzervativizmust és elindítva az amerikai pártrendszerek hatodik korszakát. A *Reaganism* vagy *Reaganomics*

néven ismert gazdasági fordulat értelmében a szövetségi államnak egyetlen feladata a kínálati oldal támogatása. A „lecsorgó gazdaságpolitika”, vagy ahogyan az ellenfelei nevezték, a „vudu-gazdaságpolitika” lényege, hogy a leggazdagabbak és a nagyvállalatok adócsökkentése több befektetést fog ösztönözni, amelynek kedvező hatásai megjelennek majd a dolgozói, azaz a keresleti oldalon is. Ezért nem állami költsékezésre van szükség, hanem annak radikális csökkentésére, mivel az adóbevételek is csökkennek. Igaz, a bevételek újra növekednek majd, amikor az új adópolitika elkezd „lecsorogni”. A republikánusok a szavazók széles körét tudták megszólítani: a választók koalíciójába belefértek a tagállamok függetlenségének és az individualizmusnak a hívei, azaz tipikusan a déli fehérek, a vidéken élők, a nagyvárosi tehetősek. A szavazóbázis epicentruma véglegesen az egykori Dixie-államokba került át.

A neoliberais gazdaságpolitika a demokratákat is arra kényszerítette, hogy vizsgálják felül a korábbi *New Deal*-politikát. A republikánusok jobbratolódásával tér nyílt előttük, hogy a városi kékgalléros és az afroamerikai szavazók mellett a külvárosiak szavazatát is elnyerjék. Bill Clinton ötvözte a neoliberális gazdaságpolitikát a kulturális liberalizmussal és nosztalgiával a Roosevelt-, valamint Kennedy-évek vonatkozásában, amivel képes volt megszólítani a jobbratolódott választókat 1992-ben. Elnöksége idején magasabb adószinteket vezettek be a gazdagok jövedelmeire szövetségi szinten, valamint a szociális igazságosság és a pozitív diszkrimináció elve mentén avatkoztak be a belpolitikába. Clinton politikáját gyakran harmadik utas politikaként jellemezték, amelynek a lényege az volt, hogy távol állt a roosevelti gazdaságpolitikától, de a társadalompolitika oldaláról mégis hasonlított arra. Az afroamerikai közösség az első fekete elnökként hivatkozott rá. Ha Clintonnak nem is voltak afroamerikai felmenői, a társadalompolitikája lehetővé tette a már valóban első fekete elnök megválasztását 2008-ban, amelyhez az internetes közösségi platformok is hozzájárultak. Barack Obama az országos ismertséget a YouTube platformon vírusszerűen terjedő videóknak köszönhetően szerezte meg. Elnökségének nyolc éve alatt – a 2008-as globális gazdasági-pénzügyi válságban meggyengült bankok állami forrásokból történő megsegítése mellett – nagyobb hangsúlyt kaptak a pozitív diszkrimináció különféle formái. Ez utóbbinak egyik jellemző és nagy vitákat kiváltó intézkedése az „Obamacare” (*Affordable Care Act*) volt, amely szegények millióinak nyújt szövetségi egészségügyi ellátást. A túlzónak vélt érzékenység és az államháztartás dollárbilliárdokat elérő hiánya miatt megjelentek a hagyományos értékeket szélsőségesen védő – főleg fehérek által működtetett – mozgalmak,

amelyek a GOP-ban találtak otthonra, amivel ultrakonzervatív irányba tolódott a párt szavazóbázisa.⁹

Mint azt korábban jeleztük, egyes vélemények szerint az Obama utáni időszak már a hetedik pártrendszer korszakának nyitánya. Donald Trump reagáni szölamokat idéző 2016-os kampányával és megválasztásával tovább erősödtek a jobboldali ideológiák a Republikánus Párton belül, gyakran váltogatva a konzervativizmust, a szociális konzervativizmust és a gazdasági libertarianizmust. Politikájuk középpontjában a család és a hagyományos értékek állnak. A gazdasági életben a szabadpiac hívei, nem támogatják az állami beavatkozásokat a piaci folyamatokba. Ezzel szemben a Demokrata Párt liberális, progresszív értékek mellett teszi le a voksát, hisznek az üzleti élet szabályozását szolgáló erős szövetségi kormányzatban. Az általuk hangsúlyozott egyik legfontosabb érték a társadalmi felelősségvállalás. A két oldal folyamatos identitásharcban áll egymással a választókért, amely megfertőzte más országok politikáját is.¹⁰ Mindkét pártban megjelentek a szélsőséges nézeteket valló politikusok és platformok, ami nem új jelenség ugyan, de feltűnő, hogy ezúttal a választók között is merev frontvonalak alakulnak ki a szociáldemokrata-progresszív pólustól az ultrakonzervatívig.

A választók

Ahogy az eddigiekből is kitűnik, az amerikai társadalom – kevés kivételtől eltekintve – mindig is kétpártrendszerben élt. Gondolhatnánk, hogy megszokta a helyzetet – mint a pártpolitika egyik adottságát, amely a köztársaság korai éveiben alakult ki, mára pedig már hagyománnyá vált. A valóságban viszont nem egészen ez a helyzet. A Pew Research Center közvélemény-kutató intézet időről időre megméri a választói attitűdöket a kétpártrendszerrel kapcsolatban is. Az egyik ilyen kutatás arra jutott, hogy növekszik a két párt választói közötti szakadék, azaz polarizálódik a társadalom, ezzel együtt nő a két párttal elégedetlenek tábora.¹¹

A polarizáció jelei abban látszódnak, hogy a hetedik pártrendszer kezdete óta mindkét választói tábor elkötelezett szavazói körében növekszik azoknak

⁹ Az ötödik és hatodik pártrendszerről lásd bővebben: MAISEL 2016.

¹⁰ Lásd: STUMPF – SZABÓ PALÓCZ 2019: 321–324.

¹¹ Pew Research Center 2022.

a száma, akik a másik tábor választóit szűk látókörűnek, becstelennek, erkölcstelennek, lustának és kevésbé bölcsnek tartják. Amíg például a „szűk látókörű” vélemény a republikánusokról a 2016-os 70 százalékról 2022-re 83 százalékra növekedett, addig a demokrata szavazókról ugyanez a szám 52 százalékról 69 százalékra emelkedett. A lusta jelző a republikánus szavazókról viszonylag alacsony szinten mozog, 26 százalék, de a demokratákról a GOP-szavazók 62 százaléka mondja ugyanezt. Mindkét párt elkötelezett támogatóinak 90 százalék körüli aránya mondja azt, hogy kritikusan vagy rendkívül kritikusan tekint a másik pártra. Az eggyel külsőbb körben, a valamelyik párttal rokonszenvező, de nem elkötelezett bizonytalan szavazók másfajta tendenciát mutatnak. A republikánusokhoz húzó szavazók egyre kevésbé elégedetlenek a párt vezetőivel (52 százalékról 39 százalékra csökkent). A demokratákkal szimpatizáló bizonytalanok körében viszont nő az elégedetlenség a pártvezetéssel szemben (28 százalékról 40 százalékra emelkedett).

Egy harmadik párt igényét 10-ből közel 4 amerikai választó fogalmazta meg ugyanebben a kutatásban. A fiatal felnőttek (48 százalék), a 30 és 49 év közöttiek (46 százalék) és a legalább főiskolai végzettséggel rendelkezők (43 százalék) azok, akik szívesen választanának kettőnél több párt közül. Az erős polarizáció ellenére a harmadik pártra való igény oka az is, hogy a gyengébb pártkötődésűek valamivel több mint fele azt állítja, a két párt között nincs vagy alig található valami különbség. Ez a gondolat vezet át minket a harmadik pártokra.

További pártok és függetlenek napjainkban

A harmadik pártok és a független jelöltek jelentősége abban rejlik, hogy szavazatokat tudnak szerezni a két nagytól. Ennek leglátványosabb példája volt az 1992-es elnökválasztás, amikor Ross Perot milliárdos üzletember független jelöltként indult. Nem nyert egyetlen államban sem, de közel 20 millió szavazatot szerzett. Olyan szavazatokat, amelyek nagy többségben George H. W. Bushnál landoltak volna. Bush ezzel elveszítette a választást, így egy ciklus után kénytelen volt átadni a Fehér Házat Bill Clintonnak. A *first-past-the-post* választási szisztémában ennél többet nem nagyon tudnak tenni a „futottak még” típusú jelöltek.¹² Láthattuk, hogy a történelmi pártrendszerek során több harmadik

¹² BREWER–MAISEL 2020; SIFRY 2003.

párt is próbálkozott kisebb-nagyobb sikerrel. Az elnökválasztásokon 1892-ben a *Populista Párt*, 1912-ben és 1924-ben a *Progresszív Párt* (és koalíciós partnerei), 1948-ban az *Államjogi Demokratikus Párt* (a Dixiekraták), míg 1968-ban az *Amerikai Függetlenségi Párt* jelöltjei tudtak államokat nyerni. A független jelöltek olykor a szenátusi választásokkor tudnak sikereket elérni, de azt is úgy, hogy valamely párt előválasztásain indulnak, amelyeket megnyernek, majd a szenátorválasztást is megnyerik a másik párt jelöltje ellen.

Az egyes tagállamokban sok kis párt létezik a hagyományos ideológiai irányzatoktól az állam elszakadásáért küzdő szecesszionista pártokig.¹³ Ezek közül csak nagyon kevés az, amelyik több államban is képes hivatalosan megalapítani a pártot, és mindössze három olyan található, amelyik több mint tíz államban működhet. A háromból a legnagyobb az 1970-es években indult *Libertáriánus Párt*. A *laissez-faire* gazdaságpolitika mellett a végletekig elkötelezett a párt, amit a polgári szabadságjogokért való kiállással és a háborúellenességgel egészít ki. Rendszeresen tud jelölteket állítani az országos választásokon, és rendszeresen egy százalék körüli eredményt érnek el a jelöltjei. A legnagyobb sikereiket az állami törvényhozásokban tudták elérni, ahol egy-egy jelöltjük képviselői helyhez jutott (például Wyomingban), vagy éppen az egyik nagy párt soraiból ült át libertáriánusnak politikus (például New Hampshire-ben vagy Nebraskában).

Ennél kisebb párt az 1999-ben az Amerikai Adófizetők Pártjából *Alkotmánypárt*tá átnevezett formáció, amely az alkotmány, a *Függetlenségi nyilatkozat*, a *Bill of Rights* és a Biblia szó szerinti értelmezését kívánja megvalósítani politikájában. Nagyjából százezer regisztrált szavazója van, és az országos választásokon jellemzően 0,1–0,5 százaléknyi eredményt ér el. A 2001-ben alakult *Egyesült Államok Zöld Pártja* a sokadik zöld pártalakulat, de létrejötté óta vezető szerepben van a zöldek között. Tagállami törvényhozásokban és városi tanácsokban is voltak már képviselői. Országos választásokon 1,1 százaléknál többet még nem ért el.

¹³ Ez utóbbiak közül az *Alaszkai Függetlenségi Párt* talán a legismertebb, amelynek céljából fakadóan nem érdeke országos párttá válni.

Összegzés

Az elmúlt több mint kétszáz évben az amerikai kétpártrendszer – hét fejlődési szakaszon keresztül – szüntelenül formálódott, és formálódik napjainkban is – ennek során a Demokrata és a Republikánus Párt többször cserélt politikai elképzelést és szavazóbázist. Ennek egyik oka, hogy a választók prioritásai változtak, de az egyes vezető személyiségek is sikerrel tudták átvinni a pártokon az elképzeléseiket az állam és a kormányzat működéséről. Felmerülhet a kérdés, hogy miért léteznek különféle irányzatok a pártokban, vagy miért léteznek harmadik pártok, ha igazán nem vagy alig tudnak beleszólni az ügyek folyásába. Erre az egyik legegyszerűbb magyarázat az, hogy a nagy pártok előválasztásain induló kisebb platformok jelöltjei vagy az elnökválasztáson induló harmadik párti jelöltek állami és/vagy országos figyelmet kapnak a médiában. A fősodortól eltérő nézeteket és ideológiákat is be tudnak mutatni, amivel utat törhetnek a jövőbeli párt-sikereknek. Emiatt érdemes figyelemmel követni a kisebb-nagyobb platformok jelöltjeit, hiszen ezek formálják az amerikai pártrendszert.

Felhasznált irodalom

- BREWER, Mark D. – MAISEL, L. Sandy (2020): *Parties and Elections in America: The Electoral Process*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- CHAMBERS, William Nisbet (1972): *The First Party System: Federalists and Republicans*. New York: Wiley.
- HERSHEY, Marjorie Randon szerk. (2014): *Guide to U.S. Political Parties*. Thousand Oaks: SAGE Reference – CQ Press.
- HERSHEY, Marjorie Randon (2015): *Party Politics in America*. Boston: Pearson.
- MAISEL, L. Sandy (2016): *American Political Parties and Elections: A Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press.
- Pew Research Center (2022): As Partisan Hostility Grows, Signs of Frustration With the Two-Party System: Nearly Half of Younger Adults Say They ‘Wish There Were More Parties to Choose From’. Online: www.pewresearch.org/politics/2022/08/09/as-partisan-hostility-grows-signs-of-frustration-with-the-two-party-system/
- SIFRY, Micah L. (2003): *Spoiling for a Fight: Third-Party Politics in America*. New York: Routledge.

- SILBEY, Joel H. (2010): American Political Parties: History, Voters, Critical Elections and Party Systems. In MAISEL, L. Sandy – BERRY, Jeffrey M. – EDWARDS, George C. (szerk.): *The Oxford Handbook of American Political Parties and Interest Groups*. New York: Oxford University Press, 97–120. Online: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199542628.003.0006>
- STUMPF Péter Bence – SZABÓ PALÓCZ Orsolya (2019): Identitáspolitiká: Túlkapás, vagy a dolog maga? In SEBŐK Miklós – BÖCSKEI Balázs (szerk.): *Itt van Amerika*. Budapest: Athenaeum, 315–324.

Ajánlott irodalom

- BIBBY, John F. – MAISEL, L. Sandy (2003): *Two Parties—or More? The American Party System*. New York: Routledge.

Dwight Nystrom

Az érdekcsoport lényege és az alapfogalmak

Bevezetés

Amikor érdekcsoportról van szó, a legtöbben olyan szervezetekre gondolnak, mint az Amerikai Polgári Szabadságjogok Szövetsége (ACLU), a Keresztény Koalíció vagy a Nemzeti Lőfegyver Szövetség (NRA), más szóval: nagy létszámú és politikailag aktív szervezet jut az ember eszébe. Ugyanakkor az érdekcsoportok e szűk értelmezése figyelmen kívül hagyja a Washingtonban, a tagállamokban és országszerte a különböző helységekből zajló szervezeti aktivitás nagy részét. Mi több, nem veszi számításba azt a tömérdek szervezetet, amelyek tagság nélkül is az amerikai politika tevékeny szereplői, így például az üzleti vállalkozásokat sem, amelyek közül néhány politikailag kifejezetten aktív. Mindemellett e szűk megközelítés abból indul ki, hogy a politikailag aktív szervezetek egyénekből tevődnek össze, de Amerikában számos politikai szervezet nem ilyen. Az Egyesült Államok Kereskedelmi Kamarája például Washington, D. C. olyan lobbiorgánusa, amelynek legtöbb tagja valamilyen kisvállalkozás. Végül pedig a szűken vett értelmezés azt sugallja, hogy egy politikai csoport tagjai (ha vannak egyáltalán ilyenek) közös célokban osztoznak, ám ez végső soron nem mindig igaz. Az érdekcsoportokhoz való csatlakozás háttéréről szóló kutatások rávilágítottak arra, hogy több szervezetben a tagok nem értenek egyet egymás vagy a csoport vezetőinek céljaival: az AARP (korábban Nyugállományú Személyek Amerikai Szövetsége) esetében például sokan nem azért csatlakoztak, mert egymás vagy a vezetőség céljai megegyeztek volna, hanem mert értékelik a tagsággal járó szállodai, biztosítási és gépjárműkölesőnzési kedvezményeket. Akkor mégis mit kell érteni érdekcsoport alatt? Jelen esetben az „érdekcsoport” kifejezés a következő definíciót jelenti: minden olyan nem pártszervezet, amely politikai tevékenységet folytat. A fogalom három elemből áll: *nem párt, szervezet és politikai aktivitás*. Egyrészt egy szervezet akkor minősül nem pártszervezetnek, ha formálisan egyetlen politikai pártnak sem része. Másrészt egy csoport akkor szervezett, ha van költségvetése, alkalmazottai és irodája (ha ezt megengedheti magának). Az olyan csoportok, amelyek nem

minősülnek szervezettnek, nem tekintendők érdekcsoportoknak sem. Ennek megfelelően a nők mint csoport például nem minősül érdekcsoportnak, mert bár tagjai számos közös tulajdonsággal rendelkeznek, sőt akár egyes kormányzati szakpolitikákra vonatkozó nézeteik is egyezhetnek, nem minden nő tartozik egyazon, politikailag aktív szervezett csoporthoz. Ezzel szemben a Nők Országos Szervezete (NOW) már érdekcsoportnak számít abból az alapvető különbségből adódóan, hogy a nők összességét felölelő csoporttal ellentétben a NOW nők szervezett csoportja. A fogalom utolsó eleme a politikai aktivitás, amely szintén fontos, mivel az érdekcsoportok és az egyéb szervezetek közötti fő különbség abban áll, hogy az előbbieket politikai tevékenységben vesznek részt. Mi számít politikai aktivitásnak? Röviden: a lobbizás, amely a kormányzati döntések befolyásolására tett kísérletet jelenti. Ezzel kapcsolatban definiálni kell egy másik fontos kifejezést, az „érdeket”. Általánosságban érdek lehet bármilyen attitűd, érték vagy preferencia, amely kormányzati döntések szempontjából releváns.¹

Végül érdemes tisztázni a „lobbista” kifejezést is. A lobbista olyan személy, aki egy (vagy több) érdekcsoportot képvisel a kormányzat felé. Általánosságban elmondható, hogy ha valaki saját véleményének megosztása céljából lép kapcsolatba egy kormányzati döntéshozóval, akkor lobbitevékenységet folytat, de ez még nem teszi őt lobbistává. A „lobbista” kifejezés általában arra a személyre vonatkozik, aki egy érdekcsoport képviselője céljával lép kapcsolatba egy kormányzati döntéshozóval. Kétféle lobbista létezik: a profi, aki a lobbitevékenységet hivatásszerűen végzi, és a nem hivatásos, aki önkéntes lobbitevékenységet folytat. Mivel a profi lobbisták alkalmazása gyakran költséges, számos szervezet önkéntes lobbistákra támaszkodik.

Az érdekcsoportok világa

Senki sem tudja biztosan, hogy hány érdekcsoport létezik az Egyesült Államokban, de óvatos becslések szerint a számuk jóval több mint 200 ezer. Mik ezek a csoportok, és kiket képviselnek? A következőkben az Egyesült Államokban működő érdekcsoportok főbb típusait mutatjuk be. Lehetnek természetesen olyan csoportok, amelyek nem illenek egyik kategóriába sem, legtöbbjük azonban igen.

¹ SALISBURY 1984: 64–76.

Profitorientált üzleti vállalkozások

A profitorientált üzleti vállalkozások olyan szervezetek, amelyek nyereségszerzés céljából állítanak elő, adnak vagy vesznek árukat és/vagy szolgáltatásokat. Számos profitorientált üzleti vállalkozásnak jelentős érdeke fűződik a politikához és a kormányzathoz, és így érdekcsoportokat alkotnak. Azért érdeklődik olyan sok üzleti vállalkozás a politika iránt, mert a kormányzati döntések nagymértékben hatnak rájuk: például amikor a szövetségi kormányzat megemeli a minimálbért, az az Egyesült Államokban működő nagy- és kisvállalkozásokat egyaránt érinti. Egy lobbizni kívánó vállalkozás lobbizhat saját maga, megbízhat egy lobbicéget e feladattal, esetleg mindkettőt egyszerre. Azok a vállalkozások, amelyek ezt megengedhetik maguknak, általában saját erőből folytatnak lobbitevékenységet, és külön részlegeket hoznak létre, amelyek kormányzati ügyekkel, kormányzati kapcsolatokkal vagy közkapcsolatokkal foglalkoznak. Azok a vállalkozások, amelyek nem engedhetik meg maguknak, vagy egyszerűen nem akarnak nagyszabású közkapcsolati részlegeket működtetni, lobbicégeket bízhatnak meg a képviselésükkel.² Mindemellett számos külföldi üzleti vállalkozás is folytat lobbitevékenységet az Egyesült Államokban.

Nonprofit üzleti vállalkozások

A nonprofit üzleti vállalkozások is előállítanak, adnak vagy vesznek árukat és/vagy szolgáltatásokat, ám mindezt nem a nyereségszerzés céljából. A nonprofit üzleti vállalkozások nagyon hasonlóan néznek ki és működnek, mint a profitorientáltak, ám ez utóbbiaktól abban különböznek, hogy nem osztanak ki többletforrásokat a tulajdonosoknak vagy részvényeseknek, hanem e forrásokat inkább visszaforgatják a vállalkozásba. Az Egyesült Államokban a nonprofit üzleti vállalkozások legismertebb típusai közé tartoznak a kórházi rendszerek és az egészségügyi központok, az egészségbiztosítók és a múzeumok.

² HARRIS 1992: 261–288.

Szakmai szövetségek

Az üzleti lobbitevékenység egy részét nem az egyes vállalkozások, hanem a szakmai szövetségek végzik. A szakmai szövetségek alatt vállalkozások szervezett csoportját kell érteni. A szakmai szövetségeknek két fő típusa létezik: széles körű üzleti érdekeket képviselő csúcsszövetségek és egy-egy iparág üzleti érdekeit képviselő iparági szakmai szövetségek. Gyakorlatilag minden egyes iparágnak megvan a saját szakmai szövetsége, így ez utóbbiak száma jóval nagyobb, mint a csúcsszövetségeké. Az amerikai gazdaságnak például kevés olyan ágazata van, ahol több szakmai szövetség működik, mint a mezőgazdaságban.

Szakszervezetek

A szakszervezet alapvetően azért dolgozik, hogy jobb béreket, juttatásokat és munkakörülményeket biztosítson a munkásoknak. Bár a szakszervezetek elsősorban nem a kormányzati döntések befolyásolására szerveződnek, sokan mégis erőteljesen részt vesznek a politikában. Az Egyesült Államokban hagyományosan a feldolgozóiparhoz tartozó iparágak, mint például az autóipar, a gumiipar és az acélipar, voltak a leginkább szakszervezetekbe tömörülve. Ma már a legnagyobb és legerősebb szakszervezetek többsége a közszféra alkalmazottjait képviseli, vagyis azokat, akik a kormányszatnak dolgoznak. Mindez nem jelenti azt, hogy a „régí vonalas” szakszervezetek már ne lennének erősek, ám befolyásuk gyengült.

Szakmai kamarák

A szakmai kamara olyan szervezet, amely az adott szakmában dolgozók érdekeit képviseli. Sajnos a „szakma” fogalmára nincs jó meghatározás, de általában az orvosok, ügyvédek, ápolók és más, viszonylag magasán fizetett, jól képzett dolgozók számítanak szakembereknek. Bár számos szakmai kamara tevékenykedik Washington, D. C.-ben, a legtöbbjük erőfeszítései állami szintre összpontosulnak, mivel a szakmai engedélyek kiadása többnyire állami, kormányzati hatáskörbe tartozik.

Civil szervezetek

A civil szervezet olyan érdekcsoport, amely bármely polgár számára nyitott. A civil szervezetek gyakran nevezik magukat „közérdekű csoportoknak”, ám e kifejezés annyira terhelt, hogy az érdekcsoportokkal foglalkozó szakértők inkább elkerülik. A civil szervezetek világa hihetetlenül változatos, magában foglalva a gyermekek, fogyasztók, idősek, környezetvédők, abortuszpárti és abortuszellenes aktivisták, fegyverviselést támogató és ellenző aktivisták, adófizetők és számtalan más csoport érdekeit képviselő szervezeteket. A legtöbb embernek az érdekcsoportokról a civil szervezetek jutnak eszébe, amely utóbbiak közül sokan politikailag kifejezetten aktívak, illetve egyéni tagokból állnak, akik találkozókat, gyűléseket és társadalmi eseményeket tartanak.

Agytrösztök

Az agytröszt olyan intézmény, amely kutatásokat végez, és oszt meg a kormányzati döntések befolyásolása végett. Leegyszerűsítve az agytröszt politikailag motivált, okos emberek csoportja, akik azért szerveződtek, hogy különböző dolgokat tanulmányozzanak. Számos agytrösztnek voltaképp nincsenek tagjai, hanem inkább „szakértőkből” vagy „tudományos munkatársakból” állnak, akik olyan kutatásokat végeznek, amelyeknek célja a kormányzati döntések befolyásolása.

Hazai kormányzati szervezetek

A hazai kormányzati szervezetek olyan érdekcsoportok, amelyek az amerikai kormányzat egy rétegének vagy egy részének érdekében lobbiznak. Washington, D. C. több ezer város, megye és község, illetve állam lobbitevékenységének színhelye: mind az 50 állam lobbizik a fővárosban, ahogy a legtöbb nagyváros és számos megye is, továbbá sok város és megye az állami kormányzatok irányába is folytat lobbít. Az egyes kormányzatok azért lobbiznak más kormányzatoknál, mert az egyes kormányzati szinteken hozott döntések hatásai gyakran más kormányzati szinteken érződnek. Az állami kormányzatok például élénk érdeklődést mutatnak a szövetségi kormányzat szakpolitikái iránt az olyan kérdésekben, mint a környezetvédelmi szabályozás, az egészségügy és az autópályák finanszírozása.

Hasonlóképpen, a városok és a megyék is nagyon érdeklődnek az állami kormányzati politikák iránt, amelyek hatással vannak működésükre.

Politikai akcióbizottságok

A politikai akcióbizottság (PAC) olyan szervezet, amely azért jött létre, hogy választási kampányokra gyűjtsön és költsön pénzt. A szövetségi törvények, valamint számos állam törvényei tiltják, hogy a PAC-októl eltérő érdekcsoportok közvetlen pénzbeli hozzájárulást nyújtsanak a közhivatalokért induló jelölteknek. Így bizonyos érdekcsoportok (például profitorientált üzleti vállalkozásoknak, civil szervezeteknek, szakszervezeteknek, szakmai szövetségeknek és szakmai kamaráknak), amelyek ilyen hozzájárulásokat kívánnak tenni, PAC-ot kell létrehozniuk. Az egyéb érdekcsoportok által létesített (és működtetett) politikai akcióbizottság az úgynevezett „kapcsolódó PAC”. Amerika legnagyobb üzleti vállalkozásai, civil szervezetei, szakszervezetei, szakmai szövetségei és szakmai kamarái közül többhöz köthető ilyen kapcsolódó PAC. Ezzel szemben az úgynevezett „független PAC” olyan politikai akcióbizottság, amely nem áll kapcsolatban más érdekcsoportokkal.

Az érdekcsoportok fejlődése az Egyesült Államokban

Senki sem tudja, pontosan hány érdekcsoport létezik az Egyesült Államokban, ám a legtöbb szakértő egyetért abban, hogy a csoportok száma óriási. Egyedül Washingtonban talán 15-20 ezer érdekcsoport is található, míg a szövetségi fővároson kívül, az ország különböző államaiban és településein valószínűleg több mint 200 000 létezik. Az érdekcsoportokkal foglalkozó szakértők között általános konszenzus van abban, hogy ma több érdekcsoport van az Egyesült Államokban, mint bármikor az amerikai történelem során.³

Az érdekcsoportok a kezdetektől fogva az amerikai politika aktív szereplői, a szakszervezetek például egyidősek a köztársasággal.⁴ Mi több az ország történetének első éveiben mindenféle csoport támasztott különböző követeléseket a kormányzattal szemben. Az 1820-as években például szerte az Egyesült

³ BURDETT–CIGLER 2012: 10–11.

⁴ COMMONS et al. 1918.

Államokban megjelentek a mértékletességi csoportok, amelyek az alkohol árusításának betiltását sürgették a kormánynál. Hasonlóképpen, gyakorlatilag az ország alapításától kezdve az abolicionista civil szervezetek a rabszolgaság megszüntetésére szólították fel a törvényhozókat. Közvetlenül a polgárháború utáni évtizedekben pedig számos erős érdekcsoport jött létre, köztük a Nemzeti Lőfegyver Szövetség (NRA, 1871), az Amerikai Bankárszövetség (ABA, 1875) és az Amerikai Munkásszövetség (AFL, 1886).⁵

Mindazonáltal, bár az érdekcsoportok mindig is az amerikai politikai élet részei voltak, látványos ütemű elterjedésük nagyrészt 20. századi jelenség volt, számuk pedig a századforduló környékén kezdett drámaian növekedni. A korabeli szakértők arra a következtetésre jutottak, hogy az érdekcsoportok már az 1920-as évekre jelentős politikai szereplőkké váltak. Egy tanulmány szerint az 1900–1920 közötti időszak az érdekcsoportok robbanásszerű növekedésének ideje volt, amikor a washingtoni politikában aktív érdekcsoportok száma néhány százról több ezerre emelkedett.⁶ Az érdekcsoportok elterjedése 1920–1960 között töretlenül folytatódott, ahogy egyre több csoport alakult, amely egyre több követelést támasztott a kormánnyal szemben. Az érdekcsoportok 1960 utáni burjánzásának mértékét pedig nehéz lenne túlbecsülni: egyes becslések szerint csak az 1960 és 1980 közötti 20 év alatt az országosan aktív érdekcsoportok száma több mint megháromszorozódott.

Összefoglalva az Egyesült Államokban rengeteg érdekcsoport tevékenykedik, valószínűleg több aktív érdekcsoport működik, mint eddig bármikor.

Az érdekcsoportok sokszínűsége

Ahogy az érdekcsoportok világa egyre tágult, úgy vált egyre sokszínűbbé. Az Egyesült Államok történelmének nagy részében láthatóan a szakszervezetek, a szakmai kamarák és a szakmai szövetségek alkották az érdekcsoportok világának derékhatárát.⁷ Mindez a 20. század fordulója körül kezdett megváltozni, amikor a civil szervezetek egyre meghatározóbbá váltak. A polgárháborút követő évtizedekben például több befolyásos veteráncsoport alakult, és gyakorolt

⁵ TICHENOR–HARRIS 2002: 587–612.

⁶ TICHENOR–HARRIS 2005: 251–270.

⁷ LOOMIS–CIGLER 2012: 1–5.

nyomást a Kongresszusra a megfelelő nyugdíjuttatások biztosítása végett,⁸ ahogy az abolicionista csoportok is helyi, állami és szövetségi szinten egyaránt nagyon aktívak voltak. Mindazonáltal a hangsúlyos diverzifikáció csak az 1960-as évek elején kezdődött, jöllehet ennek mértéke megdöbbentő volt.

Két politológus, Frank Baumgartner és Beth Leech nemrég arra a következtetésre jutott, hogy az 1960-as évek óta eltelt évtizedekben „figyelemre méltó változások történtek az amerikai érdekcsoport-rendszer jellegében”. Baumgartner és Leech szerint a legfőbb változás a civil szervezetek számának óriási növekedése volt.⁹ A két kutató a civil szervezetek egy bizonyos típusa, az országos szinten aktív környezetvédelmi csoportok növekedését vizsgálva szemléltette, hogy ez a növekedés mennyire erőteljes volt. A környezetvédelmi csoportok száma „majdnem megháromszorozódott az 1960 és 1990 közötti három évtizedben”. Ahogy Baumgartner és Leech rámutatott, „míg az 1960-as évek elején 119 környezetvédelmi csoport volt aktív országos szinten, amelyeknek összesen csak 316 munkatársa volt”, addig „az 1990-es évek elején már csaknem 3000 munkatárs dolgozott több mint 300 csoportnál”.¹⁰ Úgy tűnik, hogy a környezetvédelmi csoportok számának növekedése mérséklődött, de az ilyen csoportok száma továbbra is magas. Bár kevés empirikus tanulmány készült más konkrét profilú civil szervezetről, valószínű, hogy az abortuszellenes és az abortuszpárti, a polgári szabadságjogi, az állampolgári jogi, a fogyasztói, az időskori, a vallási és az adófizetői civil szervezetek is megszorodtak 1960 óta.

Az érdekcsoportok elterjedésének magyarázata

Az Egyesült Államokban mindig is kedvező volt a légkör az érdekcsoportok számára. Adódhat a kérdés, hogy mi ennek az oka, vagyis: mi magyarázza az érdekcsoportok tömeges elszaporodását 1900, de különösen 1960 óta? A politikatudományok szakértői rendszerint két meghatározó okot említenek: a társadalmi változásokat és a kormányzat növekedését. Jelen fejezet a két tényezőt veszi közelebbről szemügyre.

David Truman politikatudós a *The Governmental Process* (1951) című híres könyvében kifejtette az érdekcsoportok elterjedésének általános elméletét:

⁸ BAUMGARTNER–LEECH 1998: 102.

⁹ BAUMGARTNER–LEECH 1998: 104.

¹⁰ BAUMGARTNER–LEECH 1998: 108.

az úgynevezett „zavarelmélet” (*disturbance theory*) szerint az érdekcsoportok elterjedéséért elsősorban a társadalmi változások felelősek, ugyanis az amerikai társadalom fejlődésével, összetettebbé és differenciáltabbá válásával új érdekek jelennek meg és sokszorozódnak. Így például a gazdasági változások új gazdasági érdekek kialakulásához vezethetnek: Truman szerint ez történt a 19. század végén, amikor az Egyesült Államok egyszerű agrárországból urbánus-ipari országgá vált. Olyan új iparágak születtek, mint az autóipar vagy az olajipar, amelyek egyúttal új érdekek megjelenését is magukkal hozták. Hasonlóképpen, a társadalmi változások is új társadalmi érdekek kialakulásához vezethetnek: Truman szerint ez történt a 20. század elején, amikor az Egyesült Államok a fehér és afroamerikai protestánsok és katolikusok viszonylag homogén országából a rassz és a vallás tekintetében egyaránt heterogén országgá vált. Végül a technológiai változások is megkönnyíthetik az emberek számára, hogy érdekcsoportokba tömörüljenek: Truman szerint a 20. század elején az olyan technológiai újítások, mint a rádió, a telefon és a távíró, megkönnyítették az emberek számára a kommunikációt, így a saját érdekkörükhöz tartozók azonosítását.

Truman 1951-ben publikálta írását, így nem vizsgálta az érdekcsoportok 1960 utáni elterjedését, mindazonáltal „zavarelmélete” segít megmagyarázni a későbbi fejleményeket is. Az elmélet logikája azt sugallja, hogy az érdekcsoportok 1960 óta erőteljes és jelentős társadalmi változások miatt terjedtek el. Ez kétségtelenül igaz: nyilvánvaló, hogy az érdekcsoportok részben azért sokasodtak meg 1960 óta, mert az amerikai társadalom azóta jelentősen megváltozott. Különösen a változás három típusa – a gazdasági, a társadalmi és a technológiai változás – alakította át Amerikát.

Egyrészt fontos gazdasági változásokra került sor: az Egyesült Államok a század második felében szemtanúja volt egy posztindusztriális forradalomnak, amely átformálta a nemzetgazdaságot. Az elmúlt évtizedekben új tudományos és „high tech” iparágak váltak kiemelkedővé az amerikai gazdaságban. A Truman által azonosított korábbi gazdasági váltásokhoz hasonlóan ez is olyan új iparágakat hozott létre, mint a számítógépipar és a vezeték nélküli távközlés, amelyek saját érdekeik védelme érdekében tovább szerveződtek. Emellett az ország a II. világháború óta sokkal gazdagabb is lett: még inflációkövető számolás esetén is elmondható, hogy az Egyesült Államokban 1947–1972 között a mediánjövedelem a duplájára nőtt. A nagyobb jólét szintén hozzájárult az érdekcsoportok elterjedéséhez. Egyrészt sok amerikai számára lehetővé tette, hogy alapvető gazdasági szükségletein kívül más kérdéseken is gondolkodjon, így például ahogy saját gazdasági helyzetüket biztonságosnak látták, egyre jobban

kezdték érdeklődni az olyan „életminőséggel” kapcsolatos kérdések iránt, mint a fogyasztói biztonság, a környezetvédelem és a nők jogai, valamint az olyan erkölcsi kérdések iránt, mint az abortusz és az eutanázia.

Ráadásul a jólét megkönnyítette és olcsóbbá tette az amerikaiak számára az érdekcsoportokhoz való csatlakozást. Másrészt a kultúrák, rasszok és vallások terén folytatódott a diverzifikáció, ahogy a bevándorlók, különösen a spanyol-ajkúak és az ázsiaiak újabb csoportja vált az amerikai „olvasztótégely” részévé. Végül a kommunikációs technológia további fejlődése – különösen az e-mail és az internet elterjedése – az emberek számára egyszerűbbé tette a kapcsolattartást, ezáltal megkönnyítette a szervezetek megalakulását és fennmaradását is.

Truman állítása, miszerint az új érdekek megjelenése a kormányzattal szembeni szervezettséget és követelések kényszerítését hozza magával, logikusnak mondható. Ugyanakkor Truman alábecsülte annak mértékét, hogy maga a kormányzat mennyiben járulhat hozzá az érdekcsoportok elburjánzásához. Számos tanulmány bizonyítja, hogy a kormányzat növekedése is fontos tényező volt az érdekcsoportok elterjedésében, különösen 1960 után. A „zavarokhoz” hasonlóan az új kormányzati programok és kezdeményezések is új érdekcsoportokat hoznak létre, hiszen az előbbieket költségekkel és kedvezményekkel járnak a társadalom különböző csoportjai számára, ezzel ösztönözve a csoportok szerveződését.

Összességében az érdekcsoportok 1960 utáni tömeges elterjedése az Egyesült Államokban elsősorban két tényezőnek tulajdonítható: a társadalmi változásoknak és a kormányzat növekedésének. Az amerikai gazdaság 1960 óta megváltozott, új gazdasági érdekeket és példátlan jólétet teremtve, ahogy a kulturális, vallási és társadalmi változások is felgyorsultak, a technológiai változások lép-
télke pedig elképesztő sebességre kapcsolt, miközben a kormányzat is óriási mértékben megnőtt.

Az érdekcsoportok befolyása

Az amerikaiak többsége abban hisz, hogy az érdekcsoportok Washingtonban és másutt rendszeresen érvényre juttatják a saját akaratukat. Az Amerikai Nemzeti Választási Tanulmányok intézetének (ANES) kutatói 1964 óta két évente felteszik a válaszadóknak a következő kérdést: „Úgy véli, hogy a kormányzatot alapvetően néhány nagy érdekcsoport irányítja, akik csak magukra figyelnek, vagy a kormányzat az egész nép érdekében működik?” A válaszadók többsége

szerint – több évre visszamenőleg – a kormányzatot „néhány nagy érdekcsoport irányítja”. Vajon a közvélemény megítélése helytálló, vagyis az érdekcsoportok és lobbistáik uralják az amerikai kormányzatot és politikát, avagy az érdekcsoportok befolyásáról szóló beszámolók csupán túlzások? Ezek a kérdések az amerikai demokrácia lényegét érintik, végtére is az érdekcsoportoknak és az érdekcsoportok által működtetett kormányzat pontosan az, amit az ország alapítói nem akartak.

A legtöbb amerikai számára az érdekcsoportok befolyásának alaptörténete egyszerű: egy érdekcsoport lobbizik valamiért, dob egy kis pénzt egy kormányzati döntéshozónak, majd hirtelen megkapja, amit akar. A fegyvertartást ellenzők közül sokan ekképp látják a Nemzeti Lőfegyver Szövetséget (NRA): szerintük a csoport rengeteg pénzt osztogat, lobbizik a kormányzati döntéshozóknál, és sikerül elérnie, hogy a kormányzat fegyverbarát törvényeket hozzon. Sajnos azonban ez az egyszerű történet hibás: a valóságban nagyon nehéz pontosan megállapítani, hogy az érdekcsoportok milyen szerepet játszanak a kormányzati döntések befolyásolásában, ennek három fő oka van.

Egyrészt a kormányzat azon végső elhatározásának, hogy bármit is tegyen, általában számos oka van, nem csak egy. Végeredményben minden létező kormányzati döntés rendkívül sokrétű és összetett folyamat eredménye. Mivel ez utóbbiban általában nagyon sok szereplő érintett, nehéz pontosan meghatározni, hogy az egyes szereplők mekkora befolyást gyakoroltak a folyamatban. Másrészt az érdekcsoportok szerepét azért sem könnyű pontosan megállapítani, mert nagyon nehéz megkülönböztetni a befolyást a megállapodástól. Nem ritka, hogy a kormányzati döntéshozók pontosan azért teszik azt, amit az érdekcsoportok akarnak, mert egyszerűen egyetértenek velük. Ez megállapodás, amely ugyanakkor befolyásolásnak tűnhet, ezért az ilyen esetekben nehéz pontosan megmondani, hogy az érdekcsoportok mekkora befolyást gyakorolnak. Végül megjegyzendő, hogy a „hozzáférés” és a „tevékenység” nem feltétlenül jelent „befolyást”. Más szóval, pusztán abból, hogy egy érdekcsoport „ott van”, vagy sok pénzzel, illetve kapcsolattal rendelkezik, még nem következik, hogy befolyásos is. Csábító, ám korántsem bölcs dolog egyenlőségjelet tenni a jelenlét és az aktivitás, valamint a befolyás közé, ugyanis előfordul, hogy az érdekcsoportok sokat tesznek, de semmit sem kapnak cserébe.

Az érdekcsoportokról való gondolkodás története

A társadalomtudósok csak a 20. század közepén kezdték el igazán tanulmányozni az érdekcsoportok befolyását. A tudósok addig nem sokat beszéltek az érdekcsoportokról, mert egyszerűen nem tekintették azokat a politikai folyamat fontos szereplőinek. Az Egyesült Államok történelmének első 150 évében a politikai elemzők figyelmüket elsősorban a kormányzati szereplőkre összpontosították, mivel az érdekcsoportokat és más, kormányzaton kívüli szereplőket a politikai folyamat szempontjából többé-kevésbé periférikusnak tekintették. A század közepén mindez megváltozott: ahogy az 1940-es és 1950-es években az érdekcsoportok elterjedtek, a politológusok kezdtek felfigyelni ezek politikában betöltött szerepére. Az egyik első politikatudós, aki az érdekcsoportok befolyásának kérdésével foglalkozott, a fentebb említett David Truman volt. Truman megállapította, hogy amerikaiak milliói csatlakoztak érdekcsoportokhoz politikai céljaik elérése érdekében, és hogy ezek az érdekcsoportok a politikai folyamatok kulcsfontosságú szereplői voltak. Truman gyakorlatilag minden általa vizsgált politikai küzdelemben bizonyítékot talált az érdekcsoportok és lobbistáik részvételére. A Truman munkásságát követő 10–15 évben több tudós is foglalkozott az érdekcsoportok befolyásának kérdésével. Legtöbbjük egyetértett Trumannal abban, hogy az érdekcsoportok aktívan részt vesznek a legtöbb fontos kormányzati döntés meghozatalában. E nézet követői az úgynevezett „pluralisták”, akik az amerikai politika korábbi kutatóinak többségétől két szempontból különböztek. Egyrészt a pluralisták felismerték, hogy az érdekcsoportok mélyen beépültek a döntéshozatalba a kormányzat minden szintjén, másrészt nem tekintették azokat az amerikai demokráciát fenyegető veszélynek. A kritikusokkal ellentétben a pluralisták azzal érveltek, hogy az érdekcsoportok alapvetően ártalmatlanok. Úgy vélték, hogy mivel az érdekcsoportok valós embereket képviseltek észszerű politikai követelésekkel, legitim eszközök voltak arra, hogy a polgárok közölgék nézeteiket a kormányzati döntéshozókkal. A pluralisták egyszer és mindenkorra bebizonyították, hogy az érdekcsoportok az amerikai politika fontos szereplői, ami talán nem tűnik jelentős felismerésnek, ám akkoriban nagyon fontos volt: egészen addig, amíg a pluralisták el nem kezdték vizsgálni az érdekcsoportok szerepét az amerikai politikában, a legtöbb társadalomtudós a politikai döntéseket pusztán a kormányzati tevékenység megnyilvánulásainak tekintette.

Ezzel párhuzamosan a tudósok egy másik csoportja, az úgynevezett „alkormányzati teoretikusok” (*subgovernment*) az érdekcsoportok befolyásának új elméletét fogalmazták meg. Miután megvizsgálták, hogyan születnek

a kormányzati döntések számos különböző kérdéskörben, arra a következtetésre jutottak, hogy számos szakpolitikai területnek saját alkormányzata van, amely korlátozott számú érdekcsoportból, törvényhozóból és kulcsfontosságú bürokratákból áll, akik stabil és folyamatos kölcsönhatásban állnak egymással annak érdekében, hogy adott kérdéskörben kormányzati döntéseket hozzanak.¹¹ Az alkormányzati teoretikusok szerint az alkormányzatok által hozott döntések öncélúak voltak, vagyis „kifejezetten az [alkormányzat] résztvevőinek elsődleges választói körét jutalmazták, gyakran a köz kárára”.¹² Az alkormányzati teoretikusok arra utalhattak, hogy az érdekcsoportok gyakorlatilag egyenrangú partnerek voltak a kormányzati döntéshozatalban. Az érdekcsoportok a kormányzat minden szintjén a kormányzati döntéshozókkal együtt dolgoztak, és ez rendkívül befolyásossá tette őket.

Az alkormányzati elméletnek számos erőssége van. Egyrészt egyszerű és világos, másrészt helyesen ismerte fel, hogy több kormányzati döntés a különböző kormányzati intézményekből érkező döntéshozók és érdekcsoportok közötti folyamatos kölcsönhatások eredményének tekinthető. Harmadrészt rámutatott, hogy a legtöbb érdekcsoportnak viszonylag zárt a horizontja, vagyis csak egy-két kérdéssel foglalkozik. Végül az alkormányzati elmélet helyesen állapította meg, hogy az érdekcsoportok gyakran együttműködnek (egymással és a kormányzati döntéshozókkal egyaránt), hogy elérjék céljaikat.

Sajnos az elmélet figyelmen kívül hagyta azt a tényt, hogy számos kérdéskörben rengeteg konfliktus van az egyes érdekcsoportok között (valamint az érdekcsoportok és más politikai szereplők között). Így például szemben az alkormányzati elméletben foglaltakkal, a Kongresszusban számos érdekcsoport lobbizik az agrártámogatások ellen, összeakadva a mezőgazdasági csoportokkal: az adófizető civil szervezetek azért lobbiznak a támogatások ellen, mert azok emelik az adókat, fogyasztói civil szervezetek pedig azért, mert növelik az élelmiszerárakat. Emellett az alkormányzati elmélet tévesen úgy ábrázolta a kormányzati döntéshozatalt mint tiszta, stabil és rendezett folyamatot, holott ha van valami, amit a kormányzati döntéshozatalról tudni lehet, akkor az az, hogy nem tiszta, nem stabil és nem rendezett. Ahogy William Browne politikatudós megjegyezte: „Az amerikai politikában mindig is túl sok minden történt ahhoz, hogy az [alkormányzati] elmélet pontos legyen [...]. És a történések mindig is

¹¹ BERRY 1989: 239–260.

¹² BROWNE 1986: 185.

oly rendezetlenek, szinte kaotikusak voltak.”¹³ Végül az alkormányzati elmélet tévesen azt sugallta, hogy a legtöbb érdekcsoport megkapta a kormányzattól, amit akart. Ez természetesen nem igaz, az érdekcsoport-politika valós világa egyaránt áll győztesekből és vesztesekből. Néha érdekeik ütköznek egymással, és ritkán fordul elő, hogy egy kormányzati döntés mindenkit boldoggá tesz.

Az 1970-es évek közepére a legtöbb politikatudományi szakember felismerte, hogy az alkormányzati elmélet hibás, ezért megkezdődött egy új teória kidolgozása. Az egyik legnépszerűbb elmélet lényege a következő volt: a kormányzati döntések nem kis és zárt alkormányzatokban születnek, hanem nagy és átjárható „szakpolitikai közegekben” – „jól érthető és megalapozott szakpolitikai terület[ek]en, vagy [...] a szereplői közösség[ek]ben.”¹⁴ Más szóval, minden egyes problémakörnek megvan a maga szakpolitikai közege, amely azokat a szereplőket foglalja magában, akik kölcsönhatásban hozzák meg az adott területre vonatkozó döntéseket, és így a szakpolitikai közegek alapvetően különböznek az alkormányzatoktól.

Egyrészt e közegek sokkal nagyobbak és átjárhatóbbak: a velük foglalkozó teoretikusok szerint a legtöbb szakpolitikai közeg nem maroknyi szereplőből, sokkal inkább több száz, ha nem több ezer különböző politikai szereplőből áll.¹⁵ Nem véletlen, hogy a szakpolitikai közeg fogalma az 1970-es évek közepén vált ismertté, amikor az érdekcsoportok száma az egekbe szökött Amerikában. Másrészt a szakpolitikai közegekre sokkal inkább jellemző a konfliktus, mint az alkormányzatokra. A teoretikusok szerint, mivel a kormányzati döntések nyílt és átjárható közegekben (egyres tudósok kifejezése alapján „hálózatokban”) születnek, az érdekcsoportok gyakran nyílt konfliktusba kerülnek egymással, mivel egymással versengő követeléseket támasztanak a kormányzattal szemben. Végül a szakpolitikai közegek rendkívül változékonyak. Míg az alkormányzati elmélet az érdekcsoportok közötti, valamint az érdekcsoportok és más politikai szereplők közötti kapcsolatokat stabilnak és tartósnak ábrázolta, addig szakpolitikai közegek teoretikusai fenntartották, hogy az ilyen kapcsolatokról minden elmondható, csak az nem, hogy stabilak lennének. A szakpolitikai közegekben a dolgok folyamatosan változnak, új szereplők jönnek-mennek, a problémák pedig átalakulnak. A politika túlságosan gyors és kiszámíthatatlan változásokat

¹³ BROWNE 1998: 213.

¹⁴ BROWNE 1998: 216.

¹⁵ HECLO 1978: 102.

produkál ahhoz, hogy e közegekben két egymást követő napon minden ugyanúgy maradjon.

Általánosan elfogadott, hogy a szakpolitikai közegek teoretikusai az alkormányzati teoretikusoknál pontosabb képet adtak napjaink kormányzati döntéshozatali valóságáról.

Politikatudományi körökben végső soron elfogadottá vált, hogy az érdekcsoportok befolyása helyzetfüggő, vagyis a konkrét körülményektől függően változik. Másképpen fogalmazva, a „Mennyire befolyásosak az érdekcsoportok?” kérdésre a válasz: „Attól függ.” Néha az érdekcsoportok képesek elérni, hogy megkapják a kormányzattól azt, amit akarnak, néha pedig nem. Néha bizonyos érdekcsoport – mondjuk az NRA – pontosan azt kapja, amit akar, néha pedig nem. Minden a helyzettől, vagyis az adott időben és helyen fennálló tényezők egyedi kombinációjától függ.

A siker feltételei

Természetesen a fenti következtetés egyáltalán nem kielégítő. Ezen a ponton azt a legfontosabb megérteni, hogy milyen feltételek mellett kapják meg az érdekcsoportok a legnagyobb valószínűséggel azt, amit akarnak. A kormányzati döntéshozatal folyamata annyira kiszámíthatatlan és rendezetlen, hogy lehetetlen határozott tényeket megállapítani az érdekcsoportok befolyását illetően. Ilyenkor legfeljebb meghatározni lehet néhány feltételt, amely mellett az érdekcsoportok jelentős befolyást gyakorolhatnak. Mivel rendkívül nehezen megválaszolható kérdésről van szó, a politikatudományi szakértők valószínűségi szempontból próbálják megközelíteni.

Először is, az érdekcsoportok nagyobb valószínűséggel kapják meg azt, amit akarnak, ha a *status quo* oldalán állnak.¹⁶ Frank Baumgartner politikatudományi szakértő és kollégái az érdekcsoportok befolyásának eddigi legnagyobb és legátfogóbb vizsgálata során arra jutottak, hogy adott évben a közpolitika általában nem változik: pontosabban fogalmazva a szakpolitikák megváltoztatása – vagyis az a helyzet, amikor a szövetségi kormányzat megváltoztat valamit egy meglévő szakpolitikán – ritka, és általában a dolgok évről évre változatlanok maradnak.

¹⁶ MCKAY 2012: 116–146.

Másodszor, az érdekcsoportok nagyobb valószínűséggel kapják meg, amit akarnak, ha olyasmit kérnek, ami ellen senki sem tiltakozik.¹⁷ Bárki bármit is gondol, az érdekcsoportok néha olyan dolgokat kérnek a kormányzati döntéshozóktól, amelyek ellen senkinek nincs semmi kifogása. A kormányzat állami és szövetségi szintjén az üzleti vállalkozások gyakran a törvények és rendeletek nagyon csekély mértékű módosítását kérik, és mivel néha a változtatások egyedül azokat a vállalkozásokat érintik, amelyek lobbiznak értük, senki sem tiltakozik ellenük. Emellett sokszor egy kormányzati ügynökség olyasvalamit szeretne vásárolni a magánszektorból, ami csak egy szolgáltatónál érhető el. Ez utóbbi szolgáltató nagyon nagy valószínűséggel kapja meg a kormányzati szerződést, ha nincsenek versenytársai, a kormányzati döntéshozók számára pedig az ilyen kérések elfogadása „vesztes nélküli” helyzetet jelent.

Harmadszor, az érdekcsoportok nagyobb valószínűséggel érik el, amit akarnak, ha olyan ügyekben lobbiznak, amelyekről a nyilvánosság és a média keveset tud, és kevésbé érdekli őket. Az érdekcsoportok és a lobbisták sokszor „árnyékban” végzik munkájukat, ami persze előnyükre válik: ha csak egy-két lobbista foglalkozik adott kérdéssel, akkor jó eséllyel a média és a nyilvánosság sem tud róla, vagy nem sokat foglalkozik vele, ha pedig egy lobbista olyan témán dolgozik, amelyről a média és a nyilvánosság hallgat, akkor előnyben van azzal a lobbistával szemben, aki olyan témán dolgozik, amelyről a média és a nyilvánosság hangos. Az előbbi lobbista előnye a verseny hiánya.

Negyedszer, az érdekcsoportok nagyobb valószínűséggel kapják meg, amit akarnak, ha olyan ügyekben lobbiznak, amelyek párt- és ideológiamentesek. Néhány kérdés – például az abortusz, a halálbüntetés, az adózás és az iskolai ima – ideológiai és pártpolitikai vitákat vált ki: mindkét pártnak jól meghatározott álláspontja van ezekben a kérdésekben, a konzervatívok és a liberálisok között pedig régóta fennálló és következetes különbségek vannak e téren. Az ilyen kérdésekben az érdekcsoportok valószínűleg kisebb ráhatással rendelkeznek, ellenben az olyan ügyekben, amelyek nem pártpolitikai vagy ideológiai jellegűek, vélhetően nagyobb befolyást gyakorolnak. A veteránok juttatásait övező kérdések például párt- és ideológiamentesek: egyik párt sem akar nyilvánosan állást foglalni a veteránok juttatásai ellen, illetve a liberálisok és a konzervatívok között sincsenek markáns különbségek ebben az ügyben.

¹⁷ BROWNE 1990: 477–509.

Végül, az érdekcsoportok sikerének vagy kudarcának egyik fő oka, hogy a végrehajtó hatalom feje mellettük áll-e. Frank Baumgartner politikatudományi szakértő és kollégái a *Lobbying and Policy Change* című könyvükben megállapították, hogy az érdekcsoportok győzelmét alapjaiban befolyásolja, hogy az elnök kinek az oldalán áll. A végrehajtó hatalom vezetője által nyújtott támogatás jelentősége kapcsán Baumgartnerék világosan fogalmazznak: az elnöknek nagy hatalma van Washingtonban, amely mindenekelőtt a törvények megvétőzásának lehetőségét jelenti, és bár a Kongresszus felülírhatja az elnöki vétót, ez nehéz, így ha az elnök opponál valamit, az általában nem is valósul meg. A kormányzói hatáskörök államonként eltérők, akárcsak a polgármesteri és megyei végrehajtói hatáskörök: sok helyen nagy hatalommal rendelkeznek, ezért a helyi és az állami politikában is nagyon hasznos, ha a végrehajtó hatalom feje támogatja az adott ügyet.

Zárszó

E fejezet – reményeink szerint – rámutatott, hogy az érdekcsoportok végső soron mi vagyunk, vagyis e szereplők képviselik az általunk támogatott ügyeket, valamint azokat az intézményeket, amelyeknek dolgozunk, és amelyektől dolgokat veszünk. A mindennapi élet valósága, hogy néhányan közülünk nem igazán kedvelik egymás politikai nézeteit, és hogy egyeseket jobban képviselnek az érdekcsoportok, mint másokat, ahogy az is világos, hogy néhányan közülünk sikeresebbek abban, hogy megkapják a kormányzattól, amit akarnak. Amíg mindez fennáll, az érdekcsoportokkal kapcsolatos ambivalens érzelmeink is valószínűleg megmaradnak.

Felhasznált irodalom

- BAUMGARTNER, Frank R. – LEECH, Beth L. (1998): *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*. Princeton: Princeton University Press.
- BERRY, Jeffrey M. (1989): Subgovernments, Issue Networks, and Political Conflict. In HARRIS, Richard A. – MILKIS, Sidney M. (szerk.): *Remaking American Politics*. Boulder: Westview Press, 239–260.

- BROWNE, William P. (1986): Policy and Interests: Instability and Change in a Classic Issue Subsystem. In CIGLER, Allan – LOOMIS, Burdett A. (szerk.): *Interest Group Politics*. Washington, D. C.: CQ Press, 183–201.
- BROWNE, William P. (1990): Organized Interests and Their Issue Niches: A Search for Pluralism in a Policy Domain. *Journal of Politics*, 52(2), 477–509.
- BROWNE, William P. (1998): *Groups, Interests, and U.S. Public Policy*. Washington, D. C.: Georgetown University Press.
- COMMONS, John R. et al. (1918): *History of Labour in the United States*. New York: Macmillan.
- HARRIS, Richard A. (1992): Politicized Management: The Changing Face of Business in American Politics. In HARRIS, Richard A. – MILKIS, Sidney M. (szerk.): *Remaking American Politics*. Boulder: Westview Press, 261–288.
- HECLO, Hugh (1978): Issue Networks and the Executive Establishment. In KING, Anthony (szerk.): *The New American Political System*. Washington, D. C.: American Enterprise Institute.
- LOOMIS, Burdett A. – CIGLER, Allan J. (2012): Introduction: The Changing Nature of Interest Group Politics. In CIGLER, Allan J. – LOOMIS, Burdett A. (szerk.): *Interest Group Politics*. Washington, D. C.: CQ Press, 10–11.
- McKAY, Amy (2012): Negative Lobbying and Policy Outcomes. *American Politics Research*, 40(1), 116–146.
- SALISBURY, Robert H. (1984): Interest Representation: The Dominance of Institutions. *American Political Science Review*, 78(1), 64–76.
- TICHENOR, Daniel J. – HARRIS, Richard A. (2002–2003): Organized Interests and American Political Development. *Political Science Quarterly*, 117(4), 587–612.
- TICHENOR, Daniel J. – HARRIS, Richard A. (2005): The Development of Interest Group Politics in America: Beyond the Conceits of Modern Times. *Annual Review of Political Science*, 8(1), 251–270.
- WORTH, Richard (2009): *Teetotalers and Saloon Smashers: The Temperance Movement and Prohibition*. Berkeley Heights: Enslow.

Merkovity Norbert

Az elnök és a hivatala

Az Egyesült Államok mindenkori elnöke talán a legismertebb figurája az amerikai politikai szisztémának. A POTUS, azaz a President of the United States a prezidenciális rendszerből fakadóan egy személyben testesíti meg a végrehajtói hatalmat, ő a fegyveres erők első számú parancsnoka, a nemzetközi (és bel-) politikában az ország megtestesítője, valamint pártjának a vezetője. A végrehajtói hatalommal kapcsolatban jogi és politikai felelősséget visel, amiért cserébe széles körű immunitás illeti meg, s kemény, az alkotmányban és törvényekben rögzített és puha, az alkotmány szövegéből eredeztethető hatalommal van felruházva. Az első elnök, George Washington 1789-ben lépett hivatalba, és azóta a négyévenként tartott választások során vagy újraválasztja a hivatalban levő elnököt, vagy új elnököt választ az amerikai nép.

Az elnök hatalma

Az egyszemélyi végrehajtói szerep az alapító atyáig vezethető vissza, akik nem szerették volna, ha a brit – az ő felfogásukban elnyomó, gyarmattartó – rezsimhez hasonló politikai rendszer működne Amerikában. Nem kívánták átemelni a brit király, a parlament, a kormány intézményi felépítését. A föderalisták elsődleges célja az volt, hogy kiszámítható és stabil pozíciót kapjon az elnök, ami által erősödnek az alkotmányban lefektetett elvek, és ezáltal az ország. Ugyanakkor az is cél volt, hogy a végrehajtó hatalom feje ne kapjon túlhatalmat, ne „uralkodjon” a többi hatalmi ág felett. Az antiföderalisták ellenezték, hogy örökölhető vagy valamilyen módon családon belül továbbadható legyen az elnöki hatalom, azaz ne legyen az USA-nak „választott királya”. Ez a kettős kíváncsi érvényesült végül Alexander Hamilton – föderalista – okfejtésében, miszerint az elnök hatalma névlegesen ugyanaz lenne, mint Nagy-Britannia királyáé, de a lényegét

tekintve sokkal alacsonyabb rendű lenne annál.¹ Végső soron ez valósult meg az alkotmányban, de lényegileg sokkal rugalmasabban.

Igencsak nehéz azt megállapítani, hogy pontosan mekkora az elnök hatalma, mivel a rugalmasságból fakadóan ez sokat változott az idők folyamán, ahogyan az Egyesült Államok világpolitikában betöltött szerepe is.² A 18. és 19. századi elnökök jellemzően visszafogottan értelmezték a szerepüket, pusztán a törvényhozás végrehajtói voltak. Kivételként Abraham Lincoln említhető, akire történelmi feladatok hárultak a polgárháború miatt. A 20. századtól kezdődően, ahogyan az USA nemzetközi szerepe egyre jelentősebbé vált a világháborúk és a hidegháború idején, az elnökök egyre aktívabb szerepet vállaltak – és vállalnak a mai napig. A végrehajtói hatalmat tekintve egyértelműen szétválasztható az *adminisztráció felett, a külpolitikában és a hadsereg vezetésében* gyakorolt hatalom, amely kiegészül különféle *jogi hatáskörökkel és privilégiumokkal*.

Ami az adminisztráció felett gyakorolt hatalmat illeti, az elnök több ezer pozícióról dönthet, amikor beköltözik a Fehér Házba. Az egyes miniszterektől a kabinet tagjain keresztül a különféle szövetségi intézmények vezetői beosztásban dolgozók megbízásáig különféle területekre jelölhet vagy nevezhet ki embereket. Sőt, létrehozhat új intézményeket is, amelyek élére ő nevezhet ki vezetőket. Ezeket az ügynökségeket utasítások (például *elnöki proklamáció*) segítségével irányíthatja az elnök. A fékek és ellensúlyok rendszeréből következik, hogy a törvényhozás útján a Kongresszus politikai alapon, míg alkotmányellenes utasítás gyanúja esetén a szövetségi bíróságok a bírósági felülvizsgálattal jogi úton felülbírálhatják az elnöki utasításokat.

Az alkotmány rögzíti továbbá, hogy a külföldi államok nagyköveteinek a megbízását az elnök fogadja, de az idők folyamán ez a feladat kibővült az új államok elismerésének jogával és általában a követendő külpolitika alakításával. Ez utóbbihoz tartozik az is, hogy az elnök kongresszusi jóváhagyás nélkül maga határozhatja meg, hogy mikor, hol és melyik állam vezetőjével kíván találkozni, vagy kinek a meghívását utasítja vissza.

A mindenkorai amerikai elnök az Egyesült Államok haderejének főparancsnoka. Ebből az állapotból fakadóan az elnök viseli a felelősséget a hadsereg irányításáért és mozgatásáért, de háborút – az alkotmány értelmében – csakis a Kongresszus deklarálni. A 20. századtól kezdődően ez utóbbi klauzula is lazult valamelyest. Például a koreai vagy a vietnámi háborút kongresszusi fel-

¹ FRISCH 1986.

² Lásd: DODDS 2020.

hatalmazás nélkül kezdték el az elnökök. Emiatt manapság már csak akkor kell a Kongresszus jóváhagyását kérni, ha az elnök 60 napot meghaladó időre veti be a hadsereget külföldön. További korlátozást jelent, hogy a Kongresszus a Védelmi Minisztérium költségvetésén keresztül gyakorol felügyeletet az elnöki hatalom felett.

A jogi hatáskörök és privilégiumok szerteágazók. Az elnök nevezi ki például a szövetségi bírókat, ami a 21. századra nagyjából 870 bírói pozíciót jelent. Az alkotmány utasítása szerint ezek a tisztségek a következők: az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának főbírója és tagjai, az Egyesült Államok Fellebbviteli Bíróságainak körzeti bírái, az Egyesült Államok Kerületi Bíróságainak körzeti bírái és az Egyesült Államok Nemzetközi Kereskedelmi Bíróságának bírái. A bírókat határozatlan időre nevezi ki az elnök, s halálukig vagy lemondásukig maradhatnak a hivatalukban. Egyedül a később bemutatandó *impeachment* (vád alá helyezés) eljárással lehet eltávolítani a pozíciójukból. Ezért igen fontos az elnökök – és pártjuk – számára, hogy milyen korábbi teljesítményt nyújtó – és jogértelmezésű – bírókat neveznek ki, mert hosszú időre meghatározhatják az ítélkezési gyakorlatot és szemléletet. További hatáskör, hogy az elnök kegyelemben részesíthet bárkit, akit jogi eljárás alá vontak, esetleg elítéltek.

A privilégiumok több fajtáját is ismeri az amerikai precedensjog, amelyek közül kettőt érdemes kiemelni. Az első a vezetői titoktartás. Ez a kiváltság teszi lehetővé, hogy az elnök visszatartson információkat vagy adatokat a nyilvánosságtól. Ehhez azt szükséges bizonyítania, hogy az elnöki feladatok ellátása során születtek az információk vagy adatok. Elsőként George Washington alkalmazta ezt az érvelést, amely precedenst teremtett. A második az államtitkokhoz fűződő privilégium, amely lehetővé teszi mind az elnöknek, mind a végrehajtói hatalomban részt vevőknek, hogy visszatartsanak okmányokat a nyilvánosságra hozataltól a jogi eljárásokban, ha azok veszélyeztetik a nemzetbiztonságot. A precedenst Thomas Jefferson teremtette meg.

Az elnöki hatalom másik ágát képviselik a törvényhozáshoz kapcsolható hatáskörök – ezek mindegyike rögzített az Alkotmányban. Ilyen például az, hogy az elnök írja alá a törvényjavaslatokat, miután átkerültek hozzá a Kongresszusból. Általában 10 nap áll rendelkezésére, de a vasárnapok szünnapnak számítanak. Ha aláírja, akkor törvény lesz a javaslatból. Vétóval is élhet egy-egy törvényjavaslat kapcsán: ekkor visszakerül a törvényjavaslat a Kongresszusba, ahol vagy elhal a javaslat, vagy mindkét ház kétharmados többséggel újra megszavazza, ezzel törvényerőre emelkedik az elnöki szignó nélkül is. Létezik egy harmadik lehetőség is, amikor az elnök nem tesz semmit. Ilyenkor, a 10. nap lejárta után,

a javaslat törvényerőre emelkedik, ha csak a Kongresszus nem napolja el ekkor az ülést, aminek következtében a törvényjavaslat nem válik törvénnyé.

További hatalom az elnök kezében, hogy rendeleteket hozhat. Amikor a két ház többségét nem azonos párt adja, vagy különösen akkor, amikor a két ház többsége másmilyen pártszínezetű, mint az elnök, olyankor nehéz lehet egy-egy törvény „áteröltetése” a Kongresszuson. Ha ilyen a helyzet a törvényhozásban, akkor az elnökök szívesen élnek a rendeleti kormányzás eszközével, de kockáztatva egyúttal azt, hogy a költségvetési törvény elfogadásakor revansot vesznek a képviselők. Sok egyéb mellett külön szót érdemel még a törvényhozói napirend alakítása. Az alkotmány megadja a jogot az elnöknek, hogy olyan intézkedéseket javasoljon a Kongresszusnak, amelyeket szükségesnek és célszerűnek tart. Napjaink mediatisztált környezetében az ilyen javaslatok nem pusztán a törvényhozásnak felé szólnak, hanem a nagyobb nyilvánosságnak is. Így tudják elérni az elnökök, hogy proaktívnak, gondoskodónak és végső soron jó politikusnak lássák őket a szavazók.

Kiből lehet POTUS?

A fentiek alapján érthető, miért övezi akkora figyelem az elnök személyét és politikáját, s nem meglepő, hogy az elnöki hivatal elnyerése jelenti a politikai karrier csúcsát. Mi sem jelzi ezt jobban, hogy a terminusukat kitöltő elnökök gyakran a „boldog nyugdíjasok életét élik” a memoáriumukat írva és rendezve, akiket – haláluk után az özvegyüket – állami juttatások illetnek meg (havi rendszerességgű nyugdíj, egészségügyi ellátás a katonai egészségügyi intézményekben, egészségbiztosítás, titkosszolgálati védelem, illetve hivatali személyzet). Csak nagyon kevés elnök kezdett új pályafutásba a hivatali ideje után. Kivétel ebből a szempontból William Howard Taft, aki elnöki periódusa után a Legfelsőbb Bíróság főbírája lett, illetve John Quincy Adams, aki képviselőházi képviselővé, míg Andrew Johnstont szenátorra választották. Mégis, a legtöbben legfeljebb a nemzetközi kapcsolatok ápolásában vállalnak szerepet (például Theodore Roosevelttel vagy Jimmy Cartter). Ezidáig egyszer fordult elő, hogy egy ciklus után távozó elnök visszatérjen a Fehér Házba. Ő Grover Cleveland volt, aki így válhatott az USA 22. és 24. elnökévé a 19. század végén.

Idáig eljutni azonban sok lemondással és számtalan politikai küzdelem megvívásával jár. Ezek jó része az alkotmány által szabályozott. Az egyik ilyen az alkalmasság kérdése: az elnöknek Egyesült Államokban született

állampolgárnak kell lennie, aki legalább 35 éves, és legalább 14 éve az Egyesült Államokban lakik. Tulajdonképpen ez a három feltétel közismert, azonban léteznek további megkötések is. Az ugyancsak az alkotmány szövegében és annak kiegészítéseiben szereplő elvárások szerint, akit az *impeachment* eljárással eltiltanak a közhivatal viselésétől, nem lehet elnök. Továbbá, nem lehet elnök abból, aki esküt tett az alkotmányra, de később fellázadt ellene. Természetesen ezek értelmezése körül jelenleg is jogi, politikai és újságírói viták zajlanak. Végezetül pedig nem lehet elnök az, akit kétszer már elnökké választottak.³ Ez eredetileg egy George Washingtonig visszanyúló íratlan szabály volt, amelyet a 22. alkotmánykiegészítés rögzített a II. világháború után. Franklin Roosevelttel ugyanis megtörte ezt a régi hagyományt, hiszen háromszor is sikerrel indult az újraválasztásért. Rooseveltt népszerű elnök volt, ráadásul egy világegés közepette, de a törvényalkotók gondoltak arra is, mi van, ha esetleg egy kétes megítélésű elnök próbálkozik többször újraválasztatni magát. Így lett a hagyományból törvény, amelyet azóta sem kérdőjeleznek meg a népszerű vagy kevésbé népszerű, de a hivatalt már kétszer elnyert volt elnökök.

A jelöltséghez vezető út kezdetei

Jellemző az amerikai demokráciára, hogy nem pusztán az elnökről, de már az elnökjelöltek személyéről is a választók döntenek. A 18. életévüket betöltött állampolgárok jogot nyernek arra, hogy szavazzanak a választásokon, de a legtöbb államban ez regisztrációhoz kötött. Az egyetlen kivétel Észak-Dakota, ahol – néhány helyi szabályozástól eltekintve – nem kell regisztrálni. Valamivel több mint húsz államban pedig automatikus a regisztráció, míg az államok túlnyomó többségében az állampolgároknak lehetőségük van online is felíratniuk magukat a szavazók jegyzékébe. A regisztráció folyamatában a választók megjelölhetik valamelyik pártot (akár a két nagy párton kívül is), de függetlennek vagy „párt nélkülinek” is jelölhetik magukat. Nem ez alapján kell szavazniuk, viszont további szavazati jogot nyújt nekik, ha megjelölnek egy pártot. Mára már elmondható, hogy a POTUS kiválasztásának és megválasztásának folyamata

³ Ha valakiből ciklus közben lesz elnök (jellemzően a volt alelnök), akkor kétéves szabályt ír elő a 22. alkotmánykiegészítés. Azaz ha például két évet vagy többet tölt elnökként a hivatalban a ciklus közben érkező volt alelnök, akkor csak egyszer választható újra.

az évszázadok során fejlődött, és fejlődik még napjainkban is. Az alábbiakban a napjainkban érvényes módszert mutatjuk be, néhol rövid történelmi kitekin-téssel.

Mint fentebb utaltunk rá, a Fehér Házig hosszú és nehéz út vezet – rengeteg a vesztes, sőt, az olyan vesztes is, aki többször is próbálkozott már. A tipikus út az, hogy valaki először bekerül egy állami törvényhozásba, ahonnan átmegy a szövetségi Kongresszusba, majd esetleg még betölt valamilyen hivatalt – jellemzően a külügyminiszterit – az épp aktuális elnök adminisztrációjában. Az is előfordul, hogy nem a Kongresszust szemeli ki magának a jövőbeli elnök, hanem egy állam kormányzói székét. Hosszú ideig a katonai karrier vagy magas kitüntetéssel elismert harctéri múlt is biztos előszobának számított, de Dwight D. Eisenhower óta nem találni magas rangú volt katonát az elnökök sorában. Biztos belépőnek tűnhet az alelnökség, viszont nem olyan gyakori, mint azt gondolhatnánk. 2022-ig mindössze 15 alelnökből lett elnök. A történelem során sokan voltak olyanok, akik a kevésbé ortodox utat választották: a civil pályát cserélték le a politikaira. A két legismertebb pályaelhagyó talán Ronald Reagan és Donald Trump. Reagan korábban színész volt, de fontos megjegyezni, hogy nem közvetlenül a színészi karrierje után lett elnök, előtte Kalifornia 33. kormányzója volt két cikluson keresztül. Trump viszont valóban civil pályáról érkezett, és idáig az egyetlen, akinek se katonai, se politikai tapasztalata nem volt: ingatlanmágnásból lett valóságshow-szereplő, majd „Twitter-influencer”. Esetleg az ügyvédi előmenetel még olyan lehetséges út, amely után – sokszor a Kongresszus közbeiktatásával – elnökké válhat az arra alkalmas amerikai állampolgár.

A gyakran tudatos karrierépítkezésen túl is léteznek bizonyos jelek, amelyek arra utalnak, hogy valaki jelöltetni szeretné magát elnöknek. Ilyen, amikor egy esetleges aspiráns könyvet ad ki addigi életéről, egyre több nyilvános eseményen beszél az amerikai nemzetről és a dolgok állásáról. Árulkodó az is, amikor úgynevezett elnökjelölti felderítő bizottságot hoznak létre az elnöki székért ácsingózók. Az ilyen bizottság célja az, hogy kiderítse, érdemes-e indulnia a személynek a hivatalért. Ritkán történik olyan, hogy az ilyen bizottságok lebeszéljék a későbbi aspiránst az indulásról.

Ezek az első tapogatózó lépések azt szolgálják, hogy teszteljék a személyük fogadtatását, és figyeljék a reakciókat az elhangzott gondolatokra a pártok, az esetleges kampányfinanszírozók, a közvélemény és végső soron a lehetséges ellenfelek részéről. Időben ezek a lépések a félidős választások (*midterm elections*) után válnak látványossá, amikor az éppen tartó elnöki ciklus közepén járunk. Ezt követi a hivatalos bejelentés, amelynek valamilyen jelképes jelen-

tósége is van. Joe Biden ugyan véletlenül „kotyogta ki” egy vacsorán, hogy indulni tervez,⁴ de eredeti terve szerint a virginiai Charlottesville-ben jelentette volna be szándékát, ahol korábban a „fehér felsőbbrendűség” hívei zavargásba torkolló rendezvényt tartottak. Donald Trump látványos külsőségek közepette – aranyozott mozgólépcsőn – érkezett a New York-i Trump Tower aulájába, ahol bejelentette, indulásával újra nagyvá teszi Amerikát (később ez lett a szlogenje is). Barack Obama az illinois-i Springfieldben jelentette be indulását, ahonnan Abraham Lincoln is indult az elnöki beiktatására, és ahová már csak koporsóban térhetett vissza.

A bejelentés után a „felderítő” bizottság az adott személy választási kampánybizottságává alakul.⁵ A testületet működtetők formális kampányszerepet kapnak, közülük kiemelkedik a kampánymenedzseri feladatokat ellátó személy, aki a legfőbb stratégia lesz, nála futnak össze a szálak mind az 50 tagállam helyi kampánybizottságától. Kézben tartja továbbá a közvélemény-kutatásokat, fókuszcsoporthoz tesztelteti a kampány minden elemét, és az összes részletet igyekszik azon a szemüvegen keresztül nézni, hogy a jelöltjének meg kell nyernie a választásokat. Az aspiráns tehát csapatot épít, de az 50 államban működő egyes csapatokat már nem ő alakítja ki, hanem az általa megbízottak köre. Feltétlen bizalmat élvez a kampánymenedzser, akit a jelölt le is válthat, ha nem elégedett a teljesítményével. Ugyanakkor egy-egy kampánymenedzser lecserélése gyakran a kampánygépezet hibáiról árulkodik, és sokszor előrevetíti a jelölt kiszállását a versenytől.

Sokkal fontosabb azonban, hogy megalakulásukkal a bizottságok elkezdhetnek adományokat gyűjteni a kampányra, amit a Szövetségi Választási Bizottság (FEC) felügyel. A szövetségi törvény értelmében egy magánszemély legfeljebb 2900 dollárt adományozhat a jelölt választási bizottságának egy választási évben, 5000-et egy politikai akcióbizottságnak, 10 000-et bármilyen szinten levő pártbizottságnak stb. Az összeghatárok az inflációhoz kötöttek, így azok tovább nőhetnek. Azt a jelöltet, akinek a választási bizottsága nem tartja be

⁴ Érdekes adalék, hogy nem ez volt Biden első bejelentése: 1988-ban és 2008-ban már elveszített két előválasztást.

⁵ Ezek a bizottságok nem összekeverendők a politikai akcióbizottságokkal (*PAC* és *Super PAC*), amelyek olyan szervezetek, amelyek pénzt gyűjtenek egy jelölt mellett, egy jelölt ellen, esetleg valamilyen ügy érdekében. Az így gyűjtött adományokat jellemzően reklámokra költik. Mind a gyűjtés, mind a költés tekintetében szigorú elszámolási kötelezettséggel tartoznak.

a szabályokat, az FEC behívja elbeszélgetésre, amely akár a kampányból való kiszállással is végződhet.

Az előválasztások

A jelölt kampánygépezetének folyamatosan kampányolni, hirdetni kell, a jelöltnek pedig részt kell vennie a televíziós vitákon, majd fel kell kerülnie a szavazólapra az 50 tagállamban, Washington, D. C.-ben, Puerto Ricóban és más, Amerikához tartozó területeken tartott előválasztásokon. Azaz 50+ területen külön szabályoknak kell megfelelni ahhoz, hogy választható legyen a jelölt. Ezért fontosak a jelölthöz köthető helyi, tagállami választási kampánybizottságok. Nekik van pontos ismeretük az ottani szabályokról. Általában 2-3 „fajsúlyos” jelölt mellett több, kevésbé ismert aspiráns jut el arra a pontra, hogy felkerüljön az előválasztási szavazólapokra. A 2020-as demokrata párti előválasztások kezdetére tíz jelölt maradt talpon, heten még felkerültek a szavazólapok egy részére, de nem vágtak bele az előválasztásokba, további tizenegyen fel sem kerültek a szavazólapokra. A 2016-os GOP-előválasztásokon tizenegyen indultak, további ötven nem kerültek fel a szavazólapokra.

Az előválasztások intézménye az 1970-es évekre vált megszokottá a demokratáknál és a republikánusoknál. Minden két évben tartanak előválasztásokat, de ezekből a négyévenkénti, az elnökválasztási év elejétől közepéig tartott választások azok, amelyek – a szenátorjelöltek, képviselőházi jelöltek és más választott pozícióra induló aspiránsok mellett – az elnökjelölt személyéről is döntenek. Az 1970-es évek előtt is léteztek előválasztások, de a jelentőségük csekély volt. Korábban a választási év nyarán – mára már a nyár végén – tartott, az országos pártkongresszusra hasonlító, nemzeti jelöltállító gyűlésen döntötték el, hogy melyik jelöltaspiránsból lehet a párt elnökjelöltje.

Az előválasztások intézménye még csak említés szintjén sem jelenik meg az alkotmányban, emiatt az önálló autonómiával rendelkező területi, jellemzően tagállami demokrata és republikánus pártok maguk határozhatják meg, hogy miként döntenek a jelöltek sorsáról. A jelöltállító gyűlésre delegáltakat küldenek a területi pártok, pontosabban a delegálti helyeket elnyerő jelöltek. A több ezer delegálti helyet egyenlőtlenül osztják fel az államok és a területek között, attól függően, hogy mennyi lakosa van, és mennyire fontos az adott állam az egyik vagy másik párt számára. Minden jelölt kampánystábjá kiszemel olyan megbízhatónak gondolt személyeket, akik képviselik majd a jelöltet, és ha

eljön az ideje, akkor rá adják a voksukat.⁶ Mindezek mellett ezek a választások franchise-szerűen szerveződnek, ahol az egyes területi pártok figyelembe veszik a központi pártirányítás útmutatásait, illetve a más államok vagy területek kitűzött időpontjait. Azért teszik ezt, hogy a pártközpont elfogadja a választás eredményeit, és figyelembe vegye a delegáltak szavazatát a jelöltállító gyűlésen.

Az előválasztások fajtáit tekintve két fő típust különböztethetünk meg: a *caucust* és a *primaryt* (előválasztást). A *caucus* az előválasztások ritkább formája. Változó ugyan, hogy mennyi állam pártja választja ezt a formát, de elmondható, hogy jellemzően húsznál kevesebb tagállamban tartják ezen a módon a választást, míg az Amerikához tartozó területeken ez a népszerű forma. Az iowai *caucus* a legismertebb mind közül, mivel hagyományosan ebben a kis tagállamban kezdődtek eddig a legtöbbször az előválasztások mindkét pártban az elnökválasztási év januárjában vagy februárjában. Történik mindez annak ellenére, hogy Iowa kis állam, a választói nem reprezentálják az amerikai választókat, emiatt sok kritika éri az elsőséget.⁷ Amikor itt kezdődnek az előválasztások, akkor szokásos jelenség az államban, hogy a jelöltaspiránsok az előző év nyarától, de legkésőbb a nyár végétől az állam településeinek utcáit járják, kezét fognak és beszélgetnek az emberekkel.⁸ Kénytelenek így tenni, mivel a *caucus* nem a szavazófülkék magányában meghozott döntést jelenti. Fő szabály szerint a *caucus* a pártok által szervezett zárt körű rendezvények összessége, amelyeket sportszarnokokban, közösségi házakban, iskolákban, olykor templomok közösségi helyiségeiben tartanak. A pártok regisztrált szavazói vehetnek részt, akik azzal kezdik a gyűlést, hogy az élen a jelöltaspiráns helyi választási bizottságának képviselőivel igyekeznek meggyőzni egymást az általuk preferált aspiráns elnöki alkalmasságáról. Az esemény egy pontján mindenkinek választania kell egy

⁶ A delegáltak kötött mandátummal mennek a jelöltállító gyűlésre, de mindkét pártban vannak szabad mandátumú delegáltak (a Demokrata Pártban szuperdelegáltaknak nevezik őket), akik a párt prominens személyei, például szenátorok, helyi pártvezetők, de akár volt elnökök is lehetnek. A kötött mandátum a szavazás első körére érvényes. Ha szükséges második vagy sokadik szavazási kört tartani, akkor a kötött mandátummal rendelkező delegáltak felszabadulnak.

⁷ A Demokrata Párt vezetősége szerint Dél-Karolina jobban reflektálja a párt változóban levő választói összetételét, ezért azt tervezik, hogy ez lehet az első előválasztó állam 2024-ben, amelyet három nappal később követne Nevada és New Hampshire. WEISSERT 2022.

⁸ Lásd: REDLAWSK–TOLBERT–DONOVAN 2011.

jelöltet, és be kell állnia abba a csoportba, ahol a további támogatók is állnak. Ilyenkor a legkevesebb támogatóval rendelkező kiesik a további versenyből, és az így felszabaduló „szavazatokért” folytatódik egymás meggyőzése. A folyamat végén jellemzően két jelöltaspiráns marad, és az nyer, akinek a képviselője mögött a legtöbb szavazó áll. Az egyes szavazókörök eredményeit állami szinten összesítik, majd az így kapott eredmény alapján osztják ki a delegáltakat.

A *primary* az előválasztások népszerű formája, a legtöbb tagállamban így bonyolítják le azokat. A legismertebb a New Hampshire-i *primary*, amely rögtön Iowa után következik, és az első komolyabb megmérettetést jelenti az aspiránsok számára. New Hampshire is kis állam, és az itteni szavazók sem reprezentálják az amerikai választókat, ezért az ő elsőségüket is kritikák érik.⁹ A pártok a *primary* több típusát használják attól függően, hogy csak a párt regisztrált szavazói vehetnek részt (zárt – *closed primary*), vagy a regisztrált szavazók és a párt nélküliként nyilvántartottak is (félleg zárt – *semi-closed primary*), vagy bármely regisztrált választó szavazhat (nyílt – *open primary*), vagy a szavazónak magának kell nyilatkoznia, hogy melyik párt szavazólapját kéri, és csak azon a lapon szavazhat (félleg nyílt – *semi-open primary*). Ez utóbbi kettő esetében elképzelhető, hogy állami szinten szervezik meg mindkét párt előválasztását ugyanazon a napon. A nyílt *primary* esetében a választók szavazólapot kapnak, és nekik kell eldönteniük, hogy melyik párt jelöltjei közül választanak, de csak egy párt jelöltjére szavazhatnak. További típusa az általános (*blanket*) *primary*, amikor az összes párt összes jelöltje megtalálható a szavazólapon, és a választók különféle megfontolások alapján, pártlistától függetlenül váltogathatják a pártokat a különféle tisztségekre. Például Louisianában használják ezt a módszert, amelyet a külső szemlélő számára sokszor zavaros delegátszámlítási módszere miatt „dzsungel-előválasztásnak” is neveznek.

Az előválasztások igazi kavalkádját és gyakran sorsdöntő napját a márciusban tartott *szuperkedd* jelenti az aspiránsok számára. Az 1984-es előválasztási szezon óta tartott esemény során mindkét nagy párt előválasztást tart több államban, és az is lehet, hogy nem egészen ugyanazokban az államokban. Változó, hogy mennyi állam vesz részt, ahogyan az is, hogy hány darab szuperkeddre kerül sor. Még a 21. században is előfordult, hogy több szuperkeddet tartottak ugyanabban az évben. Ilyenkor a delegálti helyek jelentős részéről hoznak döntést az érintett államokban élő szavazók. Eredendően azért vezették be, mert ugyan

⁹ Lásd: MOORE–SMITH 2015.

az előválasztási kampánygépezetek rengeteg pénzt költenek el egy-egy állam média- és hirdetési piacán, de mire a későn sorra kerülő államokban lennének az előválasztások, addigra sok esetben már tudható, hogy kinek sikerült elegendő számú delegáltat gyűjtenie, így értelmetlenné válik a kampányolás és a vele együtt járó költség. Különösen a kis államokban, amelyeknek a gazdasági mutatóin meglátszik egy-egy kampány, de viszonylag kevés delegálti hellyel rendelkeznek, érveltek amellett, hogy egy napon több államban tartsanak előválasztást. Legkésőbb a szuperkedd végére látszik az az egy, de maximum két jelöltaspiráns, akiből elnökjelölt lehet egy-egy párt nemzeti jelöltállító gyűlésén.

A hivatalban levő elnökök újraválasztási kampányában az előválasztások általában csak formálisak, a delegálti helyek legtöbbször ők nyerik. Ők a jelöltállító gyűlésre készülnek, ahol a delegáltak hol egyhangúan, hol elsöprő többséggel megszavazzák őket újra, majd a jelöltséget elfogadó beszédükben kinyilváníthatják, hogy milyen sarokpontok mentén képzelik el a következő négy évet. A nyílt sisakos küzdelmet végigküzdő jelöltaspiránsok számára azonban komoly hullámvasút az előválasztási időszak, amelynek a végén, a pártgyűlésen az államok és területek delegáltjainak szószólói egyenként szólítva kinyilvánítják szavazatukat, és felkérlik a legtöbb szavazatot kapott aspiránst, hogy fogadja el a jelöltséget, amelyet rendszerint elfogad a jelölt. Mivel a teljes folyamat a média és a közvélemény kereszttüzében zajlik, ezért a demokraták és a republikánusok törekednek arra, hogy a jelöltállító gyűlések a pártegységet sugározzák, ahol már mindenki a várható elnökjelölt és az addigra megnevezett alelnökjelöltje mögé sorakozik fel. Az esemény csúcspontja az utolsó nap, amikor a jelölést elfogadó beszédében „csatába hívja” a szavazókat, az egykori jelöltaspiránsokat és a pártelitet az elnökjelölt, amivel immár valóban elkezdődik a „klasszikus” elnökválasztási kampány.

Az elnökválasztás

A pártgyűlések után hivatalosan is szembekerül egymással a demokrata párti és a republikánus párti jelölt – ekkor már rengeteg dolgot lehet tudni a múltjukról, a személyiségükről és megvalósítani tervezett programjukról. Az Egyesült Államokban nincs hivatalos, törvényben szabályozott időpont, hogy mikortól kezdődik az elnökjelölti kampány az immár csak az 50 tagállamban és Washington, D. C.-ben tartott választásokon. Kezdetnek lehet tekinteni az indulás bejelentését, az iowai vagy New Hampshire-i előválasztásokat, a kellő számú delegált

elnyerésének pillanatát vagy a jelöltállító gyűlésen elmondott beszédet. Még egy ilyen időpont létezik, ez a munka ünnepe utáni első munkanap. A munka ünnepét Amerikában szeptember első hétfőjén tartják az 1800-as évek vége óta. Onnan számolva két hónap áll rendelkezésre az elnökjelölteknek, hogy meggyőzzék a közvéleményt alkalmasságukról.

Az elnökválasztás napja hagyományosan – az 1840-es évektől kezdődően – a november első hétfőjét követő kedd. Ez az időpont tulajdonképpen a 19. századi világ és általában a mindennapi élet realitásait tükrözi. A farmernek vagy az ültetvényesnek november elejére már alig marad dolga a gazdaságában, s ekkor még a kemény tél sem köszönt be, amely nehézkessé tenné a lovas-kocsival való utazást a távoli városban levő szavazóhelyiséghez. Vasárnap az Isten napja, ekkor a szavazó elmegy a templomba, majd a családja körében elköltött ebéd után útra kel, amely a távolságtól függően egy-két napot vehet igénybe. Noha folyamatosan születnek reformtervek, amelyek – sok egyéb dolog mellett – hétvégére tennék át a választás napját, egyelőre nem érződik a változás szele. Napjaink szavazójának így el kell kéredzkednie a munkahelyéről, vagy szabadnapot kell kivennie, olykor hosszú sorokat kell kívárnia, mire a szavazóhelyiségbe jut. Általános vélekedés, hogy ez az időpont mérsékli a szavazók számát. A 20. századtól kezdődően nagyjából 60 százalék körül mozog a részvétel,¹⁰ ami napjainkban 130–160 millió szavazót jelent. Mivel minden állam maga állapíthatja meg a szavazás lebonyolításának részleteit, sokan próbálnak tenni az alacsony részvétel ellen a korai szavazás lehetőségének bevezetésével (lehet levélben vagy épp reggel korábban szavazni), amely különösen népszerű volt a Covid–19 által sújtott 2020-as elnökválasztások idején.

Az elnökjelöltek országot járnak, hirdetnek minden lehetséges és relevánsnak gondolt platformon, illetve televíziós vitákon vesznek részt szeptembertől novemberig. A kampánymenedzser által összeállított menetrend szerint halad a stáb, és tölti meg a jelölt naptárát programmal, amelyben alig marad helye a magánéletnek. A cél, hogy a választások napján a kellő számú elektort gyűjtsék össze. Az amerikai elnökválasztási rendszer ugyanis indirekt választási rendszer, ahol a szavazópolgárok voksai valójában elektorokra érkeznek. Az *elektori rendszert* az alkotmány írja elő, és jelenleg 538 elektori szavazatot lehet szerezni. Ahogyan a delegáltak esetében, úgy itt is egyenlőtlenül oszlik meg az elektorok száma a tagállamok között. Az egyes tagállamok népességszámához kötött és a tízévenkénti népszámláláskor újraosztott

¹⁰ Részletesebb és messzebbre nyúló adatsorok elérhetők a US Election Project honlapján. Lásd: www.electproject.org/national-1789-present

képviselőházi helyek számához (összesen 435) kell hozzáadni az állam szenátorainak számát (államonként kettő, összesen 100), valamint Washington, D. C. 3 elektorát. Így a legkevesebb elektorral rendelkező államoknak 3 szavazata lesz (például Alaskának, North Dakotának vagy Vermontnak, mivel ezek mindegyikének egy képviselőházi tagja és két szenátora van, ami három elektort eredményez), ahogyan Washingtonnak is. A legnépesebb államoknak viszont jóval több, például Californiának 54, Texasnak 40, Floridának 30. Az elektori számokból tehát meg lehet mondani, hogy hány képviselőházi tagja van egy-egy államnak.

A leadott szavazatokat az egyes államok szintjén kell számolni, és az adott államban legtöbb szavazatot begyűjtő jelölt kapja az állam összes elektori szavazatát. Ez alól Maine és Nebraska – 4 és 5 elektori szavazat – a kivétel, ahol a képviselőházi körzetekben nyertes jelöltek 1–1 szavazatot kapnak, míg állami szinten a maradék két elektori szavazatot szerezhetik meg a jelöltek. Az 538 elektori szavazat fele plusz egy, azaz minimum 270 elektori szavazat kell ahhoz, hogy a jelölt választást nyerjen, ami lehetővé teszi, hogy az 50 államra és Washington, D. C.-re eltérő taktikát alkalmazzanak az aspiránsok. Logikus lenne a sok elektort számláló államokban kampányolni, de ez nem mindig megvalósítható. Vannak ugyanis olyan államok, ahol vagy a demokrata, vagy a republikánus jelöltek nem tudnak eséllyel indulni az elektorokért, mivel a választók többsége liberális vagy konzervatív beállítottságú. Így a demokrata jelöltek csak nagyon ritkán kampányolnak Texasban vagy általában a déli államokban, ahogy a republikánus jelöltek sem fordítanak sok energiát Kalifornia vagy New York megnyerésére. Tudniillik elvesztegetett pénz lenne, amelyre nagy szükség van a kampányban. Léteznek viszont olyan államok, ahol visszatérő módon esélye lehet mindkét elnökjelöltnek. Például Ohio (17 elektori szavazat), régebben Florida (30), újabban Georgia (16) tipikusan ilyen.

Az átlag amerikai nem sokat érzel az elektori rendszerből, mivel jellemzően az a jelölt nyer, aki a legtöbb szavazatot kapja. Mégis, a 19. században háromszor és 2000-ben, valamint 2016-ban a több elektort szerző későbbi elnök kevesebb szavazatot kapott, mint ellenfele. Ilyenkor erősödnek fel azok a hangok, amelyek a választás napja mellett a teljes választási rendszer reformját sürgetik.

Az elektori kollégium soha nem tart közös ülést. Egy állam elektorai a tagállam fővárosában gyűlnek össze a december második szerdája utáni hétfőn. Az elektorok személyét a pártok, néhol a pártok és a választók jelölik a választásokat megelőző hónapokban. Kötött mandátummal rendelkeznek. Noha olykor-olykor történnek „kiszavazások”, ezek soha nem befolyásolták az eredményt a múltban, mára pedig egyre több állam hoz törvényt a képviseleti megbízásukhoz

hűtlen elektorok ellen. A szavazás végén több példányban állítják ki a szavazásról szóló igazolást, az egyik példányt a Szenátus elnökének (azaz az alelnöknek) küldik meg. A következő év január 6-án ül össze a Kongresszus két háza: ekkor érvényesítik az igazolásokat, amivel kihirdetik a győztest. Az új elnök és alelnöke január 20-án teszi le az esküt, amire általában a Kongresszus előtt kerül sor. A leköszönő elnök a novemberi választástól január 20-ig „béna kacsa”, ilyenkor már nem illik a hatalmának teljes spektrumát használni az új elnök egyetértése nélkül.¹¹

Az Elnöki Hivatal

Az elnök a hivatalát hagyományosan a Fehér Ház nyugati szárnyából irányítja. Itt található az elnök dolgozószobájaként funkcionáló *Ovális Iroda*, a miniszteri értekezleteknek helyet adó *Kabinetszoba* vagy a *Helyzetelemző Terem*, ahonnan számtalan nemzetközi katonai bevetést és más taktikai mozgásokat követtek végig a volt és jelenlegi elnökök. Akinek némi megkötéssel bármelyik teremhez hozzáférése van, az az *alelnök*. A „némi megkötés” ebben az esetben az elnököt jelenti, mert valójában rajta múlik, hogy mit enged az alelnöknek, és mit nem. Híres történelmi példa, hogy Franklin Rooseveltné alelnökeként Harry Truman sok ügy mellett semmit nem tudott az atombomba kifejlesztéséről, mert az elnök még betegesen sem vonta be a döntéshozatalba. Amikor Rooseveltné meghalt, és Trumanból elnök lett, akkor tájékoztatták az atombombáról, amelynek a bevetéséről már ő döntött. Az alapító atyák, valamint az alkotmány ugyanis nagyon keveset ír az alelnökről, emiatt a feladatai sem rögzítettek. Ez olyannyira igaz, hogy a megválasztása sem volt egyértelmű. Az első két alelnök még az elnökválasztások második helyezettje volt. A 12. alkotmánykiegészítés helyezi az elektori kollégium kezébe a megválasztásukat azzal, hogy külön szavaznak az alelnök személyéről. Ettől a változástól fontos választástechnikai kérdéssé vált, hogy ki lesz az alelnökjelölt. Amíg korábban az elnökjelölt gyűlések jelölték a személyét, addig a 20. századtól az elnökjelölt nevezi meg. Az alelnök a Szenátus elnöke, amiből fakad, hogy ő a vád alá helyezési eljárás elnöke (kivéve, ha az elnök ellen indítják), illetve a szavazatszámhlálási együttes kongresszusi ülés elnöke, valamint az elnöki kabinet tagja. Amiről viszont nevezetes ez a poszt, hogy az alelnök

¹¹ Az amerikai elnökválasztásokról részletesebben lásd: KALB 2016.

„egy szívdobbanásnyira van az elnöki széktől”, vagyis az elnök halála, lemondása, tartósan fennálló akadályoztatása, *impeachment* útján történő eltávolítása esetén az első a hivatal öröklési sorrendjében. Ezidáig kilenc alkalommal történt ilyen. A legismertebb talán Andrew Johnson és Lyndon B. Johnson, akik Abraham Lincoln (1865), illetve John F. Kennedy (1963) meggyilkolása után kerültek alelnöki pozícióból az elnöki székbe a ciklus közben. Az alelnök rövid időre is átveheti az elnöki teendőket, például ha altatásban végzett műtétet hajtanak végre az elnökön.¹² Ronald Reagan óta több ilyen eset történt, és így került – ha rövid időre is – első alkalommal nő az elnöki székbe, Kamala Harris személyében. Ezekén túl az alelnök pusztán annyit tehet, amennyit az elnök átenged neki a feladatai közül.

A tétlenség ellen már az alelnökjelöltség elfogadása előtt igyekeznek tenni a II. világháború utáni jelöltaspiránsok. Megállapodnak az elnökjelölttel, hogy megválasztásuk esetén milyen feladatokat kaphatnak, és milyeneket szeretnének, így a szerepük változott. Richard Nixon volt az első „nagy hatalmú” alelnök, akire több területen is számított a politikai csatározások terén tapasztalatlan Dwight D. Eisenhower. Azóta az elnöki tanácsadó, a kormányzásban egyenlő félként megjelenő társ, a kongresszusi összekötő szerep mellett az alelnökök rendszeresen képviselik az elnököt eseményeken, illetve tagjai a szintén az Elnöki Hivatalhoz tartozó Nemzetbiztonsági Tanácsnak.

Az alelnöknél sokkal fontosabb, de informális szerepet tölt be a *Fehér Ház kabinetfőnöke* (*chief of staff*). A POTUS személyes titkárának tisztsége alakult át az 1940-es évekre asszisztensi, majd az 1960-as évekre kabinetfőnöki szereppé, amelynek betöltéséhez nem szükséges szenátusi jóváhagyás, az elnök nevezi ki a személyt. A kabinetfőnöké egyfajta menedzseri szerep az Elnöki Hivatalban, akihez különféle feladatok tartozhatnak. Ilyen például a tanácsadás az elnöknek, a fehér házi személyzeti rendszer szerkezetének kialakítása, a vezető munkatársak kiválasztása, irodájuk felügyelete, a szakpolitikák irányítása, a jogszabályok tárgyalása, a pénzeszközök előirányzása, tárgyalások a kongresszusi vezetőkkel, a miniszterekkel és bármilyen kormányon kívüli csoportokkal az elnöki napirend végrehajtása érdekében. Ezekből is látszik, hogy a kabinetfőnökön keresztül vezet az út az elnökhöz, hiszen ő befolyásolja

¹² Ezek miatt az okok miatt ugyanazoknak a választhatósági feltételeknek kell megfelelniük az alelnököknek, mint amelyeknek az elnököknek is, máskülönben rövid időre sem vehetnék át az elnöki tisztséget.

az Ovális Irodába érkező személyek áramlását, de az információáramlást is. Mindezeket úgy végzi, hogy védelmezi az elnök politikai érdekeit.

Az Elnöki Hivatal ezeken túl több *tanácsot, tanácsadói irodát* működtet, amelyek élére a kabinetfőnök segítségével nevez ki vezetőket az elnök. Ezek közül csak kevéshez kell kérni a Szenátus jóváhagyását. Mindegyik iroda valamilyen jól meghatározható területre biztosít közvetlen elnöki befolyást (például nemzetbiztonság, hírszerzés, kereskedelem stb.). Az elnök távozásával a különféle irodák vezetősége lemond, megteremtve ezzel a lehetőséget az új elnöknek és új kabinetfőnökének, hogy saját elképzelésük szerint alakítsák az Elnöki Hivatalt.

Az impeachment

A fejezet zárásaként a vád alá helyezés intézményéről kell még szót ejteni, amely büntetőjogi kategória, és az egyetlen módja annak, hogy élő, tudatánál levő elnököt eltávolítsanak a hivatalából. Ez világít rá arra, hogy a mindenkori elnök nem mindenható a végrehajtói hatalomban, a fékek és ellensúlyok rendszere rá is vonatkozik. A lehetséges vádat az alkotmány rögzíti, amely lehet hazaárulás, vesztegetés, más súlyos bűncselekmény vagy vétség. Összeségében a hivatali hatáskörökkel való visszaélés, a hivatal szerepével és céljaival összeegyeztethetetlen magatartás vagy a tisztséggel való visszaélés személyes haszonszerzés érdekében az az ügy, amelyben vád alá lehet helyezni a hivatalban levő elnököt. Az ügy jellemzően először a Képviselőház Igazságügyi Bizottsága elé kerül, amely kivizsgálja a helyzetet. Ezután a képviselőházi képviselők egyszerű többséggel szavazhatnak az eljárás megindításáról, azaz a vád alá helyezésről. Végül, a Legfelsőbb Bíróság elnökének elnöklésével a Szenátus tárgyalja az ügyet. Az elítéléshez a jelen levők kétharmados többségi szavazata szükséges. Ha elítélik az elnököt, akkor eltávolították a hivatalából, és opcionálisan eltilthatják jövőbeni szövetségi tisztségek betöltésétől egy második szavazással. Ez utóbbihoz elegendő a szavazatok egyszerű többsége. Az intézményt ezidáig négy alkalommal indították el hivatalban levő elnök ellen, Andrew Johnson és Bill Clinton ellen egyszer-egyszer, illetve Donald Trump ellen kétszer, de egyszer sem született kétharmados többség a Szenátusban, ami jelzi, hogy büntetőjogi kategória ellenére erőteljes politikai jelentősége is van a vád alá helyezésnek.

Felhasznált irodalom

- FRISCH, Morton J. (1986): Federalists and Anti-Federalists on the Executive Power. *Teaching Political Science*, 14(1), 23–27.
- KALB, Deborah szerk. (2016): *Guide to U.S. Elections*. Thousand Oaks: SAGE Reference – CQ Press.
- WEISSERT, Will (2022): Dems Move to Make South Carolina, Not Iowa, 1st Voting State. *AP News*, 2022. december 2. Online: <https://apnews.com/article/2022-midterm-elections-biden-iowa-e46b21ac9ed4ac96be6791bf7afc163d>

Ajánlott irodalom

- DODDS, Graham G. (2020): *The Unitary Presidency*. New York: Taylor & Francis.
- MOORE, David W. – SMITH, Andrew E. (2015): *The First Primary: New Hampshire's Outsize Role in Presidential Nominations*. Lebanon: University of New Hampshire Press.
- REDLAWSK, David P. – TOLBERT, Caroline J. – DONOVAN, Todd (2011): *Why Iowa? How Caucuses and Sequential Elections Improve the Presidential Nominating Process*. Chicago: The University of Chicago Press.

[Vákát oldal]

Merkovity Norbert

A végrehajtói hatalom szervezetei és feladatai

Az amerikai kormányzat fontos részét képezik a szövetségi állam végrehajtói hatalomgyakorlásában részt vevő intézmények. Ezek az 50 tagállam, a szövetségi körzet, Washington, D. C. és öt, kiterjedt autonómiával rendelkező igazgatási terület, valamint az USA által birtokolt szigetek közös kormányzásáért felelnek. Az amerikai politikai szlengben gyakran csak „Washington” vagy „Fehér Ház” kifejezéssel hivatkoznak rájuk. Az előbbi a három hatalmi ágra is utalhat, míg utóbbi kimondottan a végrehajtóra. Ebben a fejezetben a végrehajtói hatalom sajátos területét, a szövetségi ügyintézkést, vagy ahogyan Európában neveznék, a minisztériumok rendszerét és feladatait taglaljuk. Ehelyütt nem térünk ki az Elnöki Hivatal szerepére, ahogyan az elnök és az alelnök végrehajtói jogára sem, ezek fontosabb elemeit az előző fejezetben kifejtettük. Fókuszunkat a kabinet irányába fordítjuk, amelyet először általánosságban vizsgálunk meg, majd az egyes tárcákat – és egyben a kabinettagokat – egyenként tanulmányozzuk.

A kabinet és a tárcák vezetői

A végrehajtói hatalom szövetségi bürokráciája egyfajta tanácsadó testületként írható le az amerikai alkotmány nyomán, de a szerepe mégis jelentősebb. A kabinet részt vesz a törvények végrehajtásában és érvényesítésében. Az elnök, az alelnök, a fehér házi kabinetfőnök és más magas rangú kormányzati tisztviselők mellett a tizenöt végrehajtói tárca (*Department*) vezetőiből áll a kabinet. A tárcák vezetőjének kinevezéséért az elnök felel, és a Szenátus hagyja jóvá őket egyszerű többségi szavazással. A vezetők minden tagja „miniszteri” címet visel (*Secretary*), ami alól egyedül az igazságügyi tárcáé jelent kivételt, akit főügyésznek (*Attorney General*) neveznek. A kabinet tagjai az elnök bizalmasai, gyakran olyan személyek, akik korábban fontos funkciót töltöttek be a Kongresszusban, vagy feltörekvő politikusként jelentősebb választási eredményeket értek el a múltban. Könnyen lehet, hogy a kabinet egyes tagjai a jövőben megmérettetnek az elnökválasztásokon. Amellett, hogy jelentős szövetségi tématerületek felett rendelkeznek, fontos szerepet játszanak az elnöki öröklési sorban. Az alelnök,

 https://doi.org/10.36250/01189_09

 <https://orcid.org/0000-0003-3977-7901>

a házelnök és a Szenátus ideiglenes elnöke után a minisztériumok vezetői következnek a sorban az egyes tárcák (történelmi) létrehozásának sorrendje szerint.¹

A kabinet elsődleges feladata, hogy tanácsot adjon a mindenkori elnöknek minden olyan kérdésben, amelyre a hivatali feladataik révén rálátásuk van a tagoknak. Politikai felelősségük az elnök felé van, ami nem zárja ki, hogy az elnök megbízatásából járjanak el bizonyos ügyekben, vagy képviseljék őt. Jogi felelősségük tekintetében az alkotmánynak és a mindenkori törvényeknek kell megfelelniük. A Kongresszus azonban nem válthatja le őket. Rájuk is, ahogyan az elnökre, az alelnökre vagy a bírókra, az *impeachment*, azaz a vád alá helyezés büntetőjogi kategória érvényes, amennyiben el szeretnék távolítani valamely tárcavezetőt.

Az alkotmány II. cikke 4. szakaszának értelmében az elnököt, az alelnököt és az *Egyesült Államok minden polgári tisztviselőjét* fel kell menteni a hivatalából, ha vád alá helyezik, és elítélik hazaárulás, vesztegetés vagy más súlyos bűncselekmények és vétségek miatt. Ugyanakkor a szöveg, de még a történelmi források sem határozzák meg pontosan, hogy ki minősül polgári tisztviselőnek. Az Alkotmányozó Gyűlés vitáiból, valamint a „föderalista levelek”-ből egyértelmű, hogy az *impeachment* a hatalmi ágak ellenőrzését szolgálja, ugyanakkor nem vázolták a civil tisztviselők körét. Visszatekintve az időben a gyakorlat alapján lehet néhány megállapítást tenni arra vonatkozóan, hogy ki minősül polgári tisztviselőnek. Az egyértelműen megnevezett elnök és alelnök mellett a szövetségi bírák is vád alá helyezhetők, a legtöbb eljárás a múltban az előbb említett tisztségekre vonatkozott. Azonban találni olyan esetet is, amikor a Kongresszus a kabinet egyes tagja ellen indított vád alá helyezési eljárást. Az egyik és ezidáig egyetlen eset sok tanulságot tartalmaz. Még a 19. században történt, amikor Ulysses Grant elnök háborús tárcájának a vezetője, William W. Belknap miniszter ellen indítottak *impeachment* eljárást korrupciós vádak miatt 1876-ban. Belknap ugyan távozott a posztjáról, de a vád alá helyezés nem volt sikeres. A szenátorok többsége ugyan elítélte volna a minisztert, de a szükséges kétharmados többséget nem tudták megszerezni. Az ellenszavazó szenátorok egy része arra hivatkozott, hogy a Szenátus túllépte a hatáskörét, amikor megpróbált

¹ A történelem során az egyes tárcák megszűntek, másokat átneveztek, kettéosztottak, vagy beolvadtak új tárcákba. Ezért valamivel bonyolultabb annak a kérdése, hogy miként alakul az öröklési sorrend, nem elég pusztán a tárca „legutolsó” megalakulását alapul venni.

elítélni egy magánszemélyt.² Az eset jelzi, hogy a Kongresszus ugyan polgári tisztségviselőnek tekinti az egyes minisztereket, de az már nem világos sem az alkotmány, sem a történelmi gyakorlat alapján, hogy ez az elv mennyire terjed lefele a bürokrácia ranglétráján.

A tárcák

Mint azt már említettük, jelenleg tizenöt „minisztériuma” vagy „osztálya” van az elnöknek. Egyes tárcák már az ország megalapításakor is léteztek, mások megszűntek vagy átalakultak, újak létesültek. Jelenleg a többször módosított *5 U.S. Code § 101 – Executive departments* törvénycikkely rendelkezik a végrehajtói tárcák számáról és elnevezésükről. Mindegyik minisztérium további ügynökségek felett gyakorol irányítást. Összesen több száz ilyen, valamely tárcához tartozó szerv létezik. A továbbiakban az egyes minisztériumokat vizsgáljuk meg röviden a létrehozásuk szerinti sorrendben.³ Az egyes elnevezéseket az eredeti nevükön használjuk, zárójelben jelezzük a magyar nyelvben előforduló fordításukat.

Department of State – DOS (Külgügyminisztérium)

A Department of State vagy – ahogyan gyakrabban használják – a *State Department* 1789-ben jött létre a frissen elfogadott alkotmány rendelkezései alapján. Öndefiníciója alapján a DOS célja „az Egyesült Államok biztonságának, jólétének és demokratikus értékeinek a védelme és előmozdítása, valamint olyan

² HINDS 1907: 902–947. A másodvélemények azért is születhettek meg, mert Belknap már lemondott a posztjáról, amikor a szavazásra került sor, így valóban magánembernek számított. Ugyanakkor a vádban felhozott ügyek még tárcavezetősége idején történtek. Ez az eset szolgáltatott alapot Donald Trump elnök második *impeachment*jének elindításához 2021-ben, mindössze pár nappal a hivatali idejének lejárta előtt.

³ Részletesebb leírásra itt nincs lehetőség, de számtalan olyan forrás található, amelyik az egyes tárcák történetétől a főbb működési területeken át a fontosabb jellemzőkig mutatja be a minisztériumokat. Lásd: PAN 2010.

nemzetközi környezet kialakítása, amelyben minden amerikai boldogulhat”.⁴ Első vezetője a későbbi elnök, Thomas Jefferson volt.

Jól jelzi a tárca jelentőségének növekedését, hogy Jefferson idején egy főhivatalnok, három hivatalnok, egy fordító és egy futár dolgozott a State Departmentben. A tárcavezető igen korán felismerte, hogy meg kell különböztetni a diplomáciai szolgálatot a konzuli szolgálattól. Az előbbi a politikai viszonyokért felelős beosztás a külföldi államokban (különösen a britekkel ugyancsak szembenálló Franciaországban), míg az utóbbi kereskedelmi ügyekkel és külföldön tartózkodó amerikai állampolgárok igényeivel foglalkozó pozíció. 1791-re öt európai országban működött diplomáciai küldetés, Angliában, Spanyolországban, Franciaországban, Portugáliában és Hollandiában.⁵ Mára hozzávetőlegesen 11 ezer közszerződési alkalmazott mellett 13 ezren dolgoznak külügyi szolgálaton, akiknek a munkáját 45 ezer helyi alkalmazott segíti a világ több mint 270 diplomáciai képviselőjén.⁶ A tárcához tartozik továbbá, sok egyéb mellett, a USAID, a Fulbright-programok, de a minisztérium működtet könyvtárat is, amely fontos forrásként szolgál az amerikai külügyi politika elemzéséhez.

A DOS szervezi a mindenkori amerikai elnök külföldi útjait. A 19. században jóformán elképzelhetetlennek tűnt, hogy az elnök külföldre utazzon. A legismertebb „külföldi turné” Ulysses Grant nevéhez fűződik, aki pár hónappal a második elnöki ciklusa után indult „vakációra” feleségével, és a kor prominens politikai személyiségeivel találkozott (például Viktória királynővel, XIII. Leó pápával, Otto von Bismarckkal, II. Sándor orosz cárral stb.). A találkozók remek alkalmat kínáltak az USA diplomáciai reputációjának növelésére.⁷ Hivatalban levő elnök viszont nem utazott, mert a kor elképzelése szerint az elnöknek nem kell hagyni, hogy különféle külföldi királyokkal és királynőkkel „közösködjön”. Ez a szemlélet változott meg a 20. század kezdetétől fogva, ami jelezte Amerika növekvő szerepét a nemzetközi politikai viszonyokban. Theodore Roosevelttel volt az első hivatalban levő elnök, aki külföldre utazott: a Panama-csatorna építési munkálatait szemlélte meg. Az utána következő elnökök egyre többet utaztak. Máig az egyik legkülönösebb külföldi út, pontosabban körút Lyndon Johnson

⁴ Department of State [é. n.].

⁵ TRASK 1981: 3–4.

⁶ Department of State [é. n.].

⁷ FERRARO 2014.

elnökhöz kötődik, aki 1967-ben 112,5 óra alatt repülte körbe a földet nyugatra indulva, és több megálló közbeiktatásával keletről érkezve.⁸

Department of the Treasury – USDT („Pénzügyminisztérium”)

A USDT a State Department után jött létre, de szintén 1789-ben. Küldetése az „erős gazdaság fenntartása, valamint a gazdasági és foglalkoztatási lehetőségek megteremtése azáltal, hogy elősegíti a gazdasági növekedést és stabilitást lehetővé tevő feltételeket belföldön és külföldön egyaránt. Küzd a fenyegetések ellen, és a pénzügyi rendszer integritásának védelme révén erősíti a nemzetbiztonságot, illetve hatékonyan kezeli az Egyesült Államok kormányának pénzügyeit és erőforrásait.”⁹ A Kongresszus által létrehozott minisztérium elődje nyomtatta az első pénzjegyeket (*Continental note*) az 1770-es évek végén, és mai napig felelős a bankjegyek és érmék készítéséért. Az intézményt létrehozó törvény előírta, hogy működtetéséhez szükséges egy kincstári titkár, aki a minisztérium vezetője, egy számvevő, egy könyvvizsgáló, egy kincstárnok, egy nyilvántartó és egy segéd, aki közvetlenül a miniszter munkáját segíti.¹⁰

A USDT első vezetője Alexander Hamilton volt, aki egyik legfontosabb feladatának a függetlenségi háború során felgyülemlett adósság visszafizetését tekintette. Valószínűleg maga sem gondolta, hogy intézkedései nyomán születik meg az amerikai pártrendszer. Hamilton szavai szerint az akkori áron 75 millió dolláros adósság „a szabadság ára volt”, ezért a szövetségi államnak kell átvállalnia a tartozást.¹¹ Az átvállalás értelmében a szövetségi állam átvette azoknak a tagállamoknak a fennálló adósságát, amelyek még nem fizették vissza a függetlenségi háborúban kibocsátott kötvényeik ellenértékét. Ennek véghezviteléhez Hamilton kiterjesztett szövetségi adózást és nemzeti bankot javasolt, amit elfogadott az elnök és a Kongresszus. Az adózás a vámtarifák újragondolását is igényelte, így például a whiskyre is jövedéki adót vetettek ki. Néhány állam, például Virginia azonban már visszafizette a tartozását, ezért a farmerek elégedetlenek voltak a megoldással, ami a whiskylázadás néven elhíresült tiltakozáshoz vezetett. Az adóztatáson túl a kincstár kötvényeket bocsátott ki,

⁸ CROSS–GAMINO–RICE 2008: 133–167.

⁹ Department of the Treasury [é. n.].

¹⁰ *The United States Treasury* 1961: 3.

¹¹ *The United States Treasury* 1961: 6.

amelyeket a gazdagok vásároltak meg, így közvetlenül részesülhettek az állam sikereiből. Az alapító atyák között is akadtak olyanok, akik úgy látták, hogy ezzel túl nagy hatalmat kap a szövetségi állam. Hamilton sok kötvényest tudott becsábítani a frissen alapított *Föderalista Párt*ba, amelynek ellenpólusaként jött létre a *Demokrata-Republikánus Párt*. Ugyanakkor Hamilton politikája alapozta meg a pénzügyi stabilitást, és tette lehetővé a későbbiekben azt, hogy a fiatal állam hitelt vegyen fel Európában a louisianai terület felvásárlására.

A USDT a mai napig felel az USA-nak fizetendő adók, vámok és egyéb kötelezettségek beszedéséért, valamint az állam tartozásainak kifizetéséért. Az egyik legismertebb ügynöksége az adóhatóság, az *Internal Revenue Service (IRS)*. Az átlag amerikai polgárok rendszeresen az IRS-en keresztül találkoznak a szövetségi állammal, amikor évente kitöltik az űrlapokat, és befizetik vagy visszaigénylik a szövetségi adójukat. Ugyanitt található az Alkohol- és Dohányadó és Kereskedelmi Hivatal, amely azt felügyeli, hogy csak engedéllyel rendelkező alkohol- és dohánygyártók vegyenek részt e két terület kereskedelmében.

Department of the Interior – DOI („Belügyminisztérium”)

Az 1849-ben létrehozott DOI „védi és kezeli az USA természeti erőforrásait és kulturális örökségét, tudományos és egyéb tájékoztatást szolgáltat ezekről az erőforrásokról és tiszteletben tartja az amerikai indiánok, az alaszakai őslakosok, valamint az országhoz tartozó szigeteken élő közösségek iránti bizalmi felelősséget, illetve különleges kötelezettségvállalásait”.¹² A belügyekhez tartozó portfólió jórészt az amerikai állam nyugati felén található, hiszen a legtöbb nemzeti park vagy a kontinensen nagyobb tömbben élő őslakosok ott találhatók, ezért a minisztérium vezetői jórészt a Mississippi folyótól nyugatra fekvő területekről származó politikusok közül kerültek ki. Jelenlegi vezetője, a 2021-től kinevezett új-mexikói Deb Haaland az első indián származású belügyminiszter.

A fentiekből jól látszik, hogy az USA belügyminisztériuma nem hasonlítható az európai belügyi tárcákhoz. A belbiztonság, az idegenrendészet vagy a rendőri erők nem tartoznak a kezelési körébe. Ezek a feladatok vagy más minisztériumok alá tartoznak, vagy az egyes tagállamok, esetleg kisebb területi egységek irányítják (tipikusan ilyen a rendőrség). Olykor humorosan a „minden

¹² Department of the Interior [é. n.].

egyébvel foglalkozó minisztérium”-ként is hivatkoznak rá.¹³ Van némi igazság az előbbi megállapításban, hiszen minden, a természeti kincsekkel, az őslakosokkal és a vészhelyzetekkel (a természeti tűzvédelemtől a légügyekig) kapcsolatos ügy megtalálható a felelősségi körében.

Az átlagember számára a Nemzeti Parkszolgalat az, amin keresztül találkozhat a DOI-val. Jelenleg 63 nemzeti park található az amerikai területeken, amelyek több mint 211 ezer négyzetkilométert foglalnak el a 9,8 millió négyzetkilométeres országból. A parkok nagyjából százezer látogatót fogadnak évente. Ezekhez hozzá kell adni a nemzeti emlékműveket, a nemzeti tó- és tengerpartokat, az emlékezteti helyeket és más nemzeti jelentőségűnek nyilvánított helyeket. Így végső soron 342 ezer négyzetkilométernyi terület felett rendelkezik a Parkszolgalat, amitől jóformán kikerülhetetlenné válik, ha belföldi természetközeli kikapcsolódást terveznek az USA polgárai.

Department of Agriculture – USDA
(„Mezőgazdasági Minisztérium”)

A mezőgazdasági tárcát 1862-ben, Abraham Lincoln elnöksége idején hozták létre. Jelenleg négy prioritási területet fogalmaz meg. Ez a faji igazságosság, a méltányosság, az esélyegyenlőség, a vidéki jólét előmozdítása; a klímaváltozás; az élelmiszer- és táplálkozási biztonságból fakadó kérdések kezelése; valamint a több, jobb és új piaci lehetőség megteremtése.¹⁴ Mindegyik terület összhangban áll azzal, hogy a tárca olyan szövetségi törvényeket hajt végre, amelyek valamilyen módon kapcsolódnak a farmgazdálkodáshoz, az erdőgazdálkodáshoz, a vidéki gazdaságfejlesztéshez és az élelmiszerekhez, de ezek összhangban állnak a prioritásokkal, olykor többel is egyszerre. Így például az Amerikában forgalomba állított élelmiszereken megtalálható tájékoztatások fogyasztóvédelmi célt is szolgálnak, de az amerikai mezőgazdaság védelméért is tesznek.

A tárca egyik ismert tevékenysége a korábban élelmiszerjegy-programként ismert kormányzati munkaprojekt mára Kiegészítő Táplálkozási Segélyprogramként (*SNAP*) folytatódik. Ennek a célja, hogy segítse az alacsony jövedelmű vagy jövedelemmel egyáltalán nem rendelkező emberek élelmiszerbeszerzését. Az először a II. világháború idején bevezetett élelmiszerjegy-

¹³ UTLEY–MACKINTOSH 1988.

¹⁴ Department of Agriculture [é. n.].

program nagy sikernek örvendett, de a háborús gazdaság lekötötte a mezőgazdaság erőtartálékait, illetve a gazdasági válság okozta munkanélküliség is rendeződött időközben, ezért 1943-ban lezárták. Az 1960-as években újraindított program eleinte sikertelen volt, s politikai csatározások terepévé vált. A demokraták szerették volna kiterjeszteni, a republikánusok szűkíteni. Később mindkét politikai oldal belátta a program fontosságát, s ezzel a viták is elcsendesedtek, de az élelmiszerjegyek szövetségi támogatása hullámmó attól függően, hogy melyik párt elnöke ül a Fehér Házban. Mára az SNAP több millió ember számára teremti meg a lehetőséget, hogy ételhez jusson. Cserébe azonban szigorú szabályoknak kell megfelelni. A gyermektelen munkaképes korúak például három év alatt három hónapig számíthatnak a támogatásra. Ez az idő meghosszabbodhat, ha legalább heti húsz órát dolgoznak, vagy képzésben vesznek részt.

Department of Justice – DOJ („Igazságügyi Minisztérium”)

Az igazságügyi tárca élén álló vezető az egyetlen a miniszterek listájában, akit nem illet meg a miniszteri cím. A minisztérium vezetője ugyanis egyben az Egyesült Államok legfőbb ügyésze. E státuszában az amerikai elnök első számú jogi tanácsadója, ellátja a kormány és az elnök képviselését a jogi ügyekben, valamint a Legfelsőbb Bíróság előtt. A DOJ-t 1870-ben hozták létre, de a legfőbb ügyészi cím 1789 óta létezett mint félállású – egy főt foglalkoztató – tisztség. A megnövekedett munkaterhelés miatt kapott hivatalt a legfőbb ügyész, akinek – immár a minisztérium élén – feladata „a jogállamiság fenntartása, az ország biztonságának megőrzése és az állampolgári jogok védelme”.¹⁵

A DOJ feladataiból fakad, hogy a szövetségi bűnüldöző szervek is itt találhatóak, mint a Szövetségi Nyomozó Iroda (*FBI*), a Rendőrbírói Szolgálat (*U.S. Marshals Service*), az Alkohol-, Dohány-, Lőfegyver- és Robbanóanyagügyi Hivatal (*BATFE*, vagy ismertebb rövidítéssel az *ATF*), a Drogellenes Hivatal (*DEA*) és a Szövetségi Büntetés-végrehajtási Hivatal (*BOP*). Továbbá, nyolc szakosodott részlege van, amelyekben olyan jogászok találhatóak, akik az amerikai kormányt képviselik peres ügyekben: a civiljogi, a büntetőjogi, a polgári jogi, az adóügyi, a trösztellenes, a nemzetbiztonsági, az igazságügyi, valamint a környezetvédelmi és természeti erőforrásokkal foglalkozó igazgatási részleg.

¹⁵ Department of Justice [é. n.].

A minisztériumhoz tartozik az Egyesült Államok 94 szövetségi bírósági körzetében működő amerikai ügyészi hivatal. Látható tehát, hogy az egy főt számláló fél pozíció nagyon gyorsan nőtte ki magát a világ egyik legnagyobb ügyvédi irodájává.

A DOJ nemzetközi szerepét sem lehet elhanyagolni. Az INTERPOL révén aktív szereplője a nemzetközi jogi és bűnüldöző területeknek, de az FBI ötvennél is több irodát és még több érdekeltséget működtet az Egyesült Államok területén kívül. Igaz, amíg a minisztériumoktól független Központi Hírszerző Ügynökség (CIA) nem rendelkezik belföldi bűnüldözési hatáskörrel, addig az FBI elsősorban belföldi ügynökség, alapesetben nem működhet az államon kívül. A külföldön működő irodák a külföldi biztonsági szolgálatokkal való gyors és hatékony koordinációt szolgálják, és jellemzően a fogadó ország társszervezetével közösen hajtanak végre műveleteket. Korlátozott keretek között az FBI végezhet egyoldalú műveleteket külföldön, de ezek gyakran vezetnek diplomáciai bonyodalmakhoz.

Department of Commerce – DOC („Kereskedelmi Minisztérium”)

Az 1903-ban létrehozott Kereskedelmi és Munkaügyi Minisztérium szétválasztásával jött létre a kereskedelmi tárca. Küldetése, hogy „megteremtse a gazdasági növekedés és lehetőségek feltételeit minden közösség számára”.¹⁶ A minisztériumnak jelenleg tizenhárom szakosodott irodája van, amelyek feladata a gazdasági versenyképesség fokozása, az amerikai ipar erősítése és a minőségi munkahelyek számának növelése. Hagyományosan a versenyszféra igényeit csatornázza be a kormányzat munkájába. Mindezek mögött fellelhetők az amerikai polgárok életszínvonalának statisztikai megértéséért végzett erőfeszítések, ami különösen a Közgazdasági Elemzési Iroda és a Népszámlálási Iroda munkáján keresztül válik láthatóvá.

A Közgazdasági Elemzési Iroda feladata, hogy folyamatosan szállítsa a kormányzat és a tágabb közönség számára a gazdaság statisztikai és számviteli információit. A legtöbb adatot a bruttó hazai termék (GDP) és a kereskedelmi mérleg megállapítása végett gyűjti az iroda, mivel ez a két mutató képes akár közvetlenül is befolyásolni az elnök és más politikai döntéshozók véleményét, de hatással van az üzleti szféra vezetőire is.

¹⁶ Department of Commerce [é. n.].

A Népszámlálási Iroda felel az amerikai népszámlálásért. Az Alkotmány rögzíti, hogy tízévente kell megismételni az összeírást. Ennek politikai jelentősége az, hogy a kapott adatok alapján kell meghatározni az egyes tagállamok képviselőházi tagjainak számát, amely hatással lesz arra, hogy az elektori kollégiumban hány szavazata lesz egy-egy államnak. Ezért fordulhat elő, hogy egyes államoknak változott az elektori szavazatszama a történelem folyamán. Például Floridának az 1848-as három szavazatról növekedett harmincra az elektori szavazatszama a 2024-es választásokra. Ez a változás indirekt módon mutatja, hogy milyen ütemben növekedett az állam lakossága, de arra vonatkozóan nem nyújt adatot, hogy mekkora a konkrét lélekszám-növekedés.

Department of Labor – DOL („Munkaügyi Minisztérium”)

A független munkaügyi tárca 1913-ban jött létre, amely a szakszervezetek és a munkavállalók érdekeinek képviseletét látja el. A DOL „az Egyesült Államok bérből élőinek, álláskeresőinek és nyugdíjasainak jólétét segíti elő, támogatja és fejleszti azt”.¹⁷ Jellemzően a juttatásoké és a jogoké az a két terület, ahol törvényjavaslatokkal beavatkozik a munkapolitikába.

Az 1880-as évek vége óta létezett a munkaügyi iroda valamilyen formában, de nem rendelkezett végrehajtási jogkörrel. Ez 1903-ban változott meg, amikor a kereskedelemmel került egy portfólióba addig, amíg William Howard Taft elnöki ciklusának utolsó napján aláírta a törvényt, ami önálló tárcát teremtett a területnek.

A tárca egyik feladata lenne a szövetségi minimálbér megállapítása, amelyet 1938-ban vezettek be, de kezdetektől politikai vita tárgyát képezi. A szövetségi minimálbért jellemzően a tagállami hatáskörök csorbitásaként látják a decentralizáció hívei, ezért küzdenek ellene. A jelenleg érvényben levő minimálbér 7,25 dollár/óra, és jól jelzi a két nagy párt eltérő felfogását, hogy – egyrészt – az összeget 2008-ban állapították meg, és 2009-től van érvényben. Másrészt, az egyes tagállamok saját jogon állapíthatnak meg az államterületükre vonatkozó minimálbért. Ha a két összeg eltér, akkor a munkavállaló a magasabb összegre jogosult. Jelenleg az államok több mint felében magasabb a minimálbér. A 7,25 dollár/óra igencsak magasnak tűnhet Magyarországon, azonban az összeg

¹⁷ Department of Labor [é. n.].

vásárlóerejét is figyelembe véve nem kimagasló a minimálbér. Ezért már jó ideje tervben van a szövetségi minimálbér többlépcsős növelése 15 dollár/órára, amely folyamat e sorok írásáig nem kezdődött el.

Department of Defense – DOD („Védelmi Minisztérium”)

A különféle elődszervezetekből és hivatalokból 1947-ben egyesített csúcsmisztérium egyes felmérések szerint a világ egyik legnagyobb munkáltatója a maga 2,9–3,2 millió foglalkoztatottjával.¹⁸ A miniszter a kabinet mellett tagja a Nemzetbiztonsági Tanácsnak és az elnök után a második a parancsnoki sorban. Ebben a minisztériumban található a légierő, a hadsereg, a tengerészgyalogság, a haditengerészet, a Nemzetbiztonsági Ügynökség (*NSA*), valamint a 2019-ben létrehozott űrhaderő. A legmagasabb katonai rangú beosztottja a Vezérkari Főnökök Egyesített Bizottságának (*Joint Chiefs of Staff*) elnöke. Ez a testület ad tanácsot az elnöknek, a védelmi miniszternek és a Nemzetbiztonsági Tanácsnak.

Az amerikai fiataloknak nem kell szolgálniuk a haderőben, minden haderőnem hivatásos katonákból áll. 1973 óta nincs kötelező sorozás, de vészhelyzet esetén a Kongresszus visszaállíthatja azt. Nyilvántartási rendszer azonban működik. Szinte minden 18 és 25 év közötti férfi köteles regisztrálni, ha állampolgár vagy az Egyesült Államokban élő bevándorló. Az állampolgároknak a 18. életévük betöltését követő 30 napon belül kell regisztrálniuk, a bevándorlóknak a megérkezésüket követő 30 napon belül. A regisztrációt elmulasztók sok államban nem lesznek jogosultak szövetségi alapú egyetemi hallgatói támogatásra, szövetségi munkahelyi képzésre vagy szövetségi munkahely betöltésére. Továbbá a regisztrációt kikerülő személy perelhetővé válik, s 250 000 dollárig terjedő büntetésre és öt évig terjedő börtönbüntetésre ítélik. A bevándorlók pedig nem lesznek jogosultak az állampolgárságra. Ami a hivatásos katonává válást illeti, mind a hat haderőnemhez való csatlakozás feltételei hasonlóak. A fő különbségek a korhatárokat illetően léteznek, illetve eltérő teszteket kell kitölteni, és különbözök az erőnléti követelmények is.

¹⁸ MCCARTHY 2015; Department of Defense [é. n.].

Department of Health and Human Services – HHS
(„Egészségügyi Minisztérium”)

1953-ban jött létre a minisztérium, de akkor még mind a nevében, mind a portfóliójában magában foglalta az oktatásügyet is. Amióta önálló minisztériummá vált, kizárólag az egészségügy tartozik hozzá, de az egyik legnagyobb költségvetéssel rendelkező tárca (2022-ben 2,45 billió dollár volt a költségvetése).¹⁹ Célja az amerikaiak jóllétének és egészségének javítása, amelyet egészségügyi és humán szolgáltatásokon (közegészségügy és szociális szolgáltatások) keresztül kíván elérni.²⁰

Az USA-ban nem létezik az Európában ismert, államilag támogatott egészségügyi biztosítás, az ellátásért a polgároknak kell fizetniük, ha a munkáltatójuk nem teszi meg helyettük. A piaci alapon szerveződő terület állami beavatkozási pontja a *Medicare* és a *Medicaid*. Az előbbi az 1960-as évektől létező program, amely a 65 évnél idősebbeknek és az egyes fogyatékkal élőknek nyújt részleges egészségügyi biztosítást, míg az utóbbi az alacsony jövedelműeket segíti. Mégis több tízmillió embernek nincs egészségügyi biztosítása, mert nem telik rá nekik. Ezért vezették be az „Obamacare” (*Affordable Care Act*) néven ismert programot, amely kiterjesztette az ingyenes egészségügyi ellátást a két említett programból sem részesülők számára. Nagyjából megfeleződött a biztosítás nélküliek száma, de továbbra is milliók élnek biztosítás nélkül az USA-ban.

A minisztérium alá tartozik a tisztifőorvos, akinek feladata a közegészségügyi szolgálat vezetése. A tisztifőorvos négycsillagos tábornok lehet, a miniszter-helyettesnek jelent, valamint a miniszter tanácsadója egészségügyi kérdésekben. A tisztifőorvos hivatala több ezer alkalmazottból álló, egyenruhás intézmény. Alkalmazottai a nap 24 órájában készen állnak arra, hogy a HHS minisztere vagy helyettese helyszínre küldje a hivatal embereit közegészségügyi vészhelyzet esetén. A tisztiorvosi hivatal időközönként egészségügyi figyelmeztetéseket ad ki. Sok amerikai számára az egyik legismertebb ilyen figyelmeztetés az, amelyet a cigarettadobozokon olvashatnak a dohányzás ártalmairól 1966 óta.

¹⁹ Az egyes állami intézmények költségvetése és költségük nyomon követhető a Pénzügy-minisztérium által működtetett honlapon. Lásd: https://files.usaspending.gov/internet_explorer_redirect/internet_explorer_redirect.html

²⁰ Department of Health and Human Services [é. n.].

Department of Housing and Urban Development – HUD
(„Lakásügyi és Városfejlesztési Minisztérium”)

Lyndon B. Johnson elnök szegénységet felszámoló politikájának eredményeként született meg a minisztérium 1965-ben, s célkitűzése szerint mindenki számára megfizethető lakásokat kíván létrehozni.²¹

A portfóliójába tartozik a hajléktalanság felszámolása is, ennek érdekében minden tagállamban működtet legalább egy programot. A leggyakoribb ilyen a *Continuum of Care (CoC)* program. Ennek keretében finanszírozást biztosítanak nonprofit szolgáltatóknak, valamint állami és helyi önkormányzatoknak azokhoz az erőfeszítéseikhez, amelyeknek célja a hajléktalan emberek gyors elhelyezése, miközben minimalizálják a hajléktalanság okozta traumákat. A program továbbá segíti a korábban utcára kerültek önellátását.

A lakástulajdonosok is számos program közül választhatnak. Az egyedül élő idős emberek esetlegesen felmerülő anyagi problémáira hozott szövetségi kormányzati válasz az úgynevezett fordítottjelzalog-program. A lényege, hogy a szövetségi kormányzat havi egyenlő részletekben megvásárolja az idős személy ingatlanát, miközben ő a házában maradhat. Ezt a lehetőséget magáncégek is biztosítják, olykor magasabb összegekkel, de a végrehajtás sokszor erkölcsi kérdéseket vet fel, amikor a szerződésben nem rögzített esemény történik (például viharok). A jelzalog visszafizetésével gondba került ingatlantulajdonosoknak is több megoldást kínál a minisztérium a támogatásain keresztül, de találhatók programok a veteránok számára vagy a rászoruló családok házfelújítására is.

Department of Transportation – DOT
(„Közlekedési Minisztérium”)

A Közlekedési Minisztérium 1967-es megalakítása óta olyan szakpolitikák kidolgozásáért és koordinálásáért felel, amelyek a személy- és áruforgalom révén szolgálják az amerikai népet és gazdaságot.²² A Biden-adminisztráció alatt tizenegy ügynökség tartozik alá, amelyek az autópályáktól kezdve a vasúti és tengeri közlekedésen keresztül a légi közlekedésig terjednek. A mindenkori

²¹ Department of Housing and Urban Development [é. n.].

²² Department of Transportation [é. n.].

közlekedésfejlesztési munkaprogramok mellett figyelembe kell vennie a környezet- és a honvédelem szükségleteit is.

A tárcán belül a két legtöbb embert foglalkoztató és egyben legnagyobb költségvetéssel rendelkező ügynökség a légügyi és az autópálya-. A légügyi feladatok között található a civil légtérirányítás, amelyhez hozzátartozik a kereskedelmi űrhajók kilövésének és a Föld légterébe való visszaérkezésének a megelőzése. Az autópálya-ügynökség feladata, hogy felügyelje a forrásokat, amelyeket autópálya-építésre és -karbantartásra fordít a kormányzat. Elsősorban államközi autópályák tartoznak a felügyelete alá.

A DOT-nak is van statisztikai hivatala, amely különféle közlekedési adatokat gyűjt a miniszter számára. A hivatal alaposságát jelzi, hogy például az elektromos kerékpárokat és rollereket is számon tartja. Az adatok szerint 2022-ben hatvan működő dokkolórendszer volt található országszerte, amelyek körülbelül 8400 dokkolóállomást tartottak fenn országszerte. 345 dokkoló nélküli kerékpár- és rollerrendszer működött, ezek 35 városban kerékpáros, 158-ban pedig rolleres megoldást üzemeltettek.

Department of Energy – DOE („Energiaügyi Minisztérium”)

A DOE-t ugyan csak 1977-ben hozták létre, története sokkal messzebbre nyúlik vissza. Az első atombombát megalkotó *Manhattan Project* is az elődszervezetekhez köthető. Eredetileg az energiatermelés minden fajtája hozzá tartozott, ami igen gyorsan kiegészült a nukleáris energia hatékony felhasználásával, illetve az újabb atomfegyverek fejlesztésével és előállításával az 1980-as évek hidegháborús viszonyai közepette. Mára a hatékony környezetvédelem és a megújuló energia került előtérbe.²³

A DOE több olyan programot tart fenn, amely vagy a régi energiaforrások ellenőrzését végzi, vagy valamilyen módon hosszú távon oldaná meg az ország energiaszükségleteit. Ilyen például a védelmi célú uránbányaprogram, amelynek törekvése, hogy ellenőrizze a szövetségi állami földterületeken található 2500 bánya állapotát. Ezekből a bányákból uránércet nyertek ki az *Atomenergia Bizottság* részére 1947 és 1970 között a védelmi tevékenységhez, de mára a legtöbbjük használaton kívül van. A jövőt illetően több olyan pályázati program fut

²³ Department of Energy [é. n.].

a DOE égisze alatt, amely megújuló energiatermelő eszközök telepítését szolgálja. A víz- és szélenergia mellett támogatja a lítium kinyerését a geotermikus sóoldatokból, és a felhasználásához való átalakítását is. Mindezek mellett a STEM-tudományok és a különféle nemzeti laboratóriumok (például mesterséges intelligenciával, rákkutatással, elektronsugár-gyorsítókkal vagy más, általánosabb profillal rendelkező laboratóriumok) támogatása is a tárcahoz tartozik.

Department of Education – ED („Oktatási Minisztérium”)

1979-ben írta alá Jimmy Carter elnök a törvényt, és 1980-tól működik a minisztérium, miután kivált az Egészségügyi Minisztériumból. A tárca működési területe, hasonlóan az elődszervezethez, rendkívül decentralizált, mert az Egyesült Államokban nincs egységes közoktatási és felsőoktatási rendszer. Ebből fakad, hogy a minisztérium olyan általánosan leírható küldetést fogalmaz meg, hogy a célja „a tanulók teljesítményének és a globális versenyképességre való felkészítésnek az előmozdítása az oktatási kiválóság és az egyenlő hozzáférés által”.²⁴ A rendelkezésre álló forrásokat az amerikai iskolákkal kapcsolatos adatok gyűjtésére, a kulcsfontosságú oktatási kérdésekre irányuló társadalmi figyelem megteremtésére és a diszkrimináció tiltására, illetve az egyenlő hozzáférés biztosítására fordítja.

Népszerű programjai között találhatók olyanok, amelyek szövetségi támogatást nyújtanak a főiskolai vagy szakiskolai tandíjak fizetéséhez, vagy olyan, amely bizonyos élethelyzetekben elengedi a szövetségi diákhitelt. Amíg az előbbi leggyakoribb formája a részfinanszírozás, amely függ a családi helyzettől, a hallgatói státusztól (megkezdett tanulmányok esetén a befejezett évektől), és ezek alapján állapítja meg az igényelhető összeget, addig az utóbbi akár a teljes hátralévő összeg elengedését is jelentheti. A rendkívül bürokratikus eljárások annak a közel 43 millió diákhitelt felvett amerikainak szólnak, aki 1,6 billiárd dollár tartozást halmozott fel a 2022-es adatok szerint. Jól jelzik a számok, hogy mennyire kiszolgáltatottá teszi a friss diplomásokat a munkaerőpiacra való belépéshez az, hogy fejenként nagyjából 40 000 dollár tartozással kezdik az álláskeresést.²⁵ Nem meglepő, hogy a politikai kampányokban visszatérő téma a diákhiteltek elengedése vagy azok racionalizálása.

²⁴ Department of Education [é. n.].

²⁵ HANSON 2022.

Department of Veterans Affairs – VA
(„Veteránügyi Minisztérium”)

A függetlenségi háború, vagyis az ország történetének kezdetei óta élnek veteránok az amerikai társadalomban. A frontokat megjáró egykori egyenruhások, esetleg elesett katonák családtagjai képviseletére 1989-ben létrehozott minisztérium számos szolgáltatást nyújt. Ezek között található 1255 egészségügyi intézmény, amely évente 9 millió veteránt szolgál ki, továbbá segítő intézmények, amelyek a seregből kilépett emberek visszailleszkedését támogatják a civil életbe például oktatás, lakáshitelek vagy életbiztosítások által.²⁶ A minisztérium kezelésébe tartozik 142 olyan „nemzeti temető”, amely a veteránok és az arra jogosult családtagjaik számára szolgál nemzeti kegyhelyként. A legismertebb ilyen temető a Washington mellett levő arlingtoni, amely azonban a Védelmi Minisztérium kezelésébe tartozik.

Department of Homeland Security – DHS
(„Nemzetbiztonsági Minisztérium”)

A belbiztonsági tárcát 2002-ben hívták életre a 2001. szeptember 11-i terrortámadások hatására. A most legfiatalabb minisztérium megfeleltethető az európai belügyminisztériumok védelmi funkcióinak.²⁷ A 2002-ben elfogadott törvény értelmében egy évvel később kezdett működni, és portfóliójában található a terrorizmus elleni küzdelem, a határbiztonság, a bevándorlás, a vámügyek, a kiberbiztonság, valamint a katasztrófamegelőzés és -kezelés. Korábban ezek az ügyek decentralizáltak, különböző tárcáknál voltak megtalálhatók. Például a parti őrség a Védelmi Minisztériumtól került át, a *Nemzeti Infrastruktúra-védelmi Központ* az Igazságügyi Minisztériumtól, de érkeztek szervezetek a pénzügyi, a mezőgazdasági, az energetikai és az egészségügyi tárcától is. Jelenleg egyike a legnagyobb minisztériumoknak, de még így is találhatók nemzetbiztonsági tevékenységgel felruházott szervezetek más tárcáknál (például az igazságügyinél, az energetikainál és az egészségügyinél).

²⁶ Department of Veterans Affairs [é. n.].

²⁷ Department of Homeland Security [é. n.].

Független ügynökségek és bizottságok

A Kongresszus által elfogadott, törvényekkel létrehozott független ügynökségek nem tartoznak egyetlen tárcához sem, de az elnöki irodához sem, és többségük nem képviselteti magát a kabinetben, hacsak a mindenkori elnök nem dönt másképp. Munkájukat a törvényekben megfogalmazott célokért autonóm módon végzik, és részei a washingtoni bürokráciának. Legtöbbjük a kormányzati működéssel, a gazdasággal és a szabályozási felügyelettel foglalkozik. Ezek között található a korábban már említett Központi Hírszerző Ügynökség (*CIA*) vagy a kisvállalkozásokat segítő, érdekeiket képviselő *Small Business Administration* (*SBA*), de az *Amerikai Posta* is.

A konkrét ügyekre fókuszáló bizottságokat a Kongresszus vagy az elnök hozhatja létre olyan esetekben, ha a meglevő minisztériumok vagy a független ügynökségek feladatain túlmutató tevékenységet kell megoldani. Néhány különleges kivételtől eltekintve nincs hatósági jogosultságuk, jellemzően tanácsadó funkciót töltenek be.

Összegzés

A szövetségi bürokrácia egyidős az amerikai állammal – azóta, akár egy élő szövet, fejlődik, reagál a környezetében és a társadalomban beállt változásokra. A külső szemlélő, így akár egy amerikai átlagpolgár számára is rendkívül összetett rendszer képét mutatja, amelyet a mindenkori elnöknek és segítőinek kell átlátniuk. Ugyanakkor itt is megjelenik a fékek és ellensúlyok rendszere. A különféle hivatalok vezetői és beosztottjaik az adott szervezet céljaiért dolgoznak a kinevezésük után, és ellenállnak minden olyan nyomásnak, amely részérdekek mentén avatkozna be a működésükbe, emiatt rendkívül nehéz a dolga egy esetleges autokratikus hajlamú elnöknek, hogy a végrehajtói hatalmat saját céljainak megfelelően befolyásolja.

Felhasznált irodalom

CROSS, James U. – GAMINO, Denise – RICE, Gary (2008): *Around the World with LBJ: My Wild Ride as Air Force One Pilot, White House Aide, and Personal Confidant*. Austin: University of Texas Press.

Department of Agriculture [é. n.]. Online: www.usda.gov/priorities

Department of Commerce [é. n.]. Online: www.commerce.gov/about

Department of Defense [é. n.]. Online: www.defense.gov/About/

Department of Education [é. n.]. Online: <https://www2.ed.gov/about/landing.jhtml>

Department of Energy [é. n.]. Online: www.energy.gov/lm/doe-history/brief-history-department-energy

Department of Health and Human Services [é. n.]. Online: www.hhs.gov/about/index.html

Department of Homeland Security [é. n.]. Online: www.dhs.gov/guiding-principles

Department of Housing and Urban Development [é. n.]. Online: [www.hud.gov/ HUD-FY22-26-Strategic-Plan-Focus-Areas](http://www.hud.gov/HUD-FY22-26-Strategic-Plan-Focus-Areas)

Department of Justice [é. n.]. Online: www.justice.gov/about

Department of Labor [é. n.]. Online: www.dol.gov/general/aboutdol

Department of State [é. n.]. Online: www.state.gov/about/

Department of the Interior [é. n.]. Online: www.doi.gov/about

Department of the Treasury [é. n.]. Online: <https://home.treasury.gov/about/general-information/role-of-the-treasury>

Department of Transportation [é. n.]. Online: www.transportation.gov/about

Department of Veterans Affairs [é. n.]. Online: www.va.gov/ABOUT_VA/index.asp

FERRARO, William M. (2014): Engagement Rather Than Escape: Ulysses S. Grant's World Tour, 1877–1879. In FRANTZ, Edward O. (szerk.): *A Companion to the Reconstruction Presidents, 1865–1881*. Malden: Wiley Blackwell, 353–386.

HANSON, Melanie (2022): Student Loan Debt Statistics. *EducationData.org*, 2022. október 26. Online: <https://educationdata.org/student-loan-debt-statistics>

HINDS, Asher C. (1907): *Hinds' Precedents of the House of Representatives of the United States: Including References to Provisions of the Constitution, the Laws, and Decisions of the United States Senate*. Washington, D. C.: Government Printing Office.

MCCARTHY, Niall: The World's Biggest Employers [Infographic]. *Forbes*, 2015. június 23. Online: www.forbes.com/sites/niallmccarthy/2015/06/23/the-worlds-biggest-employers-infographic/?sh=349e3b9686b5

PAN, Jock (2010): *The United States Outer Executive Departments and Independent Establishments & Government Corporations*. Bloomington: Xlibris.

The United States Treasury (1961). Washington, D. C.: Treasury Department.

TRASK, David F. (1981): *A Short History of the U.S. Department of State, 1781–1981*. Washington, D. C.: United States Department of State Publication.

UTLEY, Robert M. – MACKINTOSH, Barry (1988): *The Department of Everything Else: Highlights of Interior History*. Washington, D. C.: Department of Interior.

Ajánlott irodalom

- HOGELAND, William (2006): *The Whiskey Rebellion: George Washington, Alexander Hamilton, and the Frontier Rebels Who Challenged America's Newfound Sovereignty*. New York: Simon & Schuster.
- SYRETT, Harold C. szerk. (1962): *The Papers of Alexander Hamilton*. VI. New York: Columbia University Press.

[Vákát oldal]

Sándor Lénárd

Bírói hatalom

Bevezetés

Az Amerikai Egyesült Államok államszerkezetét, intézményi struktúráját, alkotmányos és politikai életének jellegadó sajátosságait és összefüggéseit bemutató tankönyvnek mindenképpen részét kell hogy képezze a bírói hatalomról és a bírósági szervezetrendszeréről szóló fejezet. A hatalmi ágak megkülönböztetésének és elválasztásának elméletét, valamint a horizontális és vertikális értelemben, illetve a hivatali kinevezések és ellenőrzés terén egyaránt érvényesülő „fékek és ellensúlyok”, úgynevezett „*checks and balances*” rendszerét a gyakorlatban első ízben rögzítő amerikai alkotmányos berendezkedésben ugyanis a bírói hatalom több okból is kiemelt szerepre tett szert. Jelentősen hozzájárult az amerikai alkotmánytörténet alakításához, a különböző bírósági alkotmányértelmezések külön-külön korszakokat jelképeznek az ország történelmében. Ennek megfelelően Például a *Lochner kontra New York* döntésről (*Lochner kontra New York*, 198 U.S. 45 [1905]) elhíresült *Lochner*-korszak a szabad versenyes kapitalizmust védelmezte az állam gazdasági beavatkozásaival szemben, míg a második világháborút követő, *Earl Warren* elnökről elhíresült *Warren*-korszak a progresszív felfogás felemelkedését jelképezi. Mindeközben az angolszász precedensrendszer egyfelől a folytonosság mítoszát, másfelől pedig azt a látszatot erősíti, hogy a bírói hatalom a többi alkotmányos intézménynél szilárdabb.¹ Mindezek mellett a bírói hatalom fontos szerepet játszik az ország jelenkori alkotmányos és jogéletében, minthogy olyan fajsúlyos közpolitikai és alkotmányos kérdéseket is aktívan formál, mint például a fegyverviselési jog, az abortusz megítélése, a megerősítő intézkedések lehetősége az oktatási rendszerben vagy a vallási meggyőződés megjelenítése a közéleti diskurzusban. Ezzel szorosan összefügg, hogy az amerikai Legfelsőbb Bíróság alkotmányértelmező gyakorlata vagy egy-egy ügyben kimondott doktrínája nemcsak az ország határain belül fejti

¹ BOWMAN 2010: 25.

ki hatását, hanem sok esetben azon kívül is megjelenik. Jelentős súlyt képvisel az összehasonlító alkotmányjogi elemzésekben, illetve más országok alkotmánybírószámai vagy nemzetközi emberi jogi fórumok – így például az Emberi Jogok Európai Bírósága – a saját jogértelmezésük során hivatkoznak rá. A bírói hatalom jelentős szerepe miatt a szövetségi bírók kiválasztását és kinevezését övező szempontok előkelő helyen szerepelnek egy-egy amerikai elnök közpolitikai elképzelései között. Mindezek eredményeként a bírói hatalmat megtestesítő bíróságok, különösen a Legfelsőbb Bíróság működése a tengeren túli kultúrába is beszivárgott. Tudományos és kevésbé tudományos könyvek, anekdoták, mint például Franklin D. Rooseveltnél az alkotmányértelmezés terén bekövetkezett fordulatra utaló mondás, miszerint „a fordulat időben érkezett, hogy megmentse a kilencet”, vagyis „switch in time that saved nine”, és filmek tucatjai, mint például a 1981-es *First Monday in October*, az 1991-es *Separate but Equal* vagy a 2006-os *Loving*, amelyek igyekeznek betekintést nyújtani a bírói hatalom sok tekintetben kevésbé nyitott és számos mítosszal övezett világába, míg a testületnek otthont adó épület az ország építészetének egyik büszkesége.

E bevezető gondolatok fényében jelen fejezet a bírói hatalom jelentőségét, szerepét, a főbb alkotmányértelmezési metódusokat, a bírósági rendszer felépítését, valamint az intézményi reformról zajló vita fő pontjait vizsgálja meg. A fejezet elsődleges célja, hogy a bírói hatalmat történeti és alkotmányjogi összefüggésbe helyezve mutassa be, és így vizsgálja annak működését, illetve az alkotmányos intézményi keretek között játszott szerepét. Ennek megfelelően a fejezet elsőként azt veszi szemügyre, hogy miből fakad a bírói hatalom jelentős súlya, és hogyan jelenik meg a tengerentúli világban, kultúrában (II. pont). Ezt követően felvázolja az amerikai bírósági rendszer tagozódását, a bíróságok hatáskörét, valamint a bírói tisztség betöltésének feltételeit és folyamatát (III. pont). A közöttük fellelhető fontos összefüggés miatt a fejezet egymást követően tárgyalja az elnökök bírósági politikáját és a főbb alkotmányértelmezési irányzatokat (IV. pont). Végül felvázolja a Legfelsőbb Bíróság összetételéről és működéséről jelenleg zajló reformelképzeléseket és vitákat (V. pont).

A bírói hatalom jelentősége az amerikai jogrendszerben és kultúrában

A philadelphiai konvenció során készített alkotmányszöveget magyarázó és értelmező „föderalista” esszégyűjtemény külön részt szentelt a bírói hatalomnak

és a bíróságoknak. Az Alexander Hamilton tollából származó 78. esszé azt taglalja, hogy az alkotmányos rendszerben a bírói hatalom a politikai jellegű hatalmi ágaknál, nevezetesen a törvényhozó és a végrehajtó hatalomnál gyengébb, ugyanis döntéseinek érvényre juttatása a politikai hatalmi ágaktól függ. Hamilton megfogalmazása szerint ezért a bírói hatalmi ág a „legkevésbé veszélyes”, mert sem a Kongresszus költségvetési lehetőségeivel (*power of the purse*), sem pedig az elnököt megillető „karddal” (*the sword of the community*) nem rendelkezik. Ugyanakkor figyelemmel azokra a fajsúlyos közpolitikai és alkotmányos kérdésekre, amelyek eldöntésében a bírói hatalom a jelenkor Amerikájában döntő szerephez jut, Hamilton gondolatait történelmi kontextusban érdemes vizsgálni és megfejteni.

Az amerikai alkotmány elfogadását és ratifikációját övező viták során két jelentős felfogás versengett egymással. A többek között Alexander Hamilton nevével is fémjelzett föderalista elképzelés alapvetően erős és szuverén szövetségi államot vizionált, amelyben a tagállamok inkább a központosított közpolitikai elképzelések implementálásáért felelősek.² Ezzel szemben a többek között Thomas Jefferson, George Mason vagy Patrick Henry nevéhez kapcsolódó antiföderalista irányzat kiindulópontja az volt, hogy az alkotmány a szuverén tagállamok közötti megállapodás, amely korlátozott hatáskörrel rendelkező szövetségi államot hoz létre. Emellett legnagyobb félelmük abból fakadt, hogy megfelelő fékek nélkül a szövetségi kormányzat egyre több hatalmat von majd el a tagállamoktól.³ Az alkotmányos víziók közötti különbség miatt a két ellenlábás tábor eltérő álláspontot alakított ki az alkotmányos intézmények szerepéről és hatásköreiről is. A föderalisták azért szerettek volna erős elnöki hatalmat kiépíteni, hogy az elnök megvédhesse magát a törvényhozás feltételezett túlhatalmával szemben. Alexander Hamilton számára például az volt perdöntő jelentőségű, hogy az országot hosszú távú alkotmányos vízió mellett irányíthassák, és ennek jegyében javasolta, hogy az elnök és a szenátorok megbízatása élethossziglani időtartamra szóljon. Az antiföderalisták azonban éppen a törvényhozó hatalmat támogatták, mert az elnök és a szenátorok túlhatalmától féltek.

A bírói hatalmat illetően az antiföderalisták félelme egyfelől az volt, hogy a szövetségi bíróságok rátelepednek, majd fokozatosan felemészthik a tagállamok bírói fórumainak önállóságát, másfelől pedig szemet hunynak, sőt megszilárdítják

² Lásd például: CARNES–GARRATY 2012: 145–146.

³ CARNES–GARRATY 2012: 152.

a szövetségi kormányzat hatásköri túllépéseit és központosítását.⁴ Alexander Hamilton esszégyűjteményben kifejtett és korábban felhívott érvelése éppen ezen aggályok tompítására irányult azért, hogy a tagállamokat meggyőzze az alkotmányszöveg ratifikációjáról. Emellett – a bírói hatalom szerepével összefüggésben – érdemes felidézni, hogy az antiföderalisták számára tett legnagyobb engedmény az alkotmányhoz fűzött első tíz kiegészítés, vagyis a *Jognyilatkozat* (*Bill of Rights*) volt, amely az alapvető jogok rögzítése révén a szövetségi kormányzat működése elé kívánt korlátokat állítani,⁵ miközben az alkotmány tizedik kiegészítése kimondta, hogy a szövetségi kormányzat csak azokkal a hatáskörökkel rendelkezik, amelyeket az alkotmány kifejezetten ráruház.

A vita eredményeként, jelentős kompromisszumok árán elfogadott alkotmány-szöveg az előkészítés során felmerült számos kérdést, így többek között a szuverenitás vagy a szövetségi kormányzat és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás kérdéseit is sok tekintetben nyitva hagyta. Ezek a vitás kérdések ugyanakkor az amerikai történelem későbbi szakaszaiban, kataklizmáiban visszaköszönnének, így például az 1861 és 1865 között dúló polgárháborúban, az azt követő újjáépítési korszakban vagy az 1929-től kezdődő gazdasági válság orvoslására kidolgozott *New Deal* program megítélése kapcsán is. Ezen alapvető államszerkezeti és közpolitika-alkotási kérdések formálásában nemcsak a politikai hatalmi ágak, hanem – alkotmányértelmező döntései révén már az országalapítást követő évtizedekben – a bírói hatalom is aktív szerepet játszott.

A bírói hatalom kiemelt jelentőségét első ízben az úgynevezett „éjféli bírók” tanúsítják. A föderalista John Adams elnök (1797–1801) azért, hogy megnehezítse a választásokon győztes ellenlábasa, Thomas Jefferson elképzeléseinek megvalósítását, hivatali idejének utolsó óráiban is új szövetségi bírók kinevezéseit írta alá.⁶ Az egyik ilyen „éjféli bíró” volt a Legfelsőbb Bíróság legendás, leghosszabb ideig regnáló elnöke, John Marshall is, akinek a főbírói működése során a testület kulcsfontosságú döntéseket hozott mind a bírói hatalom, mind pedig a szövetségi kormányzat hatáskörét érintően. Szimbolikus jelentőségű volt, hogy Marshall szakított azzal a brit örökséggel, miszerint a bíróság valamennyi tagja külön-külön – vagyis „*seriatim*” – fejtette ki véleményét egy-egy ügyről, és a bírók testületként léptek föl, és a többségük álláspontja vált az intézményi jelleget öltő bíróság véleményévé. Ehelyütt a John Marshall vezette testület két

⁴ SLONIM 2006: 7–31.

⁵ CARNES–GARRATY 2012: 154.

⁶ ROSEN 2007: 28–30.

meghatározó döntését érdemes kiemelni, amely meghatározó módon befolyásolta az amerikai alkotmányfejlődés későbbi útját.

Az *Marbury kontra Madison* ügy (Marbury kontra Madison 5 U.S. 137 [1803]) a már említett „éjféli bírókhoz” kapcsolódott. Az Adams elnök által kinevezett egyik bíró, William Marbury nem tudta időben átvenni megbízását, a hivatalba lépő Jefferson-adminisztráció pedig ezt nem szolgáltatta ki neki. Marbury a Legfelsőbb Bíróságon keresett jogorvoslatot, és arra kérte a John Marshall főbíró által vezetett testületet, hogy kötelezze az elnöki adminisztrációt megbízólevelének kiszolgáltatására. Az ügyben megválaszolandó jogi kérdés úgy hangzott, vajon Marbury jogot formálhat-e megbízására, és ha igen, akkor a Legfelsőbb Bíróság előtt ki lehet-e ezt kényszeríteni. John Marshall ekkor szembesült a Hamilton által felvázolt dilemmával. Ha ugyanis a bíróság úgy ítél, hogy Marburynek joga van a bírói tisztség betöltésére, akkor Jefferson elnök egyszerűen figyelmen kívül hagyja az ítéletet, ami azt a kockázatot hordozza, hogy a bíróság egyfajta „papírtigrissé” változik. Ha viszont úgy ítél, hogy erre nincsen joga, akkor enged a rá nehezedő politikai nyomásnak. John Marshall „bírói államférfiúságát” és stratégiai gondolkodását dicséri, hogy a csapdának tűnő helyzetből olyan kiutat talált, amellyel a konkrét ügy megoldásán túl évszázadokra megerősítette a bírói hatalmat. A taláros testület egyhangú döntése ugyanis jogosnak ítélte Marbury követelését, de hozzátette, hogy az a Legfelsőbb Bíróság előtt nem kényszeríthető ki, mert az erre lehetőséget adó törvény alkotmányellenes. Pirruszi győzelmet szolgáltatott az elnöknek: az „éjféli bírók” vitájában ugyan Jefferson elnöknek igaza lett, de azon az áron, hogy a Legfelsőbb Bíróság kimondta és egyértelművé tette a szövetségi bírói hatalom alkotmányos felülvizsgálati hatáskörét, és azt a jogosítványát, hogy az alkotmányellenes jogszabály alkalmazását félreteheti. Jeffrey Rosen találó kifejezése szerint a Marshall-bíróság döntése egyfajta „bíró-sági dzsúdzsucunak” is tekinthető.

Az Egyesült Államok szövetségi bíróságainak legfontosabb jogosítványa a *Marbury kontra Madison* ügyben kimondott alkotmányos felülvizsgálat, amely később az európai alkotmánybíróságok normakontroll-tevékenységének is elméleti alapját jelentette. Ennek jegyében valamennyi szövetségi bíróság jogosult annak vizsgálatára, vajon a jogszabályok megfelelnek-e az alkotmánynak, és abban az esetben, ha alkotmányellenességüket állapítják meg, akkor a jogszabályt félreteszik. Emellett a bírói hatalom erejének másik forrása az angolszász, *common law* típusú jogcsaládot jellemző precedensrendszer, amelynek lényegi sajátossága, hogy bizonyos döntésekhez a bíróságok kötve vannak, azoktól kivételes eseteket leszámítva nem térhetnek el. E két sajátosságnak

köszönhetően a bírói hatalom a tengerentúlon már az ország alapítását követő évtizedekben is jelentős szerephez jutott a jog alakítása terén.

Ezt tükrözi a Marshall-bíróság másik fontos döntése, amely a *McCulloch kontra Maryland* (McCulloch kontra Maryland 17 U.S. 4 Wheat. 316 [1819]) ügyben született. Az itt felmerülő jogi kérdés az volt, hogy a tagállamok, így Maryland, kivethetnek-e olyan adót, amely megnehezíti a szövetségi kormányzat által életre hívott nemzeti bank működését. Az ügy háttérében egy régi, szuverenitással is összefüggő vita húzódott Alexander Hamilton és Thomas Jefferson között. Míg az előbbi a nemzeti bank szükségessége és alkotmányossága mellett érvelt, addig az utóbbi annak az aggályának adott hangot, hogy mindez a tagállamok szuverenitását veszélyezteti, és minthogy a tagállamok a szuverenitás hordozói, így a szövetségi kormányzat a hatalmát csak a tagállamok akarátának – és az alkotmányban biztosított hatásköröknek – megfelelően gyakorolhatja. Az ezúttal is egyhangú döntésében a bíróság a bankot a tagállam beavatkozásával szemben védelmezve – az alkotmány 1. cikk 8. bekezdésére támaszkodva – kimondta, hogy az alkotmány magában foglalja az ahhoz szükséges felhatalmazást („*implied powers*”), hogy a szövetségi kormányzat, illetve annak részeként a Kongresszus az alkotmányban nevesített hatáskörökben foglalt elképzeléseknek érvényt szerezzen. A döntés érvelése szerint idevonható a nemzeti bank alapítása is, amelynek működését – akár adóztatás formájában – a tagállamok nem nehezíthetik meg. Ebből fakadt a döntés másik fontos tétele, amely szerint a szövetségi kormányzat jogalkotása szupremáciát élvez a tagállamok fölött, akik éppen ezért nem akadályozhatják meg a szövetségi alkotmányon alapuló érvényes közhatalmi intézkedést. Ez az érvelés abból a Marshall által is képviselt föderalista vízióból fakadt, amely szerint az Egyesült Államok lakosságának egésze szuverén, nem pedig az egyes tagállamok lakossága külön-külön, és a szövetségi törvényhozás által az alkotmány alapján létrehozott nemzeti bank éppen ezért a teljes – szuverén – lakosság kívánalmát képviseli. A *McCulloch kontra Maryland* döntés kiemelkedő jelentőségű, és jól példázza, hogy a bírói hatalom milyen fontos szerepet is játszott az amerikai államiságot meghatározó kezdeti szuverenitásvita megválaszolásában.

A bírói hatalom fejlődésében a következő fontos állomást a szövetségi bírósági rendszer igazgatási és hatásköri reformja jelentette a 20. század elején. A bírósági reform William Howard Taft nevéhez kapcsolódik, aki 1909 és 1913 között az Egyesült Államok elnöke, majd 1921 és 1930 között a Legfelsőbb Bíróság tizedik elnöke volt, amely utóbbi tisztségben érezte igazán otthon magát. Ezt hűen példázza a tőle származó mondás, miszerint az amerikai

elnökök jönnek-mennek, de a Legfelsőbb Bíróság állandó („*presidents come and go, but the Supreme Court goes on forever*”). Taft olyan víziót alakított ki a bíró hatalommal összefüggésben, amely John Marshall elnökségét vette alapul, és ennek jegyében a bírói hatalom feladatának a törvényhozó és a végrehajtó hatalom alkotmányos korlátok közé szorítását tekintette. Az általa szorgalmazott bírósági reform hármas célt követett. Egyfelől a Legfelsőbb Bíróság elnökének vezetésével intézményesítette a fellebbviteli bíróságok konferenciáját. Ezzel a Legfelsőbb Bíróság elnöke a bírósági szervezethez kapcsolódó feladatai révén az egész bírói hatalmi ág fejévé, az ország főbírójává (*chief justice of the United States*) is vált. Másfelől az 1925-ös bírósági törvény (*Judiciary Act*) elfogadása megszüntette a Legfelsőbb Bíróság kötelező joghatóságát, és lehetőséget nyújtott arra, hogy saját maga válassza ki azokat az ügyeket, amelyeket a jogfejlődés vagy az alkotmányosság szempontjából fontosnak tart. Ennek köszönhetően vált lehetővé, hogy a taláros testület jogviták rendezése helyett alkotmányértelmezési tevékenységre összpontosíthasson, és – Taft szavait idézve – „fontos jogelveket határozhasson meg”. Ennek megfelelően a Legfelsőbb Bíróság ügyterhe 1924 és 1926 között kevesebb mint felére esett vissza, miközben a testület ügykezelésének hatékonysága megnövekedett. Ettől fogva már nem az volt a fontos, hogy a testület az ügyeket időben eldönti-e, hanem az, hogy miként dönti el. Emellett innen datálható, hogy megszűnt a korábban nagyjából egyhangú döntéshozatal, és megjelentek, majd elszaporodtak a többségi döntéstől eltérő különvélemények.⁷ Végül, de nem utolsósorban a bírói hatalom leginkább kézzelfogható és egyúttal szimbolikus megerősítése volt a Legfelsőbb Bíróságnak otthont adó különálló épület megtervezése és felépítése. A Taft által kezdeményezett építkezés azt a korszakot kívánta lezárni, amelyben a testület a törvényhozás épületében, a Szenátus által korábban használt teremben kapott helyet. Ez azontúl, hogy szerencsétlen választás volt a bírói hatalmi ág önállóságának szempontjából, még a bírók kényelmét sem szolgálta megfelelően, mert például önálló öltözőhelyiség híján sokszor a bámszékodó hallgatóság előtt voltak kénytelenek a talárt magukra öltetni. A Cass Gilbert által megtervezett grandiózus és a Kongresszus épületével szemközt elhelyezkedő bírósági palotát 1935-ben fejezték be, a Legfelsőbb Bíróság ekkor költözött át a működésének mai napig otthont adó épületbe. A Taft-korszakhoz kapcsolódó reformok összességében növelték a bíróságok működésének hatékonyságát és időszerűségét, megerősítették a bírói

⁷ UROFSKY 2015.

hatalom függetlenségét, és megalapozták azt a korszakot, amelyben a bírói hatalom működésének előterébe egyre inkább a *Jognyilatkozat* érvényesítése került.

A polgárháborút megelőző időszakban a Legfelsőbb Bíróság meglehetősen visszafogottnak bizonyult az alkotmányossági felülvizsgálat terén, ugyanis összesen két szövetségi jogszabályt nyilvánított alkotmányellenesnek. Az első ügy a már elemzett *Marbury kontra Madison* döntés, míg a második az 1857-ben meghozott *Dred Scott*-döntés volt. A főként a munkavállalókat védő piaci szabályozások megjelenésével mindez növekedésnek indult, 1865 és 1900 között húsz szövetségi törvénynek, majd az 1900-as évek első évtizedében már harmincnek állapította meg az alkotmányellenességét. A testület ezekben az ügyekben túlnyomórészt a gazdasági-üzleti működést és a szerződéses szabadságot védelmezte az alkotmány alapján. A Taft-féle bírósági reformot követően azonban a korábban szinte elfeledett és csak nagyon kevés ügyben szereplő *Jognyilatkozat*ban biztosított alapvető jogok is egyre gyakrabban az alkotmányos felülvizsgálat alapjaként szolgáltak. A Legfelsőbb Bíróság hatáskörének átrendezésén és fő feladatának meghatározásán túl ennek egyik oka az volt, hogy a *Jognyilatkozatot* – az alkotmányozó konvenció vitájával összhangban – hosszú időn keresztül úgy értelmezték, mint ami kizárólag a szövetségi kormányzattal szegezhető szembe, és az ország történetének első bő egy évszázada során a tagállamok alakították a legtöbb közpolitikát. A Marshall-bíróság a *Barron kontra Baltimore* (Barron kontra Baltimore 32 U.S. [7 Pet.] 243 [1833]) ügyben mondta ki, hogy a *Jognyilatkozat* nem alkalmazható a tagállamokkal szemben. Ezen változtatott a polgárháborút követően elfogadott 14. alkotmánykiegészítés értelmezésével kapcsolatban kibontakozó vita. Az alkotmánykiegészítés szövegének kidolgozója, a republikánus John Bingham azt hirdette, hogy a szövetségi bíróságok és a Kongresszus arra kapott felhatalmazást, hogy a *Jognyilatkozat*-ban elismert jogoknak a tagállamokkal szemben is érvényt szerezzen. Az eleinte elméleti jellegű alkotmányértelmezési vitát a joggyakorlatban a Legfelsőbb Bíróság zárta le, amely kezdetben csak esetről esetre, majd pedig az 1920-as évektől kezdődően széles körben a 14. alkotmánykiegészítés részének tekintette a *Jognyilatkozatot*, vagyis a benne foglalt jogokat „inkorporálta”, és így érvényesítette a tagállami kormányzatokkal szemben. Érdekes egybeesés, hogy éppen a bírósági reform elfogadásának évében, 1925-ben a *Gitlow kontra New York* (Gitlow kontra New York 268 U.S. 652 [1925]) ügyben mondta ki a testület, hogy az első alkotmánykiegészítésben elismert véleménynyilvánítási és sajtószabadság a tagállamokkal szemben, az általuk alkotott szabályozás megítélésére is alkalmazható.

A Taft elnök által szorgalmazott bírósági reform, valamint az „inkorporáció” eredményeként a *Jognyilatkozat* a 20. században diadalútjára indulva meghatározó befolyásra tett szert az amerikai közéletben, közpolitika-alkotásban és alkotmányos vitákban. Ennek eredményeként a Legfelsőbb Bíróság alkotmányos felülvizsgálatának középpontjában az iskolai szegregációt alkotmányellenessé nyilvánító 1954-es *Brown kontra Board of Education* döntés óta a *Jognyilatkozat* és a polgárháborút követően elfogadott alkotmánykiegészítések állnak. A Legfelsőbb Bíróság ennek alapján az amerikai jogéletet és életmódot meghatározó kulcsfontosságú döntéseket hozott olyan kérdésekben, mint például a fegyverviselés joga, a véleménynyilvánítás szabadsága a közéleti vitákban, a vallás és a közélet kapcsolata, az abortusz alkotmányos megítélése vagy a megerősítő intézkedések alkalmazása. A bírói hatalom olyan mélyreható változásokat indított el a tengerentúli jogéletben, hogy a különböző alkotmányértelmezési felfogások, illetve a különböző főbírók korszakokat kijelölő cezúrákat testesítenek meg. Emellett a bírói hatalom megerősödését szintén jól jelzik azok a kritikák és reformot sürgető törekvések, amelyek arra mutatnak rá, hogy a központosított bürokrácia megszilárdulásának eredményeként aránytalanul megerősödik a szövetségi hivatalokat és ügynökségeket felülvizsgáló bírói hatalom. A kritikát megfogalmazók, így például Charles Kesler, Ilya Shapiro vagy Christopher Caldwell szerint a bírói hatalom a jelenkor Amerikájában számos esetben a népképviselői szervek konszenzuseresésének helyébe lép, így torzítja a demokratikus működést.

Mindennek további, izgalmas következménye, hogy a bírói hatalom, a bíróságok, illetve az egyes bírók egyaránt megjelentek az amerikai irodalomban, filmművészetben, illetve tágabb értelemben az amerikai kultúrában is. Ma már nemcsak a Legfelsőbb Bíróság esetjogának tudományos elemzéséről születik egyre több műalkotás, hanem a bíróság életéről, működéséről és az egyes bírói karakterekről is. Ezek közül lásd például John Paul Richard 2018-ban megjelent *Without Precedent: Chief Justice John Marshall and His Times*. Melvin Urofsky 2009-ben megjelent *Louis D. Brandeis: A Life*, Jeffrey Rosen 2016-ban kiadott *Louis D. Brandeis: American Prophet* vagy Joan Biskupic 2019-ben írt *The Chief: The Life and Turbulent Times of Chief Justice John Roberts* című könyvét. Az alkotmányértelmezés terén nagy ellenlábasnak számító Antonin Scalia és Ruth Bader Ginsburg opera iránti szeretetét például egy 2017-ben készített, *Scalia/Ginsburg* című könnyűopera örökölte meg. Ezentúl nemcsak a bíróságról és a bírókról készül egyre több alkotás, hanem maguk a bírók is egyre több olyan könyvet írnak, amelyben alkotmányértelmezési filozófiájukat

életútjukkal ötvözve tárják a közönség elé, mint például Neil Gorsuch 2019-ben megjelent *A Republic, If You Can Keep It* vagy Clarence Thomas 2008-ban írt *My Grandfather's Son: A Memoir*, illetve Stephen Breyer *Making Our Democracy Work: A Judge's View* című könyve. A bírói hatalom az amerikai élet, kultúrtörténet és identitás szerves részét képezi.

A bíróságok tagozódása, hatásköre és a bírói tisztség betöltése

Az Egyesült Államokban a bírói hatalmat egyfelől a szövetségi bírósági rendszer, másfelől pedig a különböző tagállamok saját maguk által kialakított bírósági rendszerei testesítik meg. Ez utóbbiak struktúrája és elnevezései tagállamról tagállamra változnak. A tagállami bíróságok hatásköre valamennyi olyan ügyre kiterjed, amely nem tartozik a szövetségi bíróságok hatáskörébe, vagyis ők a tagállami jog és a tagállami alkotmányok végső értelmezői, míg szövetségi jogot kivételes esetben alkalmazhatnak. Ehhez képest a szövetségi bírósági rendszer az Egyesült Államok alkotmányának III. cikkében foglalt előírás alapján alapul. Az alkotmány e passzusa kifejezetten rendelkezik a Legfelsőbb Bíróság felállításáról, míg az alsóbb fokú szövetségi bírósági fórumok létesítését és a bírósági szervezet kialakítását a Kongresszus hatáskörébe utalja. A közvetlenül az alkotmányon alapuló Legfelsőbb Bíróság működése és hatásköre egyfajta zárókőszerepet tölt be a szövetségi bírósági rendszerben. A Kongresszus döntése nyomán jelenleg négy különböző szintű szövetségi bíróság működik Amerika-szerte: a Legfelsőbb Bíróság, fellebbviteli szövetségi bíróságok (*courts of appeals*), amelyek száma a Federal Judicial Center adatai szerint jelenleg tizenhárom, a körzeti szövetségi bíróságok (*district courts*), amelyből jelenleg összesen kilencvenhárom működik, valamint a nemzetközi kereskedelmi ügyekkel foglalkozó szövetségi bíróság (*U.S. Court of International Trade*). Jelenleg összesen 870 engedélyezett szövetségi bírói hely van USA-szerte, amelyből kilenc bíró a Legfelsőbb Bíróságon, 179 bíró fellebbviteli bíróságon, 663 szövetségi körzeti bíróságon és kilenc a nemzetközi kereskedelmi ügyekkel foglalkozó szövetségi bíróságon teljesít szolgálatot.

A Legfelsőbb Bíróság hatáskörét az alkotmány III. cikke, illetve a kongresszusi törvények állapítják meg, míg a többi szövetségi bíróság hatásköre törvényen alapszik. Hatásköreik mind jogvitarendezést, mind alkotmányossági felülvizsgálatot átfognak. Valamennyi szövetségi bíróság jogosult alkotmányossági felülvizsgálatot végezni, így szemben a kontinentális Európa országaival,

az Egyesült Államokban minden szövetségi bíróság egyben alkotmánybíróság is. Amint azt a fejezet korábban tárgyalta, a Taft elnök által megindított reformok eredményeként a Legfelsőbb Bíróság kötelező joghatósága idővel folyamatosan csökkent, és az úgynevezett „*certiorari*” biztosításával döntő részt saját maga választja ki azokat a kérelmeket, amelyek felől érdemi döntést kíván hozni. Ennek megfelelően a taláros testület az évente beérkező 7-8 ezer kérelem körülbelül egy százalékát, vagyis mintegy száz ügyet választ ki, és bírál el. A Legfelsőbb Bíróság elnöke egyben az ország főbírója, mert a szövetségi bíróságokhoz kapcsolódó igazgatási feladatokat is ellát, így vezeti a bírói konferenciát (*Judicial Conference of the United States*), az igazgatási feladatokat ellátó hivatalt (*Administrative Office of the United States Courts*), valamint a kutatási és továbbképzési feladatokat ellátó központot (*Federal Judicial Center*).

A tagállami és szövetségi bíróságok együttélése korántsem volt mindig felhőtlen, sőt azokat az alkotmányos vitákat tükrözi vissza, amelyek a tagállamok és a szövetségi állam közötti, korábban már említett szuverenitásvitákat jellemezték az alkotmányozó konvenció során, majd azt követően, egészen a polgárháború lezárásáig. A tagállami és a szövetségi jog és alkotmány viszonyának rendezése kiterjedt a tagállami és a szövetségi bíróságok hatáskörének terjedelmére és korlátaira, a közöttük fennálló kapcsolatra is, amelyeket a Legfelsőbb Bíróság számos ítéletében munkált ki. Ezek az ügyek az úgynevezett „nullifikációs” válságokban csúcsosodtak ki, amikor is azt az alkotmányjogi kérdést kellett megítélni, hogy vajon ki jogosult az amerikai alkotmány végső értelmezésére. A „nullifikáció” hívei, így például Thomas Jefferson és James Madison azon az állásponton voltak, hogy mivel az alkotmány a szuverén tagállamok közötti megállapodás, így valamennyi tagállam egyenlő mértékben formálhat jogot annak értelmezésére. Ha pedig arra a következtetésre jutnak, hogy a szövetségi kormányzat túllépett az alkotmányban meghatározott hatáskörén, akkor a tagállam alkotmányellenessé nyilváníthatja, és megtagadhatja a végrehajtását. Ennek megfelelően a tagállami és a szövetségi bíróságok olyan autonóm fórumok, amelyek egymástól különálló módon hozhatnak döntéseket.

A kérdés kétféleképpen merült fel a Legfelsőbb Bíróság előtt. A *Fletcher kontra Peck* (Fletcher kontra Peck, 10 U.S. [6 Cranch] 87 [1810]) ügyben a testületnek azt kellett vizsgálnia, hogy vajon a szövetségi bíróságok érvénytelennek ítéelhetnek-e alkotmányt sértő tagállami jogot. Döntésében a bíróság tulajdonképpen a *Marbury kontra Madison* ügy következtetéseit a tagállami jogra kiterjesztve erősítette meg hatáskörét a tagállami jog alkotmányosságai felülvizsgálata terén. Másfelől a *Martin kontra Hunter's Lessee* (Martin kontra

Hunter's Lessee, 14 U.S. [1 Wheat.] 304 [1816]), illetve a *Cohens kontra Virginia* (Cohens kontra Virginia, 19 U.S. [6 Wheat.] 264 [1821]) ügyben azt a kérdést is meg kellett válaszolnia, hogy a tagállami bíróságoknak követniük kell-e a szövetségi bíróság döntéseit és a szövetségi jogot. A *McCulloch kontra Maryland* ügghöz hasonlóan a testület kiindulópontja, hogy a tagállamok és a szövetségi kormányzat szuverenitása nem egyenlő, az alkotmány értelmében ugyanis a szövetségi jog szupremáciát élvez a tagállami joggal szemben. Megerősítette azt a követelményt, hogy az alkotmánynak és a szövetségi jognak országszerte egyetlen, koherens értelmezése kell hogy érvényesüljön, és az alkotmány III. cikk 2. bekezdése – összhangban a VI. cikkben foglaltakkal – éppen ezért a szövetségi bíróságoknak biztosítja a végső döntés meghozatalát minden olyan jogvitában, amely az alkotmány vagy a szövetségi törvény hatálya alá tartozik. Ebből következően nem a tagállami, hanem a szövetségi bírói hatalmat, különösen a Legfelsőbb Bíróságot illeti meg az alkotmány végső értelmezése, a szövetségi és adott esetben tagállami törvények alkotmányossági felülvizsgálata, valamint a szövetségi és a tagállami hatáskörgyakorlás közötti alkotmányjogi határ megállapítása. E téziseket a Legfelsőbb Bíróság később több döntésében is megerősítette, így például a *Worcester kontra Georgia* vagy az *Ableman kontra Booth* (62 U.S. [21 How.] 506 [1859]) ítéletben. Bár a „nullifikáció” kérdése később is megjelent az amerikai történelemben, a Legfelsőbb Bíróság gyakorlata következetes maradt a szövetségi jog szupremáciája, illetve saját végső és mindenkre nézve kötelező alkotmányértelmező szerepének szigorú érvényesítése terén.

Kulcsjelentőségű kérdés a bírói tisztség betöltése. A bíróvá válás folyamata azonban eltérő a tagállami és a szövetségi bíróságok esetében. Az egyes tagállami megoldások is különböző módszereket alkalmaznak, így van, ahol határozott vagy határozatlan időtartamra történő kinevezéssel nyerhető el a bírói tisztség, mint például New England államaiban vagy New York államban. A tagállamok többségében azonban különféle módszerek szerint határozott időre választják a bírókat. Ezzel szemben az alkotmány II. cikk 2. bekezdése alapján a Legfelsőbb Bíróság tagjait, illetve a szövetségi bírókat az elnök nevezi ki, a kinevezés azonban a Szenátus hozzájárulásától függ. Amennyiben ez eredményes, akkor a szövetségi bírók a tisztségüket az alkotmány III. cikkének értelmében egészen addig nyerik el, amíg hivatalukat megfelelően ellájták („*during good behavior*”), vagyis a kinevezés tulajdonképpen élethossziglani időtartamra szól. Ezen túl az alkotmány azt is előírja, hogy a bírói szolgálatért járó tiszteletdíjukat hivatalviselésük tartama alatt nem lehet csökkenteni. Alexander Hamilton a 78. esszéjében érvel úgy, hogy a határozatlan időtartamú kinevezés a bírói

hatalom függetlenségének legfontosabb garanciái közé tartozik. Ezzel együtt a bírók kinevezésének ezen metódusából fakadóan az amerikai alkotmány jog történetében sajátos kapcsolat alakult ki az elnöki és a bírói hatalom között. Ezt a kérdést a fejezet következő része veszi górcső alá.

Az amerikai elnökök „bíróági politikája” és az alkotmányértelmezési módszerek jelentősége

Az amerikai történelem folyamán a bírói és az elnöki hatalom szoros kölcsönhatásban állt egymással, kapcsolatuk némely időszakban kiegyensúlyozottabb, némely időszakban azonban viharosabb volt. Ez utóbira példa Thomas Jefferson és John Marshall korábban már említett kapcsolata, akik egymással szöges ellentétben álló felfogást képviseltek az amerikai alkotmányról és az újonnan megalakult állam szerkezetéről. Hasonlóan terhelt volt Andrew Jackson elnök (1829–1837) és John Marshall viszonya. A cherokee indián területek tagállami joghatósággal szembeni védelmét 1832-ben kimondó *Worcester kontra Georgia* döntést követően például Jackson elnök szemet hunyt afölött, hogy Georgia állam megtagadta az ítélet végrehajtását, és kezdetét vette az indián lakosság kitelepítése. Egyes visszaemlékezések szerint az elnök úgy fogalmazott bizalmas körökben, hogy „John Marshall főbíró meghozta a döntését, most lássuk, hogyan fogja végrehajtani”.⁸

Ezt a terhelt viszonyt tükrözi, hogy az amerikai történelem során több ízben is felmerült, hogy az elnöki és a törvényhozói hatalom kibővíti a Legfelsőbb Bíróság tagjainak számát, és ezzel befolyásolja a testület alkotmányértelmezését. 1789 és 1869 között fél tucat alkalommal változott meg a tagok száma, ami mindig az adott kor politikai küzdelmeit is tükrözte.⁹ A polgárháború utáni újjáépítési korszakban elfogadott 1869-es törvény emelte kilenc főre a bírók számát azért, hogy mérsékelje a déliek befolyását. A bírók létszámának bővítésére irányuló legemlékezetesebb kísérlet azonban Franklin D. Rooseveltnél (1933–1945) köthető. Az 1937-ben előterjesztett reformjavaslat az elnök számára új szövetségi bírók kinevezésére adott volna lehetőséget úgy, hogy a Legfelsőbb Bíróság tagjainak száma akár 15 főre is felemelkedhetett volna. A javaslat előterjesztésének legfőbb oka az volt, hogy a testület többsége az elnök *New Deal* programjában

⁸ ABRAHAM 1992: 95–96.

⁹ SHAPIRO 2020: 296–297.

vizionált erős állami beavatkozás jelentős részét a piac és a szerződés szabadságának védelme miatt alkotmányellenesnek tartotta, és ennek megfelelően 1935-ben alkotmányellenesnek ítélte az első *New Deal* gerincét alkotó „*National Recovery Administration*” programhoz tartozó törvényeket. A bírósági reformjavaslat azonban erősen megosztotta mind a közvéleményt, mind pedig a politikusokat, miközben az alkotmányjogászok és a bíróság tagjai egyöntetűen tiltakozásuknak adtak hangot. Ezentúl megerősítette a civil szféra *New Deal* programmal szemben tanúsított ellenállását, és a Szenátus támogatásának hiányában megbukott. Végül azonban a Legfelsőbb Bíróság hátrált meg, a *New Deal* vízióját támogató „három muskétás”-nak („*three musketeers*”) keresztelt bíró mellé felsorakozott a testület két bizonytalanabb tagja, akik így számszerű fölénybe kerültek a *New Deal* elutasító „négy lovassal” („*four horsemen*”) szemben. Az elhíresült anekdota szerint „a fordulat időben érkezett, hogy megmentse a kilencet” („*switch in time that saved nine*”), amely a *West Coast Hotel Co. kontra Parrish* (West Coast Hotel Co. kontra Parrish 300 U.S. 379 [1937]) ügy elfogadását követően kapott szárnyra. Az eltérő alkotmányos víziók miatt az elnökök és a bíróság kapcsolata a későbbi korszakokban sem volt mindig felhőtlen. Ezentúl a bírói hatalom szerepének és súlyának 20. századi erősödésével az elnökök bírósági politikája is egyre fontosabbá vált.

Minthogy az alkotmány alapján a szövetségi bírók kinevezése az elnököket megillető jogosítvány, így az, hogy milyen alkotmányértelmezési felfogást valló bírókat juttatnak magas bírói tisztséghez, hosszú távon az alkotmányosságról alkotott saját elnöki víziójuk megóvását és fennmaradását is elősegítheti. Erre utalt Richard Nixon elnök (1969–1974), amikor elhíresült mondasában úgy fogalmazott, hogy Amerika főbírái mélyebb és tartósabb nyomot hagyhatnak a nemzeten, mint a legtöbb amerikai elnök. Ilyen értelemben az elnökök bírósági politikája már az országalapítás időszakában jelen volt. A korábban felhívott „éjféli bírók” kinevezésével John Adams elnök azt kívánta elérni, hogy az amerikai alkotmányos berendezkedés és államszerkezet, Thomas Jefferson elképzeléseit keresztezve, föderalista irányba fejlődhessen tovább. John Marshall bírósági elnökletével ezt a célját el is érte. Amint azt Franklin D. Roosevelt politikája is jól mutatja, az amerikai történelem során több-kevesebb sikerrel valamennyi elnök arra törekedett, hogy a politikai értelemben vagy jogfelfogás terén hozzá közelebb álló víziót képviselő bírókat nevezzék ki, és ennek érdekében különféle stratégiákat követtek. Ugyanakkor az USA történelmének első mintegy másfél évszázadában az elnökök viszonylag szabadon alakították bírósági politikájukat abban az értelemben, hogy a Szenátus rövidebb idő alatt és nagy többséggel

hozzájárult az általuk előterjesztett személyek kinevezéséhez. Kivételek természetesen ekkor is akadtak, így például Woodrow Wilson elnök (1913–1921) jelöltje, a társadalmi reformer hírében álló progresszív Louis Brandeis, akinek 1916-ban zajló szenátusi vitája öt teljes hónapot vett igénybe. Mind a mai napig ez számít a leghosszabb ideig tartó szenátusi megerősítési eljárásnak. Az utóbbi bő fél évszázad során azonban a Szenátus előtt zajló megerősítési vitákat mérgesebb, sokszor egyenesen vitriolos és botrányoktól sem mentes légkör jellemzi, míg a Szenátus döntése egyre gyakrabban szoros, párthovatartozás szerinti eredményt tükröz.

A változás egyfelől annak volt köszönhető, hogy az amerikai alkotmányos élet és a bírói hatalom működésének előterébe a *Jognyilatkozat* érvényesítése került, másfelől pedig a Legfelsőbb Bíróság legfontosabb felelősségévé az alkotmányos felülvizsgálat vált. Ez elsőként Earl Warren főbíró (1953–1969) leköszönésekor és az utódjának szánt Abe Fortas 1968-as meghallgatásakor volt tetten érhető. Lyndon Johnson elnök (1963–1969) azért döntött Fortas kinevezése mellett, hogy abban az esetben, ha Richard Nixon jutna hatalomra, megóvhassa mind a Warren-bíróság, mind saját elnökségének progresszív hagyatékát. A republikánus, illetve a Warren-bíróság és Johnson-elnökség progresszív politikai felfogása miatt a Demokrata Párttal szakító déli demokrata szenátorok azonban sikerrel akadályozták meg Fortas kinevezését. Mindeközben Richard Nixon elnök (1969–1974) már elnöki kampányai szerves részévé emelte bírósági politikáját. Innentől kezdődően a bírók kiválasztása során az alkotmányértelmezési felfogás és a választásokra gyakorolt hatás vált meghatározó szemponttá, míg egyéb szempontok, mint például a földrajzi méltányosság vagy a vallási eloszlás, háttérbe szorultak.¹⁰ A Fortas-esetnél még emlékezetesebb a Ronald Reagan elnök (1981–1988) által kiválasztott Robert Bork esete, akit a demokrata többségű Szenátus az általa képviselt karakteres alkotmányértelmezési felfogás miatt utasított el 1987-ben. A Szenátus előtt zajló ádáz küzdelmeket híven mutatja, hogy az angol újságírói nyelv új igével bővült: „borkolni” nagyjából annyit tesz, mint szabotálni. Az utóbbi évtizedek amerikai elnökeinek törekvéseiben már központi helyet foglal el a bírósági politika, így Donald Trump elnök (2016–2020) 2016-os választási győzelméhez is jelentős mértékben hozzájárult, hogy olyan listát tett közzé, amely az általa kinevezni szándékozott bírók nevét tartalmazta.¹¹

¹⁰ BOBELIAN 2019.

¹¹ HEMINGWAY–SEVERINO 2019.

Mindez azzal jár együtt, hogy a különféle alkotmányértelmezési filozófiák egyre integránsabb módon ágyazódnak be a politikai pártok programjai közé.

A tengerentúli alkotmányértelmezés terén két nagyobb, egymással versengő felfogás tapintható ki. Számos jog- és politikatudós véli úgy, hogy az alkotmány e két értelmezése évtizedek óta szinte egymást kizárva áll szemben egymással. Az egészen Woodrow Wilson elnökségéig visszanyúló „élő alkotmány” iskolája olyan progresszív felfogást képvisel, amely elrugaszkodik az alkotmány eredeti struktúrájától és értelmétől. Azt hirdeti, hogy az alkotmány értelme az adott korszak követelményeihez igazodva dinamikusan változhat, és a bírók arra kapnak felhatalmazást, hogy jogalkító jogértelmezésük révén ennek érvényt szerezzenek. Az „élő alkotmány” iskolája mögött az az elképzelés áll, hogy az állam feladata a szakértői elvek mentén történő „társadalmi mérnökösködés”. Ez az irányzat a *New Deal* nyomán kapott erőre, s a Warren-bíróság alatt és az azt követő két évtizedben élte fénykorát. Ezt a korszakot a *Jognyilatkozat* kiterjesztő értelmezése révén a tagállamok autonómiáját gyengítő alkotmányjogi központosítás és bírói aktivizmus jellemezte. Az *Everson kontra Board of Education* (Everson kontra Board of Education 330 U.S. 1 [1947]) döntésben például az állam vallási semlegessége és a vallásszabadság értelmezése terén a testület egységes követelményt állapított meg a korábban sokszínű tagállami alkotmányos berendezkedések terén. A korszakot meghatározó szimbolikus döntés a korábban már említett *Roe kontra Wade* ítélet, amely országszerte alkotmányos védelemben részesítette az abortusz lehetőségét. További jellegadó sajátosság, hogy a bírói hatalom úgy tett szert egyre nagyobb jelentőségre, hogy közben a népképviselői szervek demokratikus döntéshozatala folyamatosan gyengült a szövetségi hivatalokból álló úgynevezett „adminisztratív állam” hatáskörének és befolyásának kiépülése miatt. Ugyanakkor az igaz, hogy ebben a korszakban a bírói hatalom nem ellenlábas, hanem többségében társa volt a másik két hatalmi ágnek, ugyanis 1933 és 1981 között a demokraták voltak domináns helyzetben, két ciklus kivételével végig többségük volt mind a Szenátusban, mind a Képviselőházban. Minthogy egyre több kérdésben a szövetségi hivatalok döntöttek, így az őket felülvizsgáló bírói hatalomtól olyan kérdések megválaszolását várták, amelyek korábban a demokratikus intézményekre tartoztak. Ennek során a „politika jogiasodott”, és a bíróságok a közpolitikaalkotás terénümához tartozó kérdésekben mondták ki a végső szót.

Az „élő alkotmány” iskolájával áll szemben az 1980-as években kibontakozó és többek között Robert Bork, Antonin Scalia vagy Edwin Meese nevéhez köthető „originalizmus”, amely az alkotmány eredeti értelmét tartja szem előtt, és azt

vallja, hogy a bírók nem kapnak felhatalmazást arra, hogy az alkotmány eredeti értelmét megváltoztassák. Az originalizmus legemblematikusabb, legendás képviselője a Legfelsőbb Bíróság tagjaként közel harminc esztendőn keresztül szolgált Antonin Scalia. Nemcsak számos többségi döntés előadójaként vagy különvélemény, párhuzamos indokolás szerzőjeként, hanem elméleti könyvekben is szenvedélyesen fejtette ki nézőpontját az originalista alkotmányértelmezésről. Az originalisták állítása szerint az alkotmány eredeti értelmétől történő eltérés a bírói hatalmat és a hatalommegosztás elvét is eltorzítja. Az „originalizmus” iskolája az alkotmány azon eredeti elképzelését védelmezi, amely korlátozott szövetségi államot hirdet, a polgárok önkormányzásán és a természetből fakadó jogok védelmén alapul. Az „originalizmus” az 1980-as évektől kezdődően egyre nagyobb szerepre tett szert, és a republikánus elnökök kitartó bírósági politikájának, valamint a vitákat hirdető konzervatív jogászszervezet, a „Federalist Society” megerősödésének eredményeként a 2020-as évek elején fölénybe került a szövetségi bíróságokon, köztük a Legfelsőbb Bíróságon is. A korszakváltást jelző több döntés mellett szimbolikus értékű a *Roe kontra Wade* precedensdöntést 2022-ben felülbíráló *Dobbs kontra Jackson Women’s Health Organization* (Dobbs kontra Jackson Women’s Health Organization, No. 19-1392, 597 U.S. [2022]) ítélet, amely azt mondta ki, hogy az abortusz szabályozása – a szövetségi alkotmány releváns rendelkezése híján – tagállami hatáskörbe tartozik.

Részen az egymással ellentétben álló alkotmányértelmezési felfogások polarizáló hatása, részben a Legfelsőbb Bíróság és a bírói hatalom túlságosan megerősödött szerepe miatt számos olyan reformjavaslat látott napvilágot, amely a Legfelsőbb Bíróság szervezetét vagy működését törekszik újragondolni vagy átszervezni. A fejezet a következő részben ezekről nyújt rövid áttekintést.

A Legfelsőbb Bíróságot övező reformelképzelések

A bírói hatalom vezetői – így a jelenlegi főbíró, John Roberts – a bíróságok függetlenségének és legitimitásának kifejezésre juttatása érdekében sok esetben a bírókat olyan játékvezetőkhez hasonlítják, akik nem megszabják, hanem csupán alkalmazzák a szabályokat. Ez azt az alkotmányon alapuló követelményt tükrözi, hogy a bíróságok az eljárásuk során a politikai hatalmi ágak felett, de legalábbis azon kívül állnak, azoktól elszigetelten működnek. Másfelől azonban, amint azt az amerikai történelem is hűen tanúsítja, a bírók kiválasztása, kinevezése, valamint a bírósági szervezetrendszer és hatáskörök kialakítása szükségszerűen

a tág értelemben vett politikai folyamat része, hiszen abban a másik két, politikai karakterű hatalmi ág is aktívan közreműködik.

A bírókénevezések tékje három tényező együttes hatásából fakadóan növekedett meg. Egyfelől a korábban tárgyalt Taft-féle reform óta a Legfelsőbb Bíróság ítélkezési tevékenységének előterébe az alkotmányossági kérdések kerültek, ami azt jelenti, hogy a bírói hatalom legfőbb fóruma elsősorban nem vitarendezésre, hanem a politika jogának alakítására összpontosít. Másfelől az alkotmányértelmezési víziók, így különösen az „élő alkotmány” és az „originalizmus” iskolája, rendkívül széttartó felfogást hirdetnek, és egymással nagyrészt össze nem egyeztethető alkotmányértelmezési eredményekhez vezetnek, vagyis polarizálják a bírói fórumokat. Végül, de nem utolsósorban a demokratikus döntéshozatal tekintélyes részét felváltotta a szövetségi hivatalok döntéshozatala, amelynek egyetlen jogorvoslati fórumaként a bíróságok szolgálnak. Ennek eredményeként mind a politikai hatalmi ágak, mind az akadémiai körök részéről gyakran hangzanak el reformelképzelések.

Ennek jegyében például Joe Biden elnök 2021 áprilisában olyan bizottságot hívott össze, amely a Legfelsőbb Bíróság megreformálásának lehetőségeit és indokoltságát vizsgálta. A bizottság feladata volt, hogy feltárja a bírósági reformot övező különféle vitákat és nézőpontokat, ideértve a bírók szolgálati idejét, a bíróság tagjainak számát, az ügyek kiválasztásának és az eljárásnak a rendjét. A bizottság 2021. decemberben terjesztette elő a jelentését.

A Legfelsőbb Bíróság lehetséges reformjának kérdése azonban nem kifejezetten a Biden-elnökséghez kapcsolódik, hanem az elmúlt évtizedekben tulajdonképpen folyamatosan napirenden van. A politikai spektrumnak hol az egyik, hol a másik oldala, valamint a hozzájuk köthető szakértők fogalmaznak meg időről időre reformjavaslatokat. A *Federalist Society* egyik alapítója, Steven Calabresi és James Lindgren a 2000-es évek elején közös tanulmányban szorgalmazta például az élethosszig tartó bírói kinevezés korlátozását, és ezzel együtt javaslatot tett a bírói megbízatás 18 évben történő rögzítésére. Ettől egyfelől a taláros testület kiegyensúlyozottabb, dinamikusabb és politikamentesebb működését, másfelől pedig azt várták, hogy mivel mindegyik elnök két bírót javasolhat a testületbe, így ez a rotáció a bírósági politikájuknak egyenlő súlyt ad. Ebből következően a politikai küzdelmek nem a bírók kinevezési eljárásában, hanem az elnökválasztási kampányokban csúcsosodnak majd ki. A javaslat mögött meghúzódó további megfontolás, hogy elejét lehessen venni annak a gyakorlatnak, amelyben a bírók a nyugdíjba vonulásuk időpontját politikai célból választják ki, illetve a rövidebb hivatali idő rögzítése révén erősíteni lehessen a demokratikus

akaratképzés és a bírói hatalom működése közötti kapcsolatot.¹² Ugyanakkor a javaslat kritikusai arra mutatnak rá, hogy a vázolt elképzelés nem orvosolja az azonosított problémákat abban az esetben, ha az elnök és a szenátorok többsége eltérő politikai párthoz tartozik, illetve további aggályt jelent az az elhúzódó átmeneti időszak, amelyben az élethossziglani és határozott időtartamra kinevezett bírók egy időben szolgálnak.

A bírók hivatali idejének rögzítésén túl további, radikálisabb reformokat is megfogalmaztak a bírók kinevezését övező visszasságok, valamint a politika korábban már említett „jogiasodásának” és a bírói hatalom közpolitikaalkotó szerepbe helyezkedésének enyhítése érdekében. Ezek között jelenik meg a Franklin D. Roosevelttől törekvései nyomán már ismerős bírósági létszámbővítés is. A kritikusok ugyanakkor arra figyelmeztetnek, hogy a tagok számának bővítése, azontúl, hogy bármelyik párt is hajtja végre, politikailag motivált intézkedésnek minősül, önmagában megint csak nem enyhíti az orvosolni kívánt eredeti aggályokat. A további reformelképzelések a bírósági rendszer átstrukturálását célozzák. Ennek jegyében például a Legfelsőbb Bíróság tagjai a fellebbviteli bírók közül rotációs szempontok szerint kerülnének ki. Ez a jelentős változásokat feltételező reform kedvezően hatna a legfőbb bírói fórum regionális összetételére, ugyanakkor így kizárólag hivatásos szövetségi bírókból kerülnének ki a Legfelsőbb Bíróság tagjai, ami viszont mégis csökkentené a testület sokszínűségét, amelyben jellemzően más jogász hivatásrendek, így ügyvédek, ügyészek, tagállami bírók és elméleti jogtudósok is helyet kapnak. Ezentúl a javaslat nem orvosolná a szövetségi bírók kinevezése körüli elmergesedett politikai vitákat sem. A további reformjavaslatok a bíróságok, különösen a Legfelsőbb Bíróság hatáskörének csökkentését is megfogalmazzák, amelynek bevezetése, azontúl, hogy alkotmányos aggályokat vet fel, a kritikusok szerint könnyen felborítja a „fékek és ellensúlyok” rendszerét. A különféle reformjavaslatok szerteágazó sora pedig még tovább folytatható...

A Legfelsőbb Bíróság tagjainak bővítését leszámítva a legtöbb reformjavaslat alkotmánymódosítást, vagyis a Kongresszus mindkét házának kétharmados többségű támogatását, emellett a tagállamok háromnegyedének egyetértését feltételezi. Ugyanakkor amellett, hogy egy ilyen jelentős kétpárti konszenzus meglehetősen valószínűtlen a jelenlegi polarizált amerikai politikai viszonyok között, még csak nem is feltétlenül nyújtana gyógyírt azokra az aggályokra,

¹² CALABRESI–LINDGREN 2006: 770–876.

amelyek a bírói hatalmat övezik. A Legfelsőbb Bíróság és a bírói hatalom legitimitációját elsősorban maga a bírói hatalom erősítheti olyan ítélkezési gyakorlat kimunkálásával, amely következetesen érvényt szerez az alkotmányban foglalt államszerkezet, demokratikus működés és alapvető jogok védelmének. Mindez nem feltétlenül és nemcsak jogalkotói reformok, hanem elsősorban bírói karakter, illetve a neves főbírókat jellemző stratégiai gondolkodás kérdése, mint ahogyan azt a bírói hatalom amerikai története számos esetben kiválóan bizonyította.

Felhasznált irodalom

- ABRAHAM, Henry (1992): *Justices and Presidents: A Political History of Appointments to the Supreme Court*. New York – Oxford: Oxford University Press.
- BOBELIAN, Michael (2019): *Battle for the Marble Palace: Abe Fortas, Earl Warren, Lyndon Johnson, Richard Nixon, and the Forging of the Modern Supreme Court*. Tucson: Schaffner Press.
- BOWMAN, Winston (2010): The Indefinite Article: Historicising the Judicial Branch. In RAO, Gautham – BOWMAN, Winston – ALTMAN, Clara (szerk.): *Approaches to Federal Judicial History*. Washington, D. C.: Federal Judicial Center.
- CALABRESI, Steve – LINDGREN, James (2006): Term Limits for the Supreme Court: Life Tenure Reconsidered. *Harvard Journal of Law & Public Policy*, 29(3), 770–877.
- CALDWELL, Christopher (2020): *The Age of Entitlement: America Since the Sixties*. New York: Simon & Schuster.
- CARNES, Mark C. – GARRATY, John A. (2012): *The American Nation. History of the United States*. London: Pearson.
- HEMINGWAY, Mollie – SEVERINO, Carrie (2019): *Justice on Trial: The Kavanaugh Confirmation and the Future of the Supreme Court*. Washington, D. C.: Regnery Publishing.
- KESLER, Charles R. (2021): *Crisis of the Two Constitutions: The Rise, Decline, and Recovery of American Greatness*. New York: Encounter Books.
- ROSEN, Jeffrey (2007): *The Supreme Court. The Personalities and Rivalries that Defined America*. New York: Times Books Henry Hold and Company.
- ROSEN, Jeffrey (2016): *Louis D. Brandeis: American Prophet*. New Heaven: Yale University Press.
- SHAPIRO, Ilya (2020): *Supreme Disorder. Judicial Nominations and the Politics of America's Highest Court*. Washington, D. C.: Regnery Gateway.

SLONIM, Shlomo (2006): *Federalist No. 78. and Brutus' Neglected Thesis on Judicial Supremacy*. Minnesota: Constitutional Commentary.

Ajánlott irodalom

BELLAMY, Richard (2007): *Political Constitutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press.

BILDER, Mary Sarah (2006): *The Corporate Origins of Judicial Review*. New Heaven: Yale Law Journal.

GLIDDEN, William B. (2015): *The Supreme Court versus Congress. Disrupting the Balance of Power, 1789–2014*. Santa Barbara: Praeger.

HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (2008): *Emberi jogok*. Budapest: Osiris.

SÁNDOR Lénárd (2021): *Alkotmányjogi utazás Amerikában. Interjúkötet*. Budapest: MCC Press.

SCALIA, Antonin (1998): *A Matter of Interpretation: Federal Courts and the Law*. Princeton: Princeton University Press.

STUMPF István (2022): *Paradigm Shift in Constitutionalism*. Budapest: Gondolat.

UROFVSKY, Melvin I. (2015): *Dissent and the Supreme Court: Its Role in the Court's History and the Nation's Constitutional Dialogue*. New York: Pantheon Books.

[Vákát oldal]

Csizmazia Gábor

Az államok működése a szövetségi köztársaságban

Az amerikai közélet változatos világa

Az Amerikai Egyesült Államok mint föderáció lényegében különböző szintű kormányzatok együttes halmazát képezi. Mivel az ország számos, a függetlenséget megelőzően is létező politikailag szervezett közösségre épült, alkotmánya úgy biztosítja a szövetségi intézmények és törvények érvényesülését, hogy több szempontból meghagyja a föderációt alkotó tagállamok szabadságát: a szigorúan szövetségi szinthez tartozó, valamint a szövetségi és állami szint között megosztott hatáskörök mellett léteznek kizárólag az államokat illető hatáskörök. Bár a föderalizmus dinamikája egyre több kérdést szövetségi szabályozás alá helyez, az amerikai állampolgárok mindennapjait legközvetlenebb módon meghatározó politikai folyamatok továbbra is elsősorban a nekik otthont adó tagállamokban zajlanak. Mindez nemcsak párhuzamosan létező, hanem rendkívül sokszínű világokat jelent: miközben köztársasági alkotmányaik és hatalmi ágaik egyszerre voltak egymás és szövetségi párjaik részleges mintái és másolatai, valójában mindegyik kormányzatot változatos történelmi tapasztalatok formáltak, így nincs két teljesen egyforma modell.

Az állami alkotmányok mint laboratóriumok

Alkotmányjogi szempontból az amerikai tagállamokra irányuló figyelmet kettség jellemzi. Egyfelől a tagállami alkotmányokat beárnyékolja az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya: a föderalizmus dinamikájával összhangban az amerikai „alkotmányjogi kérdések” alapvetően a szövetségi alkotmányhoz fűződő, komoly sajtóvisszhanggal járó jogeseteket és vitákat jelentik, miközben az amerikai tagállamok alkotmányait még azok is kevésbé ismerik, akik az adott államban élnek. Másfelől szintén a föderatív szerkezetből adódóan az egyes államok alkotmányai közvetlenebbül és gyakrabban érintik az amerikai



https://doi.org/10.36250/01189_11



<https://orcid.org/0000-0002-4907-2414>

állampolgárok mindennapjait, így e dokumentumokat sokkal több politikai és jogi változás övezi. E kettősség korántsem új keletű, ugyanis a szövetségi alkotmány és tagállami társai viszonyát már a kezdetektől sajátos szimbiozis jellemezte: miközben az előbbi dokumentum IV. cikkének 4. §-a szerint „[a]z Egyesült Államok az unió minden állama számára biztosítja a köztársasági kormányformát”, valójában a republikánizmus egyes alapelveit, valamint a *Bill of Rights* által beemelt alapvető jogokat éppen az első 13 tagállamtól örökölte. Emellett az alapító atyák törekvéseit valószínűleg szintén megkönnyíthette a tény, hogy nem kellett egy minden kérdésre kiterjedő alkotmányt előzmény nélkül megírniuk, hanem számos megosztó ügyben visszautalhattak a tagállamokra. Ennek megfelelően az utóbbiak alkotmányai már a szövetségi köztársaság megalakulásától kezdve egyfajta szelepként működhettek, megakadályozva (vagy legalábbis lassítva) egyes konfliktusok azonnali lecsapódását a legfelsőbb szinten, egyúttal sajátos kísérleteik értékes információkkal is szolgálhattak az Amerikai Egyesült Államok alapítói, a többi tagállam honatyái, sőt akár más országok vezetői számára.¹

A tagállamok tehát voltaképp alkotmányos laboratóriumok. Sokszínűségük hátterében sajátos történelmük, vagyis a belső működésükre ható eltérő kulturális, társadalmi és gazdasági folyamatok állnak, amelyek visszanyúlnak a gyarmati időkre. Az amerikai függetlenség kikiáltásáig az Újvilág három alkotmányozói hagyománynak adott otthont: egyrészt a brit telepesektől eredő „whig” gondolkodásnak, amely a republikánizmus és a politikai közösség mint többség által szorosan megkötött képviselet és kormányzás értékeit foglalta magába, másrészt a James Madison által is képviselt „föderalista”, harmadrészt pedig az Alexander Hamilton nevével fémjelzett „vezetői” koncepciónak. Ez utóbbiak osztották a népképviseletbe vetett hitet, ám míg a „föderalista” vonal a többség zsarnokságának elkerülése érdekében az egyén és a közösség érdekérvényesítésének egyensúlyára törekedett, és a közvetett képviselet gondolatával egészítette ki a politikai egyenletet, addig a „vezetői” koncepció a virtuális képviselet gondolatára támaszkodva erős végrehajtó által irányított hierarchikus rendszert képzelt el. Az eltérő hátterű bevándorlók újabb hullámai részben átvették e hagyományokat, amelyeket az egyes észak-amerikai régi-

¹ Pennsylvania első, 1776-os alkotmánya például a francia forradalom idején a jakobinus alkotmány mintájaként is szolgált, jóllehet az amerikai tagállam 1790-ben már új alkotmánnyal rendelkezett, amelyet később két másik alkotmány (1838, 1873), illetve egy ötödik (ma is érvényes 1968-as) újítás követett. KINCAID 1988: 14–16.

ókban való letelepedésükkor tapasztalt realitásokhoz igazítva módosíthattak. Az így megjelenő főbb sémák az idők során eltérő mértékben helyeztek hangsúlyt az egyéni szabadságjogok és a kormányzat hatalmának lehatárolására (elsősorban New Englandben), az etnikai és kereskedelmi konfliktusok kezelésére (főleg az előbbi területtől északra és nyugatra fekvő államokban, például Illinois államban), a helyi politikai-társadalmi hatalmi struktúrák rögzítésére (a déli, kiváltképp a polgárháborúban elszakadó államokban, például Texas államban), a francia háttérű polgárjogi elemekre (alapvetően Louisiana államban), majd a 19. század kihívásaira hangolt kormányzati keretekre (a kisebb, homogén lakossággal rendelkező nyugati államokban, például Montana államban), végül pedig a 20. századi problémákat kezelő reformokra és az erősebb végrehajtó és törvényhozó testületekre (főleg Alaska és Hawaii államban). A különböző sémákban jelentkező súlypontok fontos szerepet játszottak abban, hogy az adott állam alkotmánya mekkora terjedelmű volt, és milyen gyakran kellett kiegészíteni, módosítani vagy akár teljes egészében átírni.²

1. táblázat: Az amerikai tagállamok alkotmányainak főbb adatai (2021)

Állam (az alkotmányok száma)	Az alkotmány(ok) elfogadásának ideje	Az alkotmány hossza (szó)	A kiegészítések száma
Alabama (6)	1819, 1861, 1865, 1868, 1875, 1901	402 852	977
Alaska (1)	1956	13 479	29
Arizona (1)	1911	47 306	156
Arkansas (5)	1836, 1861, 1864, 1868, 1874	77 663	110
California (2)	1849, 1879	76 930	540
Colorado (1)	1876	84 239	167
Connecticut (2)	1818, 1965	16 544	33
Delaware (4)	1776, 1792, 1831, 1897	25 445	151
Florida (6)	1839, 1861, 1865, 1868, 1886, 1968	48 440	141
Georgia (10)	1777, 1789, 1798, 1861, 1865, 1868, 1877, 1945, 1976, 1982	41 684	85
Hawaii (1)	1950	21 498	114
Idaho (1)	1889	24 626	127
Illinois (4)	1818, 1848, 1870, 1970	16 401	15

² ELAZAR 1982: 18–22.

Állam (az alkotmányok száma)	Az alkotmány(ok) elfogadásának ideje	Az alkotmány hossza (szó)	A kiegészítések száma
Indiana (2)	1816, 1851	11 610	49
Iowa (2)	1846, 1857	11 089	54
Kansas (1)	1859	14 097	99
Kentucky (4)	1792, 1799, 1850, 1891	27 234	43
Louisiana (11)	1812, 1845, 1852, 1861, 1864, 1868, 1879, 1898, 1913, 1921, 1974	76 730	203
Maine (1)	1819	16 313	174
Maryland (4)	1776, 1851, 1864, 1867	43 198	234
Massachusetts (1)	1780	45 283	120
Michigan (4)	1835, 1850, 1908, 1963	31 164	34
Minnesota (1)	1857	12 016	121
Mississippi (4)	1817, 1832, 1869, 1890	26 229	128
Missouri (4)	1820, 1865, 1875, 1945	85 673	128
Montana (2)	1889, 1972	12 790	35
Nebraska (2)	1866, 1875	34 934	233
Nevada (1)	1864	31 915	144
New Hampshire (2)	1776, 1784	13 238	147
New Jersey (3)	1776, 1844, 1947	28 071	76
New Mexico (1)	1911	33 198	174
New York (4)	1777, 1822, 1846, 1894	49 360	229
North Carolina (3)	1776, 1868, 1970	17 177	41
North Dakota (1)	1889	18 746	161
Ohio (2)	1802, 1851	59 858	177
Oklahoma (1)	1907	84 956	200
Oregon (1)	1857	49 430	259
Pennsylvania (5)	1776, 1790, 1838, 1873, 1968	26 078	33
Rhode Island (2)	1842, 1986	11 407	13
South Carolina (7)	1776, 1778, 1790, 1861, 1865, 1868, 1895	27 421	500
South Dakota (1)	1889	28 840	124
Tennessee (3)	1796, 1835, 1870	13 960	43
Texas (5)	1845, 1861, 1866, 1869, 1876	92 345	507
Utah (1)	1895	21 010	129
Vermont (3)	1777, 1786, 1793	8 565	54

Állam (az alkotmányok száma)	Az alkotmány(ok) elfogadásának ideje	Az alkotmány hossza (szó)	A kiegészítések száma
Virginia (6)	1776, 1830, 1851, 1869, 1902, 1970	24 009	54
Washington (1)	1889	32 578	108
West Virginia (2)	1863, 1872	33 324	75
Wisconsin (1)	1848	15 102	148
Wyoming (1)	1889	26 349	101

Forrás: The Council of State Governments 2021: 5.

Az egyes államok alapvetően háromféleképp adnak lehetőséget alkotmányuk módosítására: az állami törvényhozás kiegészítéseket hozhat, kezdeményezhetik a választópolgárok, illetve külön alkotmányozó konvenció összehívására is sor kerülhet. Mindazonáltal e három fő irány részletszabályai rendkívül sokszínűek az Amerikai Egyesült Államokban: a legtöbb állam törvényhozásában 2/3-os többség kell egy-egy kiegészítési javaslat beterjesztéséhez, illetve egyszerű többség annak elfogadásához. Nem minden államban van lehetőség alkotmánykiegészítésre polgári kezdeményezés útján, de ahol igen, ott általában körülbelül 8-10 százalékos választói támogatásra van szükség egy-egy petíció elfogadásához (többnyire a legutóbbi kormányzóválasztáson részt vevő szavazók számához képest), illetve több államban e támogatásnak meghatározott területi eloszlást kell mutatnia, míg a befogadott petíciókban jelölt kiegészítések elfogadásához általában már egyszerű többség szükséges. Kilenc állam kivételével mindenhol lehet alkotmányozó konvenciót összehívni: bár a legtöbb esetben ezt csak a törvényhozás kezdeményezheti (egyszerű vagy 2/3-os többségi szavazással), emellé szükséges a választópolgárok egyszerű többségének támogatása is.

Nincs két tökéletesen azonos alkotmányozó gyakorlat, de általánosságban elmondható, hogy míg teljes újrászövegezésekre időszakos hullámokban került sor, addig a kiegészítésekre irányuló igény lényegében folyamatos. A konkrét változások tartalma és mértéke is eltérő, bár e téren is körvonalazódott általános tendencia: a tagállamok első alkotmányai erős törvényhozói és gyengébb végrehajtói hatalmat vázoltak fel, ámde az üzleti világ szereplőit kiszolgáló képviselői korrupció okán a két hatalmi ág egymáshoz viszonyított súlya megfordulni látszott. Mi több a 19. században a tagállamok alkotmánymódosításai gyakran aktuálpolitikai erőviszonyokat és konkrét ügyeket tükröztek, hol előnyben, hol hátrányban részesítve egy-egy pártot vagy éppen a vasútépítésben (ellen)érdekelteket. A 20. századi állami alkotmánymódosítások már inkább

technikai, semmint politikai természetűeknek tűntek, jóllehet az állami bürokrácia és döntéshozatali eljárások átalakításával éppúgy hatalmi megfontolásokat is szolgálhattak. Alkotmányaik átírásakor az államok gyakran egymást másolták, idővel pedig a szövetségi alkotmány egyes formai és tartalmi elemeit is átvették, megfordítva az ország alapításakor érvényesülő tendenciát.³

Mindazonáltal a szövetségi és a tagállami alkotmányok ma is élesen különböznek egymástól. Míg az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya átfogóbb szakmai, sőt olykor már-már vallásos tiszteletnek örvend, ami tömör és időtálló szövegezésének köszönhető, addig a tagállamok alkotmányai hosszabbak és változékonyak. Ez utóbbi ellentét jelképezi a szövetségi és a tagállami testvérdokumentumok között fennálló legfőbb különbséget: míg a szövetségi alkotmány szövege inkább csak a Legfelsőbb Bíróság általi (újra)értelmezések mentén hozhat alkotmányjogi változást, addig a tagállamok alkotmányainak szövege főleg a választók közreműködésével beemelt kiegészítések vagy módosítások útján változik. Mindezt jól szemlélteti az alábbi kettősség: egyfelől a közhiedelem szerint a világ ma is érvényben lévő legrégebbi írott alkotmánya az Amerikai Egyesült Államoké (1787), e cím inkább Massachusetts állam alkotmányát illetné (1780). Másfelől míg a csupán 4543 szóból álló amerikai alkotmány mindmáig összesen 27 kiegészítéssel rendelkezik, addig a 45 283 szóból álló massachusettsi alkotmány már 120 kiegészítésben részesült. Terjedelmüket és változékonyságukat számos kritika éri, ám e sajátosságok a tagállami alkotmányok természetes velejárói. Ellentétben a szövetségi alkotmánnyal, e dokumentumok szükségszerűen hosszúak, ugyanis míg az előbbi alapvetően az államok által delegált hatáskörök szándékosan kimért egyensúlyát biztosítja, addig az utóbbiak kénytelenek lefedni minden, a szövetségi alkotmány által kihagyott területet – a helyi önkormányzatoktól kezdve az oktatáson és az egészségügyön át az infrastruktúra-fejlesztésig. Sőt, mivel a szövetségi alkotmánnyal szemben e dokumentumok jelentős mértékben a választópolgárok többségi és gyakran közvetlen támogatását igénylik, helyenként konkrét kormányzati kötelezettségek és polgári szabadságjogok tételes listáit tartalmazzák, amelyek a szövegezés idejében felmerülő gazdasági és társadalmi problémákra hivatottak választ adni. Ahogy a *Bill of Rights* részben egyes tagállamok nyomására került a szövetségi alkotmányba, úgy az sem véletlen, hogy a tagállami alkotmányok gyakran az előbbinél részletesebb jogok nyilatkozatát tartalmazzák, és általában nem is

³ FRIEDMAN 1988: 35–39.

kiegészítésben, hanem a dokumentum elején, hiszen az állampolgárok e jogok biztosítását tekintették az állami kormányzat legfőbb küldetésének. Az államok teljesítménye e téren persze ingadozó, de néhányuk úttörőnek számít (például Oregon államban a „tisztá vízhez”, California államban a „biztonságos iskolához” való jogot mondja ki az alkotmány). A föderalizmus dinamikájával kiegészülve az amerikai tagállamok ma is a jogok és az öngazgatás helyes érvényesülésére tett alkotmányos kísérletek otthonai, példaértékű kudarccokat és sikereket kínálva a kívüllátnak.⁴

Az állami törvényhozások mint variációk a népképviseletre

A kolóniák a függetlenedés előtt is rendelkeztek törvényhozó testületekkel, amelyek már akkor sokszínűek voltak, mivel alapításuk más-más csoportok által, különböző időkben és eltérő célokkal történt. A függetlenedés után megújult törvényhozások oly mértékben bejáratott testületek voltak, hogy nagyobb hatással lehettek az új szövetségi Kongresszus működésének kidolgozására, mint ez utóbbi *Konföderációs cikkelyek* alatt fennálló elődje. Ennek szembeötlő példája a törvényhozás kétkamarás jellege: az Amerikai Egyesült Államok Képviselőháza és Szenátusa tagállami társaik jellemzőit tükrözte a képviselők és szenátorok egymáshoz viszonyított létszámát és hivatali idejét, valamint eltérő megválasztását illetően, ahogy a két kamara elnevezése is tagállami mintát követett. A hasonlóságok terén kiemelendő az adóztatás: az adók kivetése már a brit uralom alatt is az alsóházak exkluzív joga volt, és bár a legtöbb államban a szenátus az adótörvények kiegészítésével sem élhetett, Delaware és Massachusetts állam mintájára az Amerikai Egyesült Államok Szenátusa végül megkapta e jogkört. Az állami törvényhozások később is jó példákat kínáltak, így például a Kongresszusi Kutatószolgálat Wisconsin állam egyik törvényhozási hivatalának mintájára jött létre 1914-ben. Mindazonáltal a tagállami törvényhozásoknak is külön fejlődési pályát kellett bejárniuk. Kezdetben a tagállamok kevésbé ügyeltek a hatalmi ágak közötti fékek és ellensúlyok kialakítására: sok államban a képviselők választották a kormányzót és a bírókat is, ami korrupciós botrányokhoz vezetett, így az újabb alkotmányok mérsékeltek a honatyák hatalmát. Ahogy az újabb államok részben lemásolták a korábbiak alkotmányait, úgy törvényhozásaikat is azok mintájára

⁴ KINCAID 1988: 13, 16–19.

alakították, ami kettőséghoz vezetett: egyfelől a fiatal állami törvényhozások kezdetleges körülmények között jöttek létre, ami a képviselők magatartásában érződött (Arkansas állam képviselőházának 1837-es ülésén olyan heves vita alakult ki, hogy a házelnök halálra késelt egy képviselőt, California állam 1849-es törvényhozása pedig az „ezer ital törvényhozásaként” lett ismert, mivel a szenátus pénzügyi bizottságának elnöke arra biztatta társait, hogy „ezerszer” igyanak whiskey-jéből, többeket lerészegítve). Másfelől a korábbi testületekből kialakuló fiatal képviselőházak viszonylag fejlett szervezeti felépítéssel rendelkeztek, és a 19. század közepére a hatékonyságot elősegítő állandó bizottságok rendszerét is jól alkalmazták.⁵

Az állami törvényhozások fejlődésében értelemszerűen a reprezentáció kérdése volt sokszor a középpontban. A gyarmati időkből örökölt gyakorlat megtartásával együtt a függetlenség kikiáltását követően átalakult állami törvényhozásokban a legfőbb változás egyrészt az állami alsóházak létszámának növelése volt, ami a korábban képviselettel nem rendelkező körzeteknek kedvezett, másrészt hasonló megfontolásból a Thomas Jefferson javaslatára szenátusoknak átnevezett felsőházakban bevezették a képviseleti rendszert. Az utóbbiakban megvalósuló reprezentáció logikája jól tükrözte az Amerikai Egyesült Államok Szenátusáét, ugyanis e testületekben a delegációt az egyes megyékhez kötötték, függetlenül azok lélekszámától. Bár a delegálás pontos részletei eltérő képet mutattak (helyenként a szenátorok megválasztására az alsóházban került sor), ez minden esetben alacsonyabb létszámot jelentett, és vélhetően a függetlenség előtti idők felsőházainak arisztokratikus vonásait szolgálta. Megjegyzendő, hogy az alsóházi képviselők allokációja sem volt mindig teljesen demokratikus: a Legfelsőbb Bíróság 1964-es döntése (*Reynolds kontra Sims*) óta kötelező gyakorlat az államokban, hogy a körzetek reprezentációja valóban lakosságarányos legyen, vagyis minden alsóházi politikus megközelítően ugyanannyi választót képviseljen. Ezzel együtt az állami törvényhozások létszáma napjainkban is változatosnak mondható, ugyanis országos szinten nincs szoros összefüggés egy-egy állam lélekszáma és törvényhozásának mérete között (példaként kiemelhető California és New Hampshire állam: míg a nyugati parti állam lakossága messze meghaladja keleti parti társáét, képviselőháza mindössze 80 fős, szemben New Hampshire állam 400 férőhelyes alsóházával).⁶

⁵ SQUIRE 2006: 29–32.

⁶ SQUIRE 2019: 417–418; SQUIRE 2018: 282–283.

2. táblázat: Az állami törvényhozásokban érvényes mandátumok és létszámok (2021)

Állam	Mandátum (év)		Létszám (fő)		
	Képviselőház	Szenátus	Képviselőház	Képviselőház	Szenátus
Alabama	4	4	105	35	140
Alaska	2	4	40	20	60
Arizona	2	2	60	30	90
Arkansas	2	4	100	35	135
California	2	4	65	35	100
Colorado	2	2	151	36	187
Connecticut	2	4	41	21	62
Delaware	2	2	60	30	90
Florida	2	4	120	40	160
Georgia	2	2	180	56	236
Hawaii	2	4	51	25	76
Idaho	2	2	70	35	105
Illinois	2	4	118	59	177
Indiana	2	4	100	50	150
Iowa	2	4	100	50	150
Kansas	2	4	125	40	165
Kentucky	2	4	100	38	138
Louisiana	4	4	105	39	144
Maine	2	2	151	35	186
Maryland	2	4	141	47	188
Massachusetts	2	2	160	40	200
Michigan	2	4	110	38	148
Minnesota	2	4	134	67	201
Mississippi	4	4	122	52	174
Missouri	2	4	163	34	197
Montana	2	4	100	50	150
Nebraska	4			49	
Nevada	2	4	42	21	63
New Hampshire	2	2	400	24	424
New Jersey	2	4	80	40	120
New Mexico	2	4	70	42	112
New York	2	2	150	63	213
North Carolina	2	2	120	50	170

Állam	Mandátum (év)		Létszám (fő)		
	Képviselőház	Szenátus	Képviselőház	Képviselőház	Szenátus
North Dakota	4	4	94	47	141
Ohio	2	4	99	33	132
Oklahoma	2	4	101	48	149
Oregon	2	4	60	30	90
Pennsylvania	2	4	203	50	253
Rhode Island	2	2	75	38	113
South Carolina	2	4	124	46	170
South Dakota	2	2	70	35	105
Tennessee	2	4	99	33	132
Texas	2	4	150	31	181
Utah	2	4	75	29	104
Vermont	2	2	150	30	180
Virginia	2	4	100	40	140
Washington	2	4	98	49	147
West Virginia	2	4	100	34	134
Wisconsin	2	4	99	33	132
Wyoming	2	4	60	30	90

Forrás: The Council of State Governments 2021: 32.

Az állami törvényhozások a 20. században váltak professzionális politikai intézményekké. Noha kezdeti hatalmuk a kormányzói és a bírói hivatallal szemben csökkent, a képviselők iránti bizalom több államban hagyott kívánnivalót maga után, ugyanis a választók képviselete gyakran csak részmunkaidős elfoglaltság volt, ez utóbbinak megfelelő pénzügyi és emberi erőforrásokkal társítva. Ennek megfelelően az 1970-es évekre fellendülő állami reformok többek közt a képviselők hivatalban eltöltött idejére és szakmai támogatására összpontosítottak. Egyrészt a reformok megfordítottak egy addig általánosan jellemző trendet, nevezetesen az ülésszakok ritkulását: eredetileg az állami törvényhozó testületek éves rendszerességgel tartottak gyűléseket, mivel ebben látták a választói akarat érvényesítésének és a kormányzói hatalom fékezésének kulcsát. A 19. században azonban a legtöbb állam a honatyák sűrű találkozóihoz az ipari fejlődést megnehezítő túlzott törvénykezést és persze képviselői költségeket társított, ezért a 20. századra néhány kivételtől eltekintve szinte mindenhol csak két évente ülésezett a törvényhozás. A professzionális törvényhozást célzó reformok hátterében

elsősorban az a megfontolás állt, hogy az újra éves gyakorisággal összeülő testületek gyorsabban tudnak megoldást találni egy-egy szabályzói problémára.⁷

Másrészt az sem mindegy, hogy a honatyák mennyi időt fordítanak erre: minél hosszabb egy ülőszak, annál jártasabbak lehetnek a képviselők egy-egy szakpolitikai témában, illetve eljárásban. A rendszeres ülőszakok hosszát a tagállamok törvényhozásai ma is eltérő módon alkalmazzák, és csupán egy tucat államban nincs érvényben időkorlát. Ugyanakkor a legtöbb állam mára meghosszabbította az eredetileg egyéves képviselői, illetve rendkívül változó időtartamú (két-, három-, négy- vagy akár ötéves) szenátori mandátum hosszát, amelyek ma általában rendre kettő, illetve négy évre szólnak. Érdemes megemlíteni még az állami képviselőházak és szenátusok vérfrissítésének kérdését. E tekintetben csak az 1990-es években volt komolyabb változás, amelynek eredményeképp jelenleg 15 állam alkalmaz valamilyen korlátozást a képviselők, illetve szenátorok teljes hivatali idejét illetően.⁸ Megjegyzendő, hogy a vérfrissítést elősegítheti az is, hogy a tagállami törvényhozások néha csak ugródeszkákként szolgálnak egy-egy politikus karrierjében, így a Kongresszushoz képest e testületek belső fluktuációja számottevőbb. Mindez nem garantálja az állami törvényhozásokban szolgáló politikusok kvalitásainak javulását, ugyanakkor elősegíti a szakpolitikai prioritások folyamatos átrendeződését.

3. táblázat: Az állami törvényhozások rendes üléseinek ütemezése (2021)

Állam	Ülések	A rendes ülőszak	
		Kezdet (hó)	Időkorlát
Alabama	évente	január; március; február	30 munkanap 105 napon belül
Alaska	évente	január	121 nap
Arizona	évente	január	nincs
Arkansas	évente	január	30 vagy 60 nap
California	kétévente	január	nincs
Colorado	évente	január	120 nap
Connecticut	évente	január (páratlan év); február (páros év)	a június első hétfője utáni szerda (páratlan év); a május első hétfője utáni szerda (páros év)

⁷ SQUIRE 2019: 419–421.

⁸ ALEXANDER 2013: 294.

Állam	Ülések	A rendes ülészak	
		Kezdeté (hó)	Időkorlát
Delaware	kétévente	január	június 30.
Florida	évente	március	60 nap
Georgia	évente	január	40 munkanap
Hawaii	évente	január	60 munkanap
Idaho	évente	január	nincs
Illinois	kétévente	január	nincs
Indiana	évente	január	61 nap vagy április 29. (páratlan évben); 30 nap vagy március 14. (páros év)
Iowa	évente	január	nincs
Kansas	évente	január	nincs (páratlan év); 90 nap (páros év)
Kentucky	évente	január	60 munkanap (páros év); 30 munkanap (páratlan év)
Louisiana	évente	március (páros év); április (páratlan év)	60 munkanap 85 napon belül (páros év); 45 munkanap 60 napon belül (páratlan év)
Maine	kétévente	december	törvény szerint
Maryland	évente	január	90 nap
Massachusetts	kétévente	január	november 15. (első ülészak); július 31. (második ülészak)
Michigan	évente	január	nincs
Minnesota	kétévente	január (páratlan év); megegyezés szerint (páros év)	120 munkanap
Mississippi	évente	január	90 vagy 125 nap
Missouri	évente	január	május 30.
Montana	kétévente	január	90 munkanap
Nebraska	kétévente	január	90 munkanap (páratlan év); 60 munkanap (páros év)
Nevada	kétévente	február	120 nap
New Hampshire	évente	január	45 munkanap
New Jersey	kétévente	január	nincs
New Mexico	évente	január	60 nap (páratlan év); 30 nap (páros év)
New York	évente	január	nincs

Állam	Ülések	A rendes ülészak	
		Kezdeté (hó)	Időkorlát
North Carolina	kétévente	január	nincs
North Dakota	kétévente	január	80 munkanap
Ohio	kétévente	január	nincs
Oklahoma	évente	február	május utolsó péntekje
Oregon	évente	február	160 nap (páratlan év); 35 nap (páros év)
Pennsylvania	kétévente	január	nincs
Rhode Island	évente	január	nincs
South Carolina	kétévente	január	június első csütörtöke
South Dakota	évente	január	40 munkanap (páros); 40 munkanap (páratlan)
Tennessee	kétévente	január	90 munkanap
Texas	kétévente	január	140 nap
Utah	évente	január	45 nap
Vermont	évente	január	nincs
Virginia	évente	január	30 nap (páratlan év); 60 nap (páros év)
Washington	évente	január	105 nap (páratlan év); 60 nap (páros év)
West Virginia	évente	január	60 nap
Wisconsin	kétévente	január	nincs
Wyoming	kétévente	január (páratlan év); február (páros év)	40 munkanap (páratlan év); 20 munkanap (páros év); 60 munkanap (kétévente)

Forrás: The Council of State Governments 2021: 28–32.

Harmadrészt a professzionális törvényhozás megköveteli a különböző ciklusokon át végig rendelkezésre álló emberi erőforrások alkalmazását: a segítő személyzet nemcsak a képviselők és a szenátorok tájékozottságát javítja, hanem a jogszabályalkotói eredményességét és a választói kapcsolattartását is erősítheti. E téren jelentős fejlődésen mentek keresztül az államok. Ma már szinte minden állam törvényhozó testületében vannak szakmai és adminisztratív munkatársak, bár nem mindenhol állnak rendelkezésre az év teljes egészében. A professzionális törvényhozást célzó reformok a képviselők és a szenátorok javadalmazását is érintették, országsszerte rendkívül változatos képet kialakítva: egyrészt nemcsak a jövedelmek mértéke mutat nagy eltéréseket egymáshoz képest, hanem

módozatuk is (holapidíjban, hol fixen rögzített fizetésben részesítve a politikusokat). Mindezen reformoknak megfelelően az állami törvényhozási karrierpálya is megváltozott az elmúlt fél évszázadban: az eredetileg tipikusan fehér, protestáns és angolszász gyökerű férfiak mellett egyre nagyobb számban jelentek meg a különböző vallási és etnikai háttérből érkező férfiak és nők, ami nem kis részben a választókörtetek demográfiai összetételének változását is tükrözi.⁹

Az általánosan jellemző választójogi előírásokon túlmenően külön követelmények vannak az állami törvényhozási választáson induló jelöltekkel szemben. Az államok többségében az alsóházi képviselőknek általában minimum 21 vagy 18 (egyes államokban 25) évesnek kell lenniük, és a legtöbb esetben meghatározott ideje az adott államban és/vagy körzetben bejelentett lakcímmel kell rendelkezniük (szükséges példaként említhető Mississippi és Rhode Island állam: az előbbiben legalább négyéves állami és kétéves körzeti lakcím szükséges egy 21 éves jelölt számára, míg az utóbbiban 30 napja kell hivatalosan az államban élni ahhoz, hogy valaki 18 évesen képviselő lehessen). Hasonló a helyzet az állami felsőházakban, mivel az államok több mint felében a szenátorjelöltnak legalább 25 vagy 21 évesnek kell lennie, illetve meghatározott ideje az adott államban és/vagy körzetben kell laknia (szükséges példaként lehet említeni Kentucky és Ohio államot: az előbbiben csak az lehet állami szenátor, aki betöltötte 30. életévét, és hat éve él az állam területén, míg az utóbbi esetében az a 18 éves ember is szenátor lehet, aki hivatalosan 30 napja él az államban).¹⁰

Az állami törvényhozások működése némiképp eltér a Kongresszusétól. Egyfelől ezekben a testületekben is kiemelt szerep jut az állandó bizottságoknak, amelyek az egyes törvények előkészítéséért felelnek. Másfelől a kongresszusi gyakorlattal szemben e bizottságok nem feltétlenül működnek befolyásos szűrőként egy-egy képviselői vagy szenátori javaslat vonatkozásában. Általában e bizottságok támogatása érdemben kihat a törvénytervezetek plenáris elfogadására, azonban néhány államban a törvényhozáson belüli tényleges hatalom valójában a pártvezetőké. Ugyanakkor az állami törvényhozásokban a pártpolitikai szereplők is gyakran másképp viselkednek, mint szövetségi társaik. Egyrészt, ellentétben a kongresszusi választásokkal, az állami képviselő- és szenátorjelöltekre teljesen más kampányfinanszírozási előírások vonatkoznak, amelyek tagállamonként eltérők. Másrészt, bár az egyes államokban is két politikai párt verseng egymással, ez kevésbé tűnik kiélezettnek, mivel több helyen évekig

⁹ SQUIRE 2018: 286–289.

¹⁰ The Council of State Governments 2021: 37–47.

meghatározó a republikánus vagy a demokrata fél elsőprő többsége (például Texas állam képviselőházában és szenátusában az 1960-as évekig szinte kizárólag demokrata törvényhozók ültek). Harmadrészt, bár az állami törvényhozásokban is a többségben lévő párt adhatja a házelnököt, időnként előfordul, hogy az egymással szembenálló pártok átmeneti koalíciókra lépnek, és együttesen választják meg a testületi vezetőket. A pártpolitika meghaladását illetően érdemes kiemelni Nebraska államot, amely nemcsak egykamarás törvényhozásával, hanem annak pártsemleges jellegével (vagyis pártok által támogatható, ám a pártpolitikai affiliációktól mentesen megjelenő szenátoraival) is kivételnek számít az Amerikai Egyesült Államokban.¹¹

A kormányzók mint gyenge testületekből lett erős vezetők

Az Amerikai Egyesült Államokban az állami törvényhozáshoz hasonlóan a kormányzók szerepének és hatalmának kialakítása történelmi tapasztalatokra támaszkodott, illetve gyakran vetik össze az amerikai elnök hatásköreivel. Ugyanakkor a törvényhozással szemben az államok kevés hatalmat szántak kormányzóiknak. Az állami szintű végrehajtói hatalom gyengébb vezetőjének igénye azzal indokolható, hogy bár a kolóniákban a kormányzókat nem a telepések választották, hanem a brit uralkodó jelölte ki őket, így mandátumuk is a királyi oklevelek és utasítások szerint szólt. Mi több a kormányzók szerepkörében összefonódtak a hatalmi ágak, mivel egyszerre rendelkeztek politikai, katonai, bírói és törvényhozói autoritással. A függetlenség kikiáltását követően azonban a kormányzók hatalma jelentősen csorbult. Hivatalukat mindenhol választás útján nyerték, sőt ez utóbbi helyszínei többnyire a törvényhozások voltak, amelyek működésére is kisebb befolyással lehettek, így például több esetben sem volt vétőjoguk. Bár a kormányzók a végrehajtó hatalommal járó bizonyos hatásköröket (például számos helyi hivatalra szóló kinevezéseket, a katonai erők irányítását és a kegyelem gyakorlását) megtarthatták, nem voltak teljes mértékben saját állami adminisztrációjuk urai, mivel ez utóbbiak néhány szereplőjét (például a pénzügyekért felelős állami főtisztviselőket) nem ők, hanem a törvényhozások választották.¹²

¹¹ SQUIRE 2018: 282, 286–290.

¹² FAIRLIE 1912: I. 370–372.

Az első kormányzók így pusztán állami végrehajtó testületek tagjai voltak, rövid (általában egyéves) mandátummal. Bár az alapító atyák közül néhányan már kezdetben aggályokkal fogadták a végrehajtó hatalom gyengeségeit és a törvényhozó hatalom túlkapasokra hajló tendenciáit (például New York és Massachusetts államban John Jay és John Adams, illetve az alkotmányozó konvención James Madison is kiegyensúlyozottabb helyzetbe kívánta hozni e két hatalmi ágat), a kormányzók befolyása csak a 19. században erősödött: a korrupcióellenes populista törekvések eredményeképp az állami végrehajtó hatalom tagjait a szavazók közvetlenül (és gyakran hosszabb időre) választották, majd a századforduló körül egyre nagyobb lett az igény arra, hogy e testületek hatékonyabban működjenek, ami végső soron a kormányzó pozícióját erősítette. A 20. században az elnöki hatalom mintájára az állami kormányzók hatalma erősödött, adminisztrációjuk egyre inkább az ő személyük köré szerveződött.¹³ Napjainkban szinte minden állam kormányzóját négyéves mandátummal választják meg (kivéve New Hampshire és Vermont államot, ahol a kormányzói megbízatás két évre szól), azonban a hivatali idő korlátozásában már némiképp eltérő gyakorlatok vannak: az államok több mint felében két kormányzati ciklus után van érvényben valamilyen újráválasztási korlátozás (többnyire négy év kihagyás), de számos tagállamban semmilyen erre vonatkozó tilalom nincs (érdekességként kiemelhető Virginia állam, ahol egy kormányzó legfeljebb egy ciklus alatt szolgálhat, mandátuma lejártá után négy évig nem indulhat újra).

4. táblázat: Az állami kormányzók hivatali ideje és stábja (2021)

Állam	Mandátum (év)		A kormányzói hivatali stáb létszáma (státusz)
	Ciklus	Limit	
Alabama	4	2 ciklust követően 4 év után újráválasztható	38
Alaska	4	2 ciklust követően 4 év után újráválasztható	82
Arizona	4	2 ciklust követően 4 év után újráválasztható	33
Arkansas	4	legfeljebb 2 ciklus	50
California	4	legfeljebb 2 ciklus	88
Colorado	4	2 ciklust követően 4 év után újráválasztható	50
Connecticut	4	nincs	27
Delaware	4	legfeljebb 2 ciklus	28
Florida	4	2 ciklust követően 4 év után újráválasztható	276

¹³ SEIFTER 2017: 493–498.

Állam	Mandátum (év)		A kormányzói hivatali stáb lét- száma (státusz)
	Ciklus	Limit	
Georgia	4	2 ciklust követően 4 év után újraválasztható	56
Hawaii	4	2 ciklust követően 4 év után újraválasztható	51
Idaho	4	nincs	18
Illinois	4	nincs	91
Indiana	4	2 ciklus, 12 évből 8 évig választható	35
Iowa	4	nincs	18
Kansas	4	2 ciklust követően 4 év után újraválasztható	24
Kentucky	4	2 ciklust követően 4 év után újraválasztható	45
Louisiana	4	2 ciklust követően 4 év után újraválasztható	93
Maine	4	2 ciklust követően 4 év után újraválasztható	21
Maryland	4	2 ciklust követően 4 év után újraválasztható	85
Massachusetts	4	nincs	60
Michigan	4	legfeljebb 2 ciklus	75
Minnesota	4	nincs	44
Mississippi	4	legfeljebb 2 ciklus	29
Missouri	4	legfeljebb 2 ciklus	21
Montana	4	2 ciklus, 16 évből 8 évig választható	58
Nebraska	4	2 ciklust követően 4 év után újraválasztható	9
Nevada	4	legfeljebb 2 ciklus	19
New Hampshire	2	nincs	20
New Jersey	4	2 ciklust követően 4 év után újraválasztható	133
New Mexico	4	2 ciklust követően 4 év után újraválasztható	33
New York	4	nincs	180
North Carolina	4	2 ciklust követően 4 év után újraválasztható	59
North Dakota	4	nincs	16
Ohio	4	2 ciklust követően 4 év után újraválasztható	38
Oklahoma	4	legfeljebb 2 ciklus	34
Oregon	4	2 ciklus, 12 évből 8 évig választható	63
Pennsylvania	4	2 ciklust követően 4 év után újraválasztható	68
Rhode Island	4	2 ciklust követően 4 év után újraválasztható	39
South Carolina	4	2 ciklust követően 4 év után újraválasztható	16
South Dakota	4	2 ciklust követően 4 év után újraválasztható	20,5
Tennessee	4	2 ciklust követően 4 év után újraválasztható	38
Texas	4	nincs	277

Állam	Mandátum (év)		A kormányzói hivatali stáb létszáma (státusz)
	Ciklus	Limit	
Utah	4	nincs	23
Vermont	2	nincs	14
Virginia	4	1 ciklus, 4 év után újraválasztható	36
Washington	4	nincs	36
West Virginia	4	2 ciklust követően 4 év után újraválasztható	56
Wisconsin	4	nincs	35
Wyoming	4	2 ciklus, 16 évből 8 évig választható	18

Forrás: The Council of State Governments 2021: 109–112.

A kormányzók az állami végrehajtó hatalom első számú vezetői, befolyásuk e szervezetekben mára több szempontból is meghatározó. Egyrészt az elmúlt évszázadban jelentősen javult közvetlen irányítási képességük: a 20. század elején az általános alkotmányos elvárás velük szemben az volt, hogy az amerikai elnökhöz hasonlóan állami szinten gondoskodjanak a hatályos törvények pontos végrehajtásáról, aminek érdekében információt kérhetnek a végrehajtó ág többi vezető tisztviselőjétől. Mindazonáltal a gyakorlatban nem mindig volt világos, hogy pontosan mire utasíthatják azon munkatársaikat, akik nemcsak szakmai, hanem politikai szempontból is külön választói mandátummal rendelkeztek. Mindez azt jelentette, hogy a kormányzók csak részben tudták irányítani az államapparátus egyes hivatalait.¹⁴ Az állami végrehajtás hatékonyságát célzó szervezeti reformok azonban idővel lehetővé tették számukra, hogy előbb kötetlen, majd hivatalos utasításokkal (kormányzói direktívákkal, rendeletekkel, memorandumokkal) konkrét szakpolitikai követelményeket vagy épp tilalmakat fogalmazzanak meg. Sőt, ez utóbbi döntések gyakran olyan szakterületekre is kiterjednek, amelyekre külön szövetségi programok vonatkoznak (például a bevándorlás, az egészségügy vagy a környezetvédelem területén), így a kormányzók állami szinten aktívan elősegíthetik vagy épp megnehezíthetik egy-egy amerikai elnök elképzeléseinek megvalósulását.

Másrészt fontos tényező a kormányzók kinevezési joga, vagyis azon szabadságuk, hogy megválogassák a végrehajtó ág kiemelt tisztviselőit. Egyfelől ez utóbbiak közül néhányat, különösen az államtitkárokat (*secretary of state*)

¹⁴ FAIRLIE 1912: II. 463–464.

és az államügyészeket (*attorney general*) gyakran az állami alkotmányok alapján közvetlenül a szavazók választják, így e vezetők a kormányzótól függetlenül látják el feladataikat. Másfelől a kormányzóknak lehetőségük van arra, hogy az állami adminisztráció egyes tagjait felmentsék hivatalukból, amely jogkörük az amerikai elnökénél is erősebbnek mondható: míg a független szövetségi ügynökségek lényegét éppen vezetőik elnöki hatalommal szembeni erős pozíciója biztosítja, addig az államokban maguk az alkotmányok (vagy külön törvények) rögzítik, hogy mely állami tisztviselőket milyen okból és milyen módon lehet mandátumuk lejártá előtt eltávolítani a hatalomból. Bár e jogszabályok megléte kiszámíthatóságot sugall, kiterjedésükben esetlegesnek, részleteikben pedig ködösnek, illetve vitathatónak bizonyulhatnak. Megjegyzendő, hogy a kormányzók is elmozdíthatók hivatalukból: az *impeachment* eljárást a képviselőházak kezdeményezhetik, a vitára pedig a szenátusokban kerül sor (kivéve Alaska államban, ahol ez fordítva történik). Hivatali idejében azonban a kormányzók több mint fele átszervezheti az állami kormányzat egyes részeit, aminek során akár egyes ügynökségeket is felszámolhat, illetve újakat hozhat létre: míg szövetségi szinten ez utóbbiakat az elnök csak kongresszusi felhatalmazással teheti meg, addig állami szinten a kormányzók e hatalmát (és annak részleteit) az állami alkotmányok, illetve törvények is biztosíthatják. Sőt, bizonyos esetekben lehetőség van arra is, hogy egyes végrehajtói feladatokat (például a kórházak vagy a büntetés-végrehajtási intézmények üzemeltetését) kiadják a versenyszféra szolgáltatóinak: bár a kiszervezés lényege elvileg az állam méretének csökkentése és költséghatékonyságának növelése, az ilyen intézkedések potenciálisan ronthatják a kormányzói hatalom ellenőrzését.¹⁵

5. táblázat: Kiemelt kormányzati tisztviselők választása az egyes államokban (2021)

Állam	Kiemelt kormányzati tisztviselők megválasztói		
	Kormányzó	Államtitkár	Államügyész
Alabama	alkotmány szerint a választópolgárok		
Alaska	alkotmány szerint a választópolgárok	kormányzóhelyettes	kormányzói jelölés, kétkamarás jóváhagyás
Arizona	alkotmány szerint a választópolgárok		
Arkansas	alkotmány szerint a választópolgárok		

¹⁵ SEIFTER 2017: 501–502, 505–506, 510–514.

Állam	Kiemelt kormányzati tisztviselők megválasztói		
	Kormányzó	Államtitkár	Államügyész
California	alkotmány szerint a választópolgárok		
Colorado	alkotmány szerint a választópolgárok		
Connecticut	alkotmány szerint a választópolgárok		
Delaware	alkotmány szerint a választópolgárok	kormányzói jelölés, szenátusi jóváhagyás	alkotmány szerint a választópolgárok
Florida	alkotmány szerint a választópolgárok	kormányzói jelölés, szenátusi jóváhagyás	alkotmány szerint a választópolgárok
Georgia	alkotmány szerint a választópolgárok		
Hawaii	alkotmány szerint a választópolgárok	nincs meghatározva	kormányzói jelölés, szenátusi jóváhagyás
Idaho	alkotmány szerint a választópolgárok		
Illinois	alkotmány szerint a választópolgárok		
Indiana	alkotmány szerint a választópolgárok		törvény szerint a választópolgárok
Iowa	alkotmány szerint a választópolgárok		
Kansas	alkotmány szerint a választópolgárok		
Kentucky	alkotmány szerint a választópolgárok		
Louisiana	alkotmány szerint a választópolgárok		
Maine	alkotmány szerint a választópolgárok	alkotmány szerint a törvényhozás	alkotmány szerint a törvényhozás
Maryland	alkotmány szerint a választópolgárok	kormányzói jelölés, szenátusi jóváhagyás	alkotmány szerint a választópolgárok
Massachusetts	alkotmány szerint a választópolgárok		
Michigan	alkotmány szerint a választópolgárok		
Minnesota	alkotmány szerint a választópolgárok		
Mississippi	alkotmány szerint a választópolgárok		
Missouri	alkotmány szerint a választópolgárok		
Montana	alkotmány szerint a választópolgárok		
Nebraska	alkotmány szerint a választópolgárok		
Nevada	alkotmány szerint a választópolgárok		
New Hampshire	alkotmány szerint a választópolgárok	alkotmány szerint a törvényhozás	kormányzói jelölés, tanácsi jóváhagyás
New Jersey	alkotmány szerint a választópolgárok	kormányzói jelölés, szenátusi jóváhagyás	kormányzói jelölés, szenátusi jóváhagyás
New York	alkotmány szerint a választópolgárok	kormányzói jelölés, szenátusi jóváhagyás	alkotmány szerint a választópolgárok

Állam	Kiemelt kormányzati tisztviselők megválasztói		
	Kormányzó	Államtitkár	Államügyész
New Mexico	alkotmány szerint a választópolgárok		
North Carolina	alkotmány szerint a választópolgárok		
North Dakota	alkotmány szerint a választópolgárok		
Ohio	alkotmány szerint a választópolgárok		
Oklahoma	alkotmány szerint a választópolgárok	kormányzói jelölés, szenátusi jóváhagyás	alkotmány szerint a választópolgárok
Oregon	alkotmány szerint a választópolgárok		törvény szerint a választópolgárok
Pennsylvania	alkotmány szerint a választópolgárok	kormányzói jelölés, szenátusi jóváhagyás	alkotmány szerint a választópolgárok
Rhode Island	alkotmány szerint a választópolgárok		törvény szerint a választópolgárok
South Carolina	alkotmány szerint a választópolgárok		
South Dakota	alkotmány szerint a választópolgárok		
Tennessee	alkotmány szerint a választópolgárok	alkotmány szerint a törvényhozás	alkotmány szerint az állami legfelsőbb bíróság
Texas	alkotmány szerint a választópolgárok	kormányzó	alkotmány szerint a választópolgárok
Utah	alkotmány szerint a választópolgárok	kormányzóhelyettes	alkotmány szerint a választópolgárok
Vermont	alkotmány szerint a választópolgárok		törvény szerint a választópolgárok
Virginia	alkotmány szerint a választópolgárok	kormányzói jelölés, kétkamarás jóváhagyás	alkotmány szerint a választópolgárok
Washington	alkotmány szerint a választópolgárok		
West Virginia	alkotmány szerint a választópolgárok		
Wisconsin	alkotmány szerint a választópolgárok		
Wyoming	alkotmány szerint a választópolgárok	alkotmány szerint a választópolgárok	kormányzói jelölés, szenátusi jóváhagyás

Forrás: The Council of State Governments 2021: 126.

Harmadrészt a kormányzók közvetlenül is hatással lehetnek az állami jogszabályalkotásra. Miközben az állami törvényhozás ülésrendjét külön előírások határozzák meg, a kormányzók már a 20. század elején is kezdeményezhették e testületek rendkívüli összehívását, illetve törvényhozási javaslatokkal a rendes

üléseken is élhettek.¹⁶ Napjainkban azonban ennél jóval többet tehetnek. Az amerikai elnökhöz hasonlóan a kormányzók felelősek az állami költségvetések megtervezéséért, és bár az erszény hatalma ebben az esetben is a törvényhozást illeti, az ott elfogadott büdzsét a kormányzó nem köteles elfogadni. Mi több általánosságban elmondható, hogy a legtöbb kormányzó vétőjoga erősebb az Amerikai Egyesült Államok elnökéénél, mivel vétőjukat célzottan is alkalmazhatják, vagyis az adott állami jogszabály (vagy költségvetési csoportosítás) egy-egy konkrét elemére is korlátozhatják (a jogszabálycsomag többi részét elfogadva). Bár a kormányzók e lépését az állami bíróságok felülírhatják, politikai szempontból így is jelentős fegyverténynek számít, amelynek már csak a lehetősége is elbizonytalaníthatja a kormányzó igényeivel szembemenő állami törvényhozási kísérleteket. Ezenfelül a kormányzók a saját közvetett irányításuk alatt működő ügynökségek szabályait és előírásait is érvényteleníthetik: az 1980-as évekre visszanyúló elnöki gyakorlatok mintájára olyan belső hivatalokat működtethetnek, amelyek célja a jogszabályok egyszerűsítése (gyakran visszavonásuk által). A felülvizsgálati folyamatokat előzetesen nem mindig egyeztetik nyilvánosan, és lehetőségük végső soron arra készítheti az egyes ügynökségeket, hogy tevékenységüket eleve a kormányzói igényekhez igazítsák.¹⁷

Végül érdemes kiemelni a kormányzói hatalom különleges jogait, valamint politikai presztízsét. Az előbbieket alapvetően az elnöki jogkörök állami megfelelőinek tekinthetők: először is, a kormányzók bizonyos kivételek (például hazaárulás) esetén kegyelemben részesíthetik az adott államon belül büntetőjogilag elítélt személyeket. Másodszor, a kormányzókat illeti az államban működő Nemzeti Gárda feletti irányítás joga: amennyiben ezen erők éppen nem a szövetségi kormány szolgálatában állnak, az adott állam kormányzója rendelkezik felettük, és bevetheti őket esetleges inváziók vagy felkelések ellen. Korábban ez főleg a határvidéki államokban jelentkező amerikai őslakosokkal szembeni konfliktusok, illetve a polgárháború alatt jelentett különösen fontos hatáskört,¹⁸ jöllehet ma már csak komolyabb belső zavargások, de leginkább veszélyhelyzetek (kiváltképp természeti katasztrófák) esetén releváns. Az utóbbiak kihirdetése szintén kormányzói hatáskörbe tartozik. Harmadszor, minden államban a kormányzók felelnek a külkapcsolatokért, ami elsősorban a többi tagállammal és a szövetségi kormánnyal való hivatalos kapcsolattartást és együttműködést jelenti, azonban

¹⁶ FAIRLIE 1912: I. 376–377.

¹⁷ SEIFTER 2017: 503–505, 508–510.

¹⁸ FAIRLIE 1912: II. 465–466.

bizonyos esetekben akár az Amerikai Egyesült Államok külpolitikájának szféráját is érintheti. Az amerikai alkotmány I. cikkelyének 10. §-a szerint a tagállamok kongresszusi hozzájárulás nélkül „nem létesíthetnek megállapodást vagy szerződést idegen állammal”, ugyanakkor e korlátozás nem tilt minden típusú nemzetközi fellépést. Sőt, a tapasztalat szerint az államok válaszolhatnak külföldi kormányok vagy akár nemzetközi szervezetek közvetlen megkereséseire, kétoldalú vagy többoldalú regionális együttműködéseket alakíthatnak ki, valamint adott esetben közrejátszhatnak valamilyen gazdasági szankciós intézkedésekben. Mindezt a szövetségi kormányzat részvétele vagy akár egyetértése nélkül tehetik, jóllehet az ilyen kezdeményezések köre korlátozott (jellemzően a külföldi állampolgárok halálbüntetése kapcsán felmerülő kormányzói kegyelem gyakorlására, a bejövő befektetések és turizmus elősegítését célzó kereskedelmi, kulturális, oktatási és környezetvédelmi együttműködésekre, valamint nemzetközi vállalatokkal szemben előírt gazdasági követelményekre terjednek ki). Az ilyen együttműködések előkészítő tárgyalásáért elsősorban a kormányzók és közvetlen beosztottjaik felelnek.¹⁹ Összességében tehát a kormányzók aktivitása nemcsak az állami, hanem az országos, illetve a nemzetközi politika szintjén is kiemelkedő, főleg annak tükrében, hogy karrierjük következő állomása akár az amerikai elnökség is lehet (az Amerikai Egyesült Államok elnökei közül eddig 17 szolgált korábban egy-egy állam kormányzójaként).

A bíróságok mint jogi politikai elvárások helyszínei

Az állami bíróságok különleges helyet és szerepet töltenek be az amerikai igazságszolgáltatás föderatív rendszerében. Ellentétben számos más föderációval, az 1787-es amerikai alkotmány az igazságszolgáltatás terén vertikális és horizontális értelemben is föderalista szerkezetet teremtett: az előbbi lényege, hogy a szövetségi szinten alkotott jogszabályok minden tagállam bírósága számára kötelező érvényűek, míg az az utóbbi lényege, hogy az egyes tagállamok kötelesek tiszteletben tartani egymás bíróságainak ítéleteit. Mindennek eredményeképp az Amerikai Egyesült Államokban technikailag ötvenegy különböző bírósági rendszer működik: egy szövetségi és ötven tagállami. Az utóbbiak megőrzése nemcsak azért volt indokolt, mert az első tagállamokban már a gyarmati időkben is külön bíróságok

¹⁹ Ku 2006: 2385–2397.

működtek, hanem azért is, mert a szövetségi bíróságokhoz tartozó ügyek köre korlátozott: míg ez utóbbiak lehatárolását az alkotmány III. cikkelye biztosítja, addig az állami bíróságok illetékességéről az államok alkotmányai és törvényei rendelkeznek. A kimondottan állami bíróságokhoz tartozó ügyek száma jóval nagyobb, sőt valójában az amerikai állampolgárok mindennapjait közvetlenül érintő jogviták túlnyomó többsége az állami igazságszolgáltatási rendszereken belül zajlik.²⁰

Az állami bíróságok rendszere meglehetősen változatos, ami főleg az egyes államok sajátos történelmének köszönhető. A gyarmati időkben a bírói hatalom alapvetően a kormányzók kezében volt, az igazságszolgáltatás alsóbb szintű testületei pedig a helyi szokások tükrében (és általában jogi szakértők hiányában) változók voltak. Az amerikai függetlenedést követően e testületek kikerültek a kormányzók kezéből, azonban több politikai vitájuk akadt az állami törvényhozásokkal, mivel az utóbbiak hatalmuknál fogva beleszóltak a bíróságok működésébe, amelyek viszont időnként alkotmányellenesnek minősítettek egy-egy állami törvényt. E konfliktusok tapasztalatai hozzájárultak az állami bíróságok erőteljesebb függetlenségéhez és fejlődéséhez, amely egyúttal az aktuális társadalmi igények szerint alakult: a 19. század végére felgyorsult bevándorlás és iparosodás eredményeképp nőtt a jogi viták száma és komplexitása – az állami igazságszolgáltatások válasza egyrészt új szabályok (jogi precedensek), másrészt szakosodott bíróságok létesítése volt. Ugyanakkor ez utóbbi lépésekre gyakran átfogó stratégiai tervezés nélkül került sor, így idővel több állam igazságszolgáltatását különböző típusú bíróságok egymást átfedő hatáskörei járták át, amelyek teljesen eltérő módon folytatták le peres ügyeiket. Mindennek eredményeképp az egyes államok bírósági rendszerei mindmáig egymástól is különböznek, vagyis adott típusú bíróság nem biztos hogy ugyanazon a néven működik a többi államban, de az is lehet, hogy más néven sem létezik.²¹

Az állami bíróságok sporadikus elburjánzása végül odáig vezetett, hogy összességében rontott az állami igazságszolgáltatások hatékonyságán, hiszen sokszor a peres felek számára sem volt világos, hogy összetett ügyeikkel pontosan melyik bíróságot keressék fel, illetve nem megfelelő bíróságok bevonása esetén gyakran eljárási hibák fordultak elő. Ennek megfelelően a 20. században egyre több állam megreformálta bírósági rendszerét, ami részben az elsőfokú bíróságok illetékességi körének pontosabb lehatárolását, részben pedig másodfokú bíróságok alapítását jelentette (a század második felére több állam a fellebbezési

²⁰ TARR 2015: 8–9, 15.

²¹ GLICK 1971: 341–345.

lehetőségeket is korlátozta, ami jelentősen csökkentette az állami legfelsőbb bíróságokig eljutó ügyek számát). Mindennek eredményeképp mára minden állam igazságszolgáltatási rendszere alapvetően háromféle bíróságból áll: léteznek általános hatáskörrel, illetve különleges (földrajzi és tematikai) hatáskörrel rendelkező bíróságok, harmadrészt pedig ezen elsőfokú bíróságok ítélkezései után felkereshető fellebbviteli bíróságok. Az utóbbiak köre néhány államban két szintre tagozódik: másodfokú bíróságokra, illetve egy állami legfelsőbb bíróságra. Minden állam legfelsőbb bírósága egyben a legvégső jogi fellebbviteli fórum az adott államon belül, és ahogy a szövetségi jogszabályok esetében a Legfelsőbb Bíróság, úgy e bírói testületek döntései is kötelezően követendő precedensek az adott állam minden bírósága számára.²²

Illetékességükön túlmenően az állami és a szövetségi bíróságok közötti legfőbb különbség az elszámoltathatósághoz kapcsolódik. Bár elviekben a hatalmi ágak közül a bíróság képviseli a legkisebb veszélyt az állampolgárok szabadságára nézve, megfelelő működése politikai ellentmondást generál: egyfelől az állampolgárok bíróságokkal szemben megfogalmazott legalapvetőbb elvárása a magas színvonalú szakmaiság (a jogszabályok pontos és pártatlan értelmezése), másfelől szintén az állampolgárok rendszeresen visszatérő igénye a népakarat érvényesülése (a közvélekedésben igazságtalannak tekintett ítéletek elkerülése). Más szóval egyszerre szeretnének szakmailag objektív és politikailag elszámoltatható bíróságot. Az Amerikai Egyesült Államokban a szövetségi bíróságok számára az előbbi út biztosított: az amerikai alkotmány alapján a szövetségi bírók fizetését nem lehet csökkenteni, és addig maradhatnak hivatalban, ameddig képesek azt megfelelően ellátni. Bár az amerikai történelemben találni példákat szövetségi bírók *impeachment* eljárással történt leváltására, ez utóbbi alapja minden esetben a bírók valamilyen súlyos szakmai mulasztása volt, vagyis általános gyakorlat szerint a szövetségi bíróságok védettséget élveznek az esetleges népharag politikai támadásaival szemben. Ugyanez nem feltétlenül igaz az állami bíróságokra. Az utóbbiak esetében a hangsúly inkább a politikai elszámoltathatóságon van, ezért külön jogszabályok rögzítik nemcsak a bírók fizetését és hivatali idejét, hanem kinevezésük pontos feltételeit is, ami más hatalmi ágak általi kijelölést vagy a szavazásra jogosult lakosság általi megválasztást jelent. A különböző bírói testületek tagjainak pontos megválasztási módja változó, de a három leghatározottabb opció a pártfüggetlen jelöltek nyílt választása, a pártszínekben induló jelöltek

²² TARR 2015: 21–23.

nyílt választása, valamint egy hibrid megoldás, amelynek keretében az adott állam kormányzója választ bírókat arról a jelöltlistáról, amelyet az állami ügyvédi kamarák által delegált szakértőkből és a kormányzó által delegált laikusokból álló bizottság állított össze.²³ Mindez az állami legfelsőbb bíróságokra is igaz, amelyeknek még az elnökét is külön, eltérő módon nevezik ki.

6. táblázat: Az állami legfelsőbb bíróságok elnökének kinevezése és mandátuma (2021)

Állam	Az állami legfelsőbb bíróság elnöke	
	Kinevezésének típusa	Mandátum
Alabama	a pártszínekben induló jelöltek nyílt választása	6 év
Alaska	bíróság általi választás	3 év
Arizona	bíróság általi választás	5 év
Arkansas	a pártfüggetlen jelöltek nyílt választása	8 év
California	kormányzói kinevezés, jelölőbizottsági jóváhagyás	12 év
Colorado	bíróság általi választás	10 év
Connecticut	kormányzói kinevezés, törvényhozási jóváhagyás	8 év
Delaware	kormányzói kinevezés jelölőbizottsági listáról, törvényhozási jóváhagyás	12 év
Florida	bíróság általi választás	2 év
Georgia	bíróság általi választás	6 év
Hawaii	kormányzói kinevezés jelölőbizottsági listáról, szenátusi jóváhagyás	10 év
Idaho	bíróság általi választás	4 év
Illinois	bíróság általi választás	3 év
Indiana	jelölőbizottság által	8 év
Iowa	bíróság általi választás	8 év
Kansas	szenioritás alapján történő rotáció	élethosszig
Kentucky	bíróság általi választás	4 év
Louisiana	szolgálati szenioritás alapján	élethosszig
Maine	kormányzói kinevezés, törvényhozási jóváhagyás	7 év
Maryland	kormányzói kinevezés	70 éves korig
Massachusetts	kormányzói kinevezés jelölőbizottsági listáról, választott végrehajtó tanácsi jóváhagyás	70 éves korig
Michigan	bíróság általi választás	2 év

²³ TARR 2015: 29–30.

Állam	Az állami legfelsőbb bíróság elnöke	
	Kinevezésének típusa	Mandátum
Minnesota	a pártsemleges jelöltek nyílt választása	élethosszig
Mississippi	szolgálati szenioritás alapján	élethosszig
Missouri	bíróság általi választás	2 év
Montana	a pártsemleges jelöltek nyílt választása	8 év
Nebraska	kormányzói kinevezés jelölőbizottsági listáról	élethosszig
Nevada	szenioritás szerinti rotáció	a szenioritás megőrzéséig
New Hampshire	kormányzói kinevezés, választott végrehajtó tanácsi jóváhagyás	70 éves korig
New Jersey	kormányzói kinevezés, szenátusi jóváhagyás	7 év, illetve 70 éves korig
New Mexico	bíróság általi választás	2 év
New York	kormányzói kinevezés jelölőbizottsági listáról, szenátusi jóváhagyás	14 év
North Carolina	a pártszínekben induló jelöltek nyílt választása	8 év
North Dakota	legfelsőbb bírósági és kerületi bírók által	5 év
Ohio	pártszínek szerinti előválasztást követően a pártsemleges jelöltek nyílt választása	6 év
Oklahoma	bíróság általi választás	2 év
Oregon	bíróság általi választás	6 év
Pennsylvania	szenioritás alapján	70 éves korig
Rhode Island	kormányzói kinevezés jelölőbizottsági listáról, törvényhozási jóváhagyás	a hivatal megfelelő ellátásáig
South Carolina	törvényhozási kinevezés	10 év
South Dakota	bíróság általi választás	4 év
Tennessee	bíróság általi választás	4 év, majd ciklusonként 2
Texas	a pártszínekben induló jelöltek nyílt választása	6 év
Utah	bíróság általi választás	4 év
Vermont	kormányzói kinevezés jelölőbizottsági listáról, törvényhozási jóváhagyás	6 év
Virginia	bíróság általi választás	4 év
Washington	bíróság általi választás	4 év
West Virginia	bíróság általi választás	1 év
Wisconsin	bíróság általi választás	2 év
Wyoming	bíróság általi választás	4 év

Forrás: The Council of State Governments 2021: 193.

Az államok mint a közvetlen demokrácia otthonai Amerikában

A képviselők és szenátorok, kormányzók és kormányzati tisztviselők, valamint bírók megválasztása mellett az államok a közvetlen demokrácia egyéb formáinak is otthont adhatnak. Bár az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya elvileg lehetőséget ad arra, hogy az állampolgárok a szövetségi kormányzathoz forduljanak panaszaikkal, e jogot csak a *Bill of Rights* első pontjához csatolva fogalmazták meg, ugyanis az ország alapítói instabilitást és a többség zsarnokságának veszélyét látták az athéni demokrácia modelljében, és inkább a képviselőkön keresztül megvalósuló római köztársasági modellbe vetették bizalmukat. Ez utóbbi eredménye, hogy a Szenátus és a Képviselőház között is él a fékek és ellensúlyok rendszere illetve hogy az elnököt is Elektori Kollégium választja.

Állami szinten a polgárok közvetlen politikai részvételének nagy hagyománya van, szövetségi szinten pedig az első lakossági igények petíciók formájában érkeztek. A Kongresszus eleinte külön eljárásban kezelte az ilyen kezdeményezéseket, azonban ez utóbbiak (főleg a rabszolgaság eltörlésére irányuló petíciók) száma oly mértékben megnőtt, hogy 1844-től a Képviselőház érdemben nem foglalkozott velük. Ezzel szemben az államokban más rendszer alakult ki: bár eredetileg egyetlen állami alkotmány sem rögzítette a közvetlen demokrácia lehetőségét, ez utóbbi lakossági igénye annyira erős volt, hogy a 19. század végétől egyre többen vezették be annak valamilyen típusát.²⁴

Napjainkban a közvetlen demokrácia gyakorlásának három fő típusa létezik az államokban:

- *Kezdeményezés (initiative)*: választók egy csoportja által megfogalmazott igény valamilyen állami jogszabály (akár alkotmánykiegészítés) meghozatalára. Az összesen 24 állam által biztosított polgári kezdeményezésnek két formája létezik: a közvetlen kezdeményezéseknél az elképzelés megvalósításáról maguk a polgárok döntenek nyílt választás során, míg a közvetett kezdeményezéseknél előbb csak egy kérés kerül az állami törvényhozás elé, amely eldönti, hogy annak eredeti vagy módosított változatát fogadja el. Elutasítás esetén általában az eredeti vagy egy hasonló koncepció kerül a polgárok elé nyílt választás formájában.
- *Népszavazás (referendum)*: a választók egy csoportjának petíciója alapján történő szavazás valamilyen, az állami törvényhozás által elfogadott törvény jóváhagyása/elutasítása végett. Népszavazásra összesen 24 államban van lehetőség, mindegyik esetében felfüggesztik az adott állami törvényt,

²⁴ DuVivier 2006: 827–832.

és csak a választás eredményének függvényében lép hatályba. A népszavazás egy formája a törvényhozási előterjesztés, amelyben az állami törvényhozás a választók elé visz egy adott jogszabályt (például alkotmánymódosítást) jóváhagyás végett. A törvényhozási előterjesztés az összes államban alkalmazott népszavazási forma.

- *Visszahívás (recall)*: a választók egy csoportja által kezdeményezett szavazás adott tisztviselő hivatali idő vége előtti leváltásáról. Ellentétben a részben jogi alapokra támaszkodó impeachment eljárással, e kezdeményezés alapja tisztán politikai jellegű, és nem igényli a törvényhozás egyik kamarájának részvételét sem. Bár az elsősorban helyi szinteken alkalmazott visszahívás lehetőségét az összes állami alkotmány biztosítja, állami szinten (vagyis állami tisztviselők vonatkozásában) csak 19 államban engedélyezett.

Az államokban szavazásra jogosult választók 19. századi bevonása a bírói testületek összeállításába eredetileg azt a célt szolgálta, hogy kiiktassa a kormányzókkal és az állami törvényhozásokkal társított lobbi, illetve korrupció lehetőségét, és persze összhangban volt az állami igazságszolgáltatás mindenkorai társadalmi igényekre reagáló fejlődésével. Ugyanakkor a nyílt választások, különösen pártszínekben induló jelöltek esetén, csupán arrébb tolták a szűken vett érdekcsoportok (elsősorban politikai pártok) befolyásának problémáját, így a 20. század elején egyre elterjedtebb lett a pártsemleges jelöltek nyílt választása. Ezzel együtt az állami bíróságok tagjainak ilyenén kinevezése így is kérdéseket vet fel. Egyrészt nyilvánvaló, hogy a különböző politikai és üzleti érdekcsoportok ugyanúgy megpróbálják befolyásolni a választókat, mint a másik két hatalmi ág képviselőit, amely szándékuk (de legalábbis lehetőségük) a bíróválasztási kampányok jellegéből (különösen költségeikből) kimutatható. Pártszínekben induló jelöltek esetén ez különösen igaz. Másrészt mindez nemcsak az érintett bírójelöltek szakmai és morális alkalmassága, hanem a bírói hatalmi ágba vetett bizalom ellen fejtheti ki hatását: amellet, hogy egy-egy tehetséges és tapasztalt jelölt pusztán kampányokból kifolyólag alulmaradhat a versenyben, a politikai pártok támogatása felveti annak kérdését is, hogy a győztes jelöltek leendő bírói ítéleteit mennyire befolyásolják politikai-ideológiai nézeteik, erősítve a gondolatot, miszerint az bírói hatalmi ág is ugyanúgy átpolitizált, mint a végrehajto és a törvényhozó ág, ami élesen szembemegy az alapító atyák szándékával.²⁵

²⁵ GEORGE 2008: 112–113, 116–118.

Felhasznált irodalom

- ALEXANDER, ROSS C. (2013): State and Local Government. In CAVALLI, Carl D. (szerk.): *The Basics of American Government*. Dahlonega: University Press of North Georgia, 289–311.
- DUVIVIER, K. K. (2006): The United States as a Democratic Ideal? International Lessons in Referendum Democracy. *Temple Law Review*, 79, 821–876.
- ELAZAR, Daniel J. (1982): The Principles and Traditions Underlying State Constitutions. *Publius*, 12(1), 11–25.
- FAIRLIE, John A. (1912): The State Governor I. *Michigan Law Review*, 10(5), 370–383.
- FAIRLIE, John A. (1912): The State Governor II. *Michigan Law Review*, 10(6), 458–475.
- FRIEDMAN, Lawrence M. (1988): State Constitutions in Historical Perspective. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 496, 33–42.
- GEORGE, Ronald M. (2008): Why State Courts – and State-Courts Elections – Matter. *Daedalus*, 137(4), 110–121.
- GLICK, Henry Robert (1971): The System of State and Local Courts. *Current History*, 60(358), 341–346.
- KINCAID, John (1988): State Constitutions in the Federal System. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 496, 12–22.
- KU, Julian G. (2006): Gubernatorial Foreign Policy. *The Yale Law Journal*, 115(9), 2380–2415.
- SEIFTER, Miriam (2017): Gubernatorial Administration. *Harvard Law Review*, 131(2), 483–542.
- SQUIRE, Peverill (2006): Historical Evolution of Legislatures in the United States. *Annual Review of Political Science*, 9, 19–44.
- SQUIRE, Peverill (2018): State Legislatures and the Policy Making Process in the United States. In LACHAPPELLE, Guy – OÑATE, Pablo (szerk.): *Borders and Margins. Federalism, Devolution and Multi-Level Governance*. Berlin: Verlag Barbara Budrich, 279–297.
- SQUIRE, Peverill (2019): American State Legislatures in Historical Perspective. *Political Science & Politics*, 52(3), 417–421.
- TARR, Alan G. (2015): Judicial federalism in the United States: Structure, Jurisdiction and Operation. *Revista de Investigações Constitucionais*, 2(3), 7–34.
- The Council of State Governments (2021): *The Book of States*. Lexington: The Council of State Governments.

Magyarics Tamás

Külpolitikai döntéshozatal

Az Egyesült Államok a történelmének első bő egy évszázada alatt csekély külpolitikai aktivitást fejtett ki – a tengeren túl. John Quincy Adams külügyminiszterként (1817–1825) óva intett attól 1821-ben, hogy az ország külföldre menjen „sárkányok” ellen küzdeni; azaz hogy külpolitikai és katonai kalandokba bonyolódjon. Ezt a tanácsot annál is könnyebb volt megfogadni, hogy az ország nem rendelkezett megfelelő képességekkel, és a kor nagyhatalmaihoz képest gyenge volt. Az 1823-ban kinyilvánított Monroe-doktrína gyakorlatilag ugyancsak John Quincy Adams elképzelése volt, és az Egyesült Államok érdekeit elsősorban negatív módon határozta meg. A valóságban ennek az elvnek a betartása mindössze az érdekelt nagyhatalmak, elsősorban a britek és a franciák önkorlátozásán múlt, s nem Washington „elrettető” erején. Az észak-amerikai kontinensen annál aktívabb volt. Elég itt Louisiana megvételére gondolni a franciáktól (1803); az Adams–Onís-szerződésre (1819), amelynek értelmében a spanyolok birtokából az amerikaiakéba került Florida, és a két ország megegyezett a határvonalban Új-Spanyolország (a mai Mexikó, Közép-Amerika, Dél-Amerika egy része, valamint a mai Egyesült Államok délnyugati része és California) és az Egyesült Államok között. Ezt követték a Texas függetlensége körüli nemzetközi viták, amelyek a *Lone Star Republic*nak az unióba való felvételével zárultak 1845-ben. Majd 1846-ban kirobbant a mexikói–amerikai háború a két ország közötti határviták miatt, amely két évvel később teljes amerikai győzelemmel végződött: az Egyesült Államok kezébe kerül a mai California és az egész délnyugati rész. Ugyancsak 1846-ban az Egyesült Államok és Nagy-Britannia pontot tett az úgynevezett Oregon-vita végére, és Washington a Csendes-óceán szempontjából óriási jelentőségű területekre tett szert északnyugaton. 1867-ben aztán az Egyesült Államok, elsősorban William H. Seward külügyminiszter (1861–1869) ösztönzésére megvásárolta Alaszkát a cári Oroszországtól. Röviden: a kontinentális terjeszkedés átfogó diplomáciai háttérmunkát igényelt. A tengeren túli amerikai külpolitikai aktivitást lényegében az 1898-as spanyol–amerikai háborútól datálhatjuk. A 20. században aztán a két világháború és a hidegháború drámai módon átalakította az Egyesült Államok kül- és biztonságpolitikáját, valamint – természetesen – az ezt működtető alkotmányos kereteket és intézményrendszert.

Az elnök és a Fehér Ház

Az alkotmány rendkívül kevés támpontot ad a külügyek intézésére vonatkozóan. A végrehajtó hatalom, elsősorban az elnök jogköreit a II. cikk tartalmazza, de abból kiindulva elég keveset tudhatunk meg az elnök tényleges hatalmáról. Ugyanakkor az I. cikk külpolitikával kapcsolatos sarkalatos jogokat ad a törvényhozásnak is, köztük a hadüzenet jogát. A rendkívül lazán megfogalmazott hatásköröket egyes elnökök lazábban, mások merevebben alkalmazták, s ugyanez vonatkozik a szövetségi kongresszusra is. Az alkotmányos felhatalmazások tág értelmezése főként a dokumentum olyan „beleértett” jogköreinek kihasználását jelenti, mint például az, hogy – a nagykövetek kinevezésének és fogadásának prerogatívájából fakadóan – az elnök elismerhet külföldi kormányokat, és diplomáciai kapcsolatokat folytathat velük. A harmadik hatalmi ág, a bírói, ritkán és vonakodva nyilvánított véleményt hatásköri kérdésekben a külpolitika irányítását illetően, noha vannak olyan legfelsőbb bírósági döntések, amelyekre irányadóként hivatkoznak – elsősorban az elnökök, ugyanis ezek többnyire megerősítették az ő primátusukat ezen a téren. Általánosságban leszögezhető, hogy a külpolitikai döntéshozatal körüli viták végigkísérik az Egyesült Államok történetét. A végrehajtó és a törvényhozó hatalom közötti vetélkedésben az előbbi nyert teret, főként azért, mert a kommunikációs forradalmak révén és az úgynevezett 24/7-es hírciklusban a gyors reagálás szükségessége gyakran nem tesz lehetővé hosszas kongresszusi egyeztetéseket. Ugyanakkor az utóbbi évtizedekben egyre több úgynevezett „extrakonstitucionális” szereplő jelent meg a döntéshozatali folyamatban, köztük érdekcsoportok, lobbik (etnikai, faji, üzleti, ideológiai stb.), nem kormányzati szervek (NGO-k), kutatóintézetek, *think-tank*ek, a nyomtatott, vizuális és közösségi média, valamint külső erők. Az új korszakot egyben a kül- és biztonságpolitikai döntéshozatalban részt vevő hivatalos intézmények számának növekedése is jelzi; így például a legújabb időben létrejött a Belbiztonsági Minisztérium (*Department of Homeland Security*), amely – nevével ellentétben – az országot kívülről fenyegető biztonsági fenyegetésekkel is foglalkozik.

Az elnökök külpolitikai kompetenciájának alátámasztására az ezt támogatók általában a legfelsőbb bíróság *United States kontra Curtiss-Wright Export Corporation* (1936) ügyben hozott határozatára hivatkoznak, amelyben a testület leszögezte: Franklin D. Rooseveltnél elnök (1933–1945) jogszerűen cselekedett, amikor pert kezdeményezett a *Curtiss-Wright Export Corporation* ellen, amiért az fegyvereket adott el két, egymással háborúban lévő államnak, Paraguaynak

és Bolíviának, annak ellenére, hogy ezt szövetségi törvény tiltotta. Az üzleti tranzakció közvetetten érintette az Egyesült Államok és a két említett ország közötti diplomáciai kapcsolatokat, ez utóbbiak viszont már elnöki hatáskörben vannak. Nemzetközi kereskedelmi kapcsolatok nemzetbiztonsági következményekkel is járhatnak. 1977-ben a Kongresszus bővítette az elnök hatáskörét ebben a kérdésben, amikor felhatalmazta a végrehajtó hatalom fejét, hogy „szabályozza” a nemzetközi kereskedelmet, amikor az Egyesült Államok nemzetbiztonsági érdekei ezt megkívánják (*International Emergency Economic Powers Act*, 1977). Az elnökök ismételten (1975, 2002 és 2015) jogot kaptak a Kongresszustól arra, hogy a törvényhozás által meghatározott keretek között tárgyaljanak nemzetközi kereskedelmi egyezményekről, majd azok aláírása után a Kongresszusban az alkotmányban meghatározott kétharmados többség helyett elegendő egyszerű többség az elfogadáshoz, illetve a testület nem fűzhet módosításokat a szerződésekhez (*up and down vote*), és eltekint esetleges obstrukciótól (*filibuster*) is. (Az eljárás általánosan *fast track*ként ismert.) A nemzetközi kereskedelmi szerződéseket vagy a Kereskedelmi Minisztérium (*Department of Commerce*), vagy – sok esetben a nehezebbeket – a Fehér Házon belül létrehozott kereskedelmi képviselő hivatala (*Office of the United States Trade Representative*, USTR) bonyolítja le.

Miközben a kereskedelmi szerződések megkötésénél ismételten szabadabb kezlet kaptak az elnökök, a fegyveres erők külföldi bevetésével kapcsolatban ezzel ellentétes irányú folyamat zajlott le. Igaz, hivatalos hadüzenetet kizárólag a Kongresszus küldhet, ám az Egyesült Államok elnöke a fegyveres erők főparancsnoka (II. cikk. 2. §), és ebben a minőségében az alkotmány nem korlátozta a jogát, hogy milyen időkorlátok között vethet be amerikai katonákat külföldön. Elsősorban a vietnámi háború tapasztalataiból kiindulva a kongresszus 1973-ban elfogadta az úgynevezett háborús felhatalmazási határozatot (*War Powers Resolution*), amely – többek közt – megtiltja az elnöknek, hogy kongresszusi hadüzenet nélkül vessen be amerikai katonákat külföldön, kivéve ha olyan sürgőshelyzetről van szó, amikor az Egyesült Államokat vagy a hozzá tartozó területeket vagy a fegyveres erőit támadás éri. Az elnöknek ez utóbbi esetekben 48 órán belül értesítenie kell a Kongresszust, majd 60 napig folytathatnak a fegyveres erők akciókat kongresszusi felhatalmazás nélkül, s ha ezt az elnök nem kapja meg, vagy nem is kéri, újabb 30 napja van a katonák visszavonására. Richard M. Nixon (1969–1974) vétója ellenére fogadta el a Kongresszus a rendelkezést, és az elnökök azóta is, pártállásra való tekintet nélkül, elvileg ellenzik ezt a megszorítást. George W. Bush (2001–2009) 2001-ben és 2002-ben

megkapta a szükséges felhatalmazást az Afganisztán, illetve az Irak elleni katonai akcióhoz, míg a Líbia (2011) és a Szíria (2014-től kezdődően) elleni fegyveres beavatkozás esetén a jogi háttér vitatottabb volt.

Az elnököket az alkotmány felhatalmazza, hogy „a Szenátus tanácsa és hozzájárulása alapján nemzetközi szerződéseket” kössenek, amit a jelen lévő szenátorok kétharmadának kell jóváhagynia (II. cikk 2 §). A szenátus napjainkig körülbelül 1600 szerződést ratifikált is, de számosat nem. Ezek közül a legjelentősebb következményekkel járó a versailles-i békeszerződés elutasítása volt; az Egyesült Államok végül 1921-ben különbékét kötött Németországgal, Ausztriával és Magyarországgal. Az elnökök a hivatalos szerződések helyett gyakran folyamodtak úgynevezett *executive agreement*ekhez (vagyis elnöki megállapodásokhoz), amelyek nem igényelnek szenátusi ratifikációt. Három esetben köthet az elnök ilyen megállapodást: mint a külpolitika első számú irányítója, mint a fegyveres erők főparancsnoka, továbbá akkor, ha erre előzetesen törvényi felhatalmazást kapott a Kongresszustól. Kötelező ugyanakkor az elnöknek 60 napon belül értesítenie a Kongresszust bármilyen „elnöki megállapodásról” az 1972-ben elfogadott Case–Zablocki-törvény értelmében. Egyes alkotmányjogászok nem tartják „szabályosnak” ezeket a szerződéseket, ám a gyakorlatban az Egyesült Államok és a szerződő ország kötelező érvényűnek tekinti azokat – legalábbis politikailag, ha jogilag nem is. Egy másik hátránya az „elnöki megállapodásnak” az, hogy egy szerződést csak akkor mondhat fel az elnök, ha azt a megállapodás kifejezetten megengedi, míg egy „elnöki megállapodást” az elnök minden további nélkül megszüntethet. Ez a helyzet főként akkor fordul elő, ha egy ellenzékben lévő párt ellenez egy „elnöki megállapodást”, és ha a saját jelöltje nyeri a következő elnökválasztást, a következmény sokszor az előd által kötött ilyen jellegű megállapodások módosítása vagy felmondása. Ilyen módon például a demokrata Barack Obama (2009–2017) által kötött párizsi klímaegyezményből (2015) utódja, a republikánus Donald J. Trump kiléptette az Egyesült Államokat (2017-ben), hogy aztán a demokrata Joe Biden 2021-ben visszaléptesse az országot egy újabb elnöki rendelettel. Trump elnök, hasonlóképpen, felmondta az Egyesült Államok részéről az elődje által 2015-ben aláírt iráni nukleáris megállapodást is – a példákat hosszan lehetne sorolni.

Az alelnöki pozíciót gyakorlatilag az 1970-es évekig egyfajta „politikai temetőként” tartották számon. Az alelnökök általában ki voltak zárva a döntéshozatalból; a klasszikus példa Harry S. Trumané, aki csak Franklin D. Roosevelthalála után szerzett tudomást az Egyesült Államok legféltettebb hadititkáról, a Manhattan-projektről. A szerepük elsősorban a pártlista földrajzi és – bizonyos

mértékben – ideológiai kiegyensúlyozása volt, majd főleg protokollszerupekre kárhoztatta őket a mindenkori elnök. Jimmy Carter (1977–1981) volt az, aki Walter Mondale-t bevonta a külpolitikai döntéshozatalba, és ezt követően az alelnökök egyre prominensebb szerepet kaptak, sokszor szükségszerűségből, a megnövekedett feladatok és kötelezettségek miatt kellett az elnököknek delegálniuk a hatalmat. A legnagyobb befolyással (és legnagyobb saját stábbal) George W. Bush alelnöke, Richard („Dick”) Cheney rendelkezett (2001–2009); főleg az adminisztráció első ciklusa alatt meghatározó volt a saját és a körülötte lévő neokonzervatívok „keményvonalas” politikája olyan helyeken, mint például a tágabb Közel-Kelet.

Az II. világháború után a külpolitikai döntéshozatal középpontja fokozatosan áttevődött a Fehér Házba a külügy kárára. A folyamat csúcspontja Richard M. Nixon ügynevezett birodalmi elnöksége volt, amikor a Külügyminisztérium, élén William P. Rogers külügyminiszterrel (1969–1973), másodlagos szerepet játszott a döntéshozatalban; mindössze a rutinfeladatok maradtak az intézménynél. Az első számú külpolitikai döntéshozatal színhelye a Fehér Ház volt, s azon belül is a Nemzetbiztonsági Tanács Henry A. Kissinger vezetésével, aki „hátsó kommunikációs csatornákat” alakított ki, például a szovjetekkel, de a kor legjelentősebb külpolitikai döntésénél, a Kína felé való „nyitásnál” is hosszú ideig kihagyta a Külügyminisztériumot és annak apparátusát a tárgyalásokból. A korai hidegháború, valamint az Egyesült Államok globális hegemonná válása kikényszerítette a kül- és biztonságpolitikai struktúrák átalakítását. A legjelentősebb törvényi változás 1947-ben következett be a nemzetbiztonsági törvény elfogadásával, amely – többek közt – életre hívta a Nemzetbiztonsági Tanácsot a Fehér Házon belül, az egyre sokrétűbb nemzetbiztonsági feladatok koordinálására. A Nemzetbiztonsági Tanács állandó tagja az elnök, az alelnök, a külügyminiszter, a védelmi miniszter, az egyesített vezérkar vezetője, valamint a központi hírszerzés igazgatója lett, de az elnök, a helyzettől függően, másokat is meghívhatott (és meghívhat) a testület üléseire. A nemzetbiztonsági tanácsadó (hivatalosan: *Assistant to the President for National Security Affairs*) kezdetben az eredeti szándék szerint valóban csak koordináló szerepet töltött be a nemzetbiztonsági kérdésekben érdekelt minisztériumok és hivatalok álláspontjainak összehangolására. Az első, részben már politikacsínáló szerepet is betöltő nemzetbiztonsági tanácsadó McGeorge Bundy volt (1961–1966) a Kennedy-, majd a Johnson-adminisztrációban, de az igazi változást Henry A. Kissinger működése hozta el (1969–1975). Kissinger, Nixon elnök jóváhagyásával, nagymértékben bővítette is a Tanács stábját, és számos specialistát vett fel. Kissinger példáját kívánta

követni Jimmy Carter (1977–1981) nemzetbiztonsági tanácsadója, Zbigniew Brzezinski is, aki szintén összekülönbözött Cyrus Vance külügyminiszterrel (1977–1980) – a Nemzetbiztonsági Tanács és a Külügyminisztérium rivalizálása meghatározta s egyben alkalmanként kiszámíthatatlanabbá tette a Carter-adminisztráció külpolitikáját. (Általánosságban, Brzezinski „keményvonalas”, míg Vance a hagyományos diplomácia híve volt.)

A Nemzetbiztonsági Tanács „politikacsináló” szerepére az úgynevezett Irán-kontra botrány során derült fény. Kiderült, hogy a Robert McFarlane (1983–1985) és John Poindexter (1985–1986) vezette Tanács egyes munkatársai illegálisan fegyvert, illetve katonai felszerelést juttattak – közvetítőkön keresztül – Iránba, jóllehet az a terrorizmust támogató országok listáján volt, s így nem juthatott volna amerikai felszerelésekhez. Az üzleten keletkező haszonból a nicaraguai kontrákat támogatták, ami ugyancsak törvényellenes volt, mert a Kongresszus a Boland-törvénykiegészítésben kizárólag a humanitárius segélyt engedélyezte az Ortega-rezsim ellen küzdőknek. A botrányba Ronald Reagan elnök is majdnem belebukott. Ebben az esetben (sem) működhetett a kongresszusi ellenőrzés teljes súlyával, ugyanis a Fehér Ház kinevezettjeit nem kell jóváhagynia a Szenátusnak – ellentétben az olyan vezető tisztviselőkkel, mint a miniszterek, a legfontosabb hivatalok vezetői, a szövetségi bírók vagy a nagykövetek. Az utóbbi évtizedekben a Nemzetbiztonsági Tanács újfent inkább háttértámogatói szerepet tölt be, noha egyes kiemelkedő képességű tanácsadók rendkívül jelentős szerepet játszottak, így például Brent Scowcroft George H. W. Bush adminisztrációjában (1989–1993) a döntéshozatalban, különös tekintettel a Szovjetunió és a közép- és kelet-európai kommunista országok bukásának és felbomlásának menedzselésében. Szervezeti szempontból érdemes még megemlíteni Condoleezza Rice nemzetbiztonsági tanácsadói időszakát (2001–2005), amikor a George W. Bush-adminisztráció (2001–2009) két „erős” embere, a védelmi miniszter, Donald Rumsfeld és a külügyminiszter, Colin Powell közötti rivalizálás sok esetben háttérbe szorította a stratégiai ügyekben hasonlóképpen járatos Rice-t. Az Obama-, a Trump- és a Biden-adminisztráció a Nemzetbiztonsági Tanács szerepét illetően lényegében visszatérést jelent a korai évekhez: a tanácsadó pozícióját jobbra gyakorlott burokraták, semmint stratégiai gondolkodók töltötték, s töltik be.

A Fehér Ház külpolitikával közvetlenül vagy közvetve foglalkozó hivatalai közül a már említett kereskedelmi képviselő hivatala (*USTR*) mellett meg kell még említeni a költségvetési hivatalt (*Office of Management and Budget*), amely jelenleg az Egyesült Államok bruttó össznemzeti termékének (GDP), körülbelül 21 500 milliárd dollárnak nagyjából az egynegyedét osztja újra.

Ebből a Külügyminisztérium és az amerikai segélyprogram (*USAID*) 2021-ben alig valamivel több mint 50 milliárd dollárral részesült (összehasonlításként: a Védelmi Minisztérium költségvetése 800 milliárd dollár a 2021-es költségvetési évben). A számokból is látható, hogy esetenként, mint például Afganisztánban és Irakban a 2000-es években, nem csupán katonai kérdésekben, hanem a civil újjáépítés terén is a Pentagon diktált a súlyánál fogva.

A fehér házi stábfőnökök (*Chiefs of Staff*), akik elvileg a jelenleg körülbelül másfél ezer alkalmazott főnökei, rendszerint nem játszanak fontos szerepet magában a külpolitikai döntéshozatalban, ám – többek közt – ők azok, akik a kül- és biztonságpolitikai döntések belpolitikai következményeit mérlegelik. Ritka kivételként Donald Regan (1985–1987) egyfajta „miniszterelnök” kívánt lenni, és megpróbált aktívan beleszólni olyan külpolitikai ügyekbe is, mint például az amerikai–szovjet kapcsolatok. A tevékenységét rossz szemmel nézők, köztük Nancy Reagan, meglehetősen rövid úton eltávolították a Fehér Házból. A *First Lady*k hagyományosan nem folytak bele politikai döntésekbe. Közöttük is akadnak azonban kivételek. Eleanor Roosevelt a férje fizikai korlátai miatt sokszor politikai szerepet is vállalt, és elsősorban az emberi jogok ügyét karolta fel, illetve aktívan támogatta az ENSZ megalakítását. Rosalynn Carter sokszor részt vett kabinetüléseken, és ott fel is szólalt. Nancy Reagan elsősorban személyi ügyekben befolyásolta Ronald Reagant. Bill Clinton kampánycsapatának az egyik szlogenje 1992-ben az volt, hogy „egyet fizet, kettőt kap” – azaz Hillary Clinton is majd aktívan részt fog venni a politika alakításában. Hagyományosan azonban a *First Lady*k nem vesznek részt a „nagypolitikában”; a külföldi országokban jószolgálati utakat bonyolítanak le, és az Egyesült Államok „puha hatalmát” igyekeznek erősíteni.

Minisztériumok

A „tankönyvi” változat szerint a külpolitikát, az elnök mellett, sőt időnként helyette, elsősorban a külügyminiszter irányítja – akár a stratégiát, akár a napi működést illetően. A miniszterek között a külügyminiszter a *primus inter pares*; adott esetben ő a miniszterek közül az első, aki elnöki pozíciót tölthet be, ha az elnök, az alelnök, a képviselőház elnöke és a szenátus névleges feje (*president pro tempore*) egyszerre válik erre képtelenné. A 19. század első negyedében a külügyminiszterek követték, íratlan szabályként, az elnököt (Madison, Monroe és John Quincy Adams). Később ez megszűnt, a 20. és a 21. században nem

akadt ilyenfajta utódlásra példa. Ugyanakkor a minisztériumok maguk soha nem tartoztak a legnagyobbak közé; napjainkban pedig a munkatársak számát és a költségvetést tekintve a legkisebbek között van, dacára annak, hogy az Egyesült Államoknak globális hegemonként a világ minden pontján érdekei vannak. A külügyminiszterek és minisztériumuk súlyának csökkenését legjobban az jelzi, hogy szükségállapotokban a háttérbe szorultak. Így az I. világháborúban és az azt követő béketárgyalásokon Robert Lansing (1915–1920) elhanyagolható szerepet játszott, ahogy Cordell Hull (1933–1944) is a II. világháborús diplomáciában. A vietnámi háború alatt Robert McNamara védelmi miniszter a háttérbe szorította Dean Ruskot (1961–1969), vagy a Bush-adminisztráció alatt Donald Rumsfeld védelmi miniszter Colin Powellt (2001–2005). Voltak időszakok, amikor nemzetbiztonsági tanácsadók (Henry A. Kissinger vagy Zbigniew Brzezinski) élveztek nagyobb befolyást, mint a külügyminiszterek (William P. Rogers és Cyrus Vance). Kissingernek aztán külügyminiszterként (1975–1977) egy ideig kemény vetélytársa akadt James R. Schlesinger védelmi, majd energiaügyi miniszter személyében (1973–1975): az előbbi a *détente* híve volt, míg az utóbbi az „erőből való tárgyalásé”. Röviden: a bürokratikus rivalizálásban, abban, hogy ki szabja meg elsősorban az ország külpolitikáját az elnök mellett, a külügyminiszterek sokszor vereséget szenvedtek – vagy egyéni képességek hiányából, vagy a minisztériumuk adottságaiból kifolyólag, vagy azért, mert az elnöknek politikai szükségszerűség miatt kellett kineveznie őket, s nem bírták a bizalmát.

Jelenleg a külügyminiszter felügyeli az Egyesült Államok nemzetközi segélyezési programját (*United States Agency International Development, USAID*), az úgynevezett *public diplomacyt* (*United States Information Agency, USIA*), a Békahadtestet (*Peace Corps*) és az Egyesült Államok ENSZ-képviselését is. Az Egyesült Államok 166 országgal tart fent hivatalos diplomáciai kapcsolatokat, több helyen pedig valamilyen más képviselte van (például Vatikánvárosban, Koszovóban vagy Tajvanban). Meg kell azonban jegyezni, hogy a külföldi képviselteken számos más minisztérium és hivatal munkatársai is dolgoznak; egyes missziókon a szakdiplomata és a hírszerzés emberei többségben vannak a hivatásos diplomatákkal szemben. A misszióvezetők nagyjából egyharmada különböző háttérű politikai kinevezett, üzletemberektől kezdve médiaszemélyiségekig.

A *State Department* mellett több másik minisztérium érdekelt a kül- és biztonságpolitika közvetlen vagy közvetett befolyásolásában. Elsőként a Védelmi Minisztériumot (*Department of Defense*, közismert nevén a *Pentagon*) kell említeni. Mindenekelőtt háborús időszakokban nő meg a szerepe, s ebbe a kategóriába

a hidegháborút is beleszámíthatjuk. A már korábban említett minisztériumok és miniszterek közötti versengés mellett említésre méltó a Reagan-adminisztráció két markáns egyéniségének, a külügyminiszter George P. Shultznak (1982–1989) és a védelmi miniszter Caspar Weinbergernek (1981–1987) még korábban, az üzleti életből eredeztethető rivalizálása, sőt időnként ellenségeskedése. Weinberger Shultz elődjével, Alexander Haiggel (1981–1982) sem ápolt nagyon jó viszonyt – míg az utóbbi a falklandi háború alatt elsősorban közvetíteni akart a brit és az argentin fél között, Weinberger egyértelműen a britek mellé állt, s ebbe az irányba befolyásolta a kezdetben habozó Ronald Reagant is. A Pentagon befolyása talán a 2000-es évek elején, az afganisztáni és az iraki háború alatt tetőzött. A bürokratikus beharcokban nagy hírnevet szerzett Donald Rumsfeld mind Colin Powell külügyminisztert, mind Condoleezza Rice nemzetbiztonsági tanácsadót háttérbe szorította a döntéshozatali folyamatokban (Cheney alelnök hathatós támogatásával).

A kereskedelem hagyományosan fontos minden állam számára; az Egyesült Államokban 1903 óta létezik Kereskedelmi Minisztérium (kezdetben *United States Department of Commerce and Labor*). Washington számára a nemzetközi kereskedelem egyre fontosabbá vált, amint az ország az úgynevezett kontinentális terjeszkedés után tengeren túli területeket szerzett, illetve szorosabb diplomáciai, politikai és gazdasági kapcsolatba került egy sor állammal. A külföldi kereskedelmi és gazdasági érdekek doktrinális megfogalmazását John Hay külügyminiszter (1898–1905) nevéhez köthetjük, aki 1899-ben egyenlő kereskedelmi jogokat, „nyitott kaput” követelt Kínában az európai nagyhatalmaktól. Az Egyesült Államok vezetői a későbbiekben is hasonló elveket fogalmaztak meg, például Woodrow Wilson 14 pontjában (a 2. és 3. pontban) („a hajózás teljes szabadsága” és „minden gazdasági korlátozás lehető legnagyobb mértékű megszüntetése”) vagy az atlanti kartában (1941) (a kereskedelmi akadályok minimalizálása). A kereskedelmi miniszterek időnként kulcsszerepet kaptak: a legismertebb példa Herbert Hoover, aki a Harding- és Coolidge-adminisztrációban volt kereskedelmi miniszter (1921–1928), és – a rossz nyelvek szerint – mellette „minden más” minisztérium vezetője is volt erőteljes személyiségéből fakadóan. Az utóbbi évtizedekben nagymértékben bővült a kül- és biztonságpolitika úgynevezett napirendje, vagyis azok a területek, amelyeket ebbe a kérdéskörbe sorolnak, kezdve az élelmiszer- és vízbiztonságtól a környezetvédelmen és klímavédelmen át a migrációig és az emberi és polgári jogokig. Ennek megfelelően a Mezőgazdasági Minisztérium, az Energiaügyi Minisztérium és az Igazságügyi Minisztérium is alkalmanként részese a külpolitikai döntéshozatalnak,

és – természetesen – mindegyik delegál szakdiplomátákat is a külföldi miszsiókhoz, akik a szakterületükön azt a munkát végzik, amelyet a diplomáciai területen dolgozó diplomaták: információkat gyűjtenek, kapcsolatokat építenek, jelentéseket fogalmaznak meg, ajánlásokkal élnek – azaz a külpolitikai döntéshozatalhoz elengedhetetlenül szükséges „apró” munkát végzik. (Egyes becslések szerint az Egyesült Államokat külföldön hivatalosan képviselők mindössze körülbelül egyötöde áll a *State Department* alkalmazásában.)

A Kongresszus

Az alkotmány a törvényhozás esetében is meglehetősen lazán fogalmazta meg a Kongresszus jogosultságát a külügyeket illetően. Az I. cikk 8. §-a felhatalmazást ad a külföldi államokkal folytatott kereskedelem szabályozására, egy hadsereg és egy haditengerészet felállítására és fenntartására, s ami a legfontosabb, hadüzenet küldésére. Ezenkívül a II. cikk 2. §-a rendelkezik az elnök és a Szenátus közösen gyakorolt hatalmáról: a nemzetközi szerződéseket és a nagykövetek kinevezését kétharmados többséggel kell a kongresszus felsőházának jóváhagynia. Végül, ugyancsak az I. cikk 8. §-a lehetőséget ad a kongresszusnak „szükséges és megfelelő” törvényeket alkotni a paragrafusban korábban felsorolt hatáskörök végrehajtása érdekében. Ez utóbbi felhatalmazás gyakorlatilag azt jelenti, hogy a testület létrehozhat, illetve megszüntethet a végrehajtói ághoz tartozó minisztériumokat vagy hivatalokat. Az előbbire példa a Belbiztonsági Minisztérium (*Department of Homeland Security*) életre hívása 2002-ben, nagy részben válaszul arra, hogy a 2001. szeptember 11-i merényletek után kiderült az amerikai terrorelhárítás, illetve általában a belbiztonsággal foglalkozó szervezetek széttagoltsága és koordinálatlansága. Az utóbbira példa a Nemzetbiztonsági Tanács (*National Security Council*) az 1947-es nemzetbiztonsági törvény részeként.

A kongresszus ugyanakkor hatásosan tudja befolyásolni a kül- és védelempolitikát az „erszény hatalma” (*power of the purse*) által: az alkotmány I. cikkének hetedik bekezdése ugyanis arról rendelkezik, hogy „[a]z államkincstárból csak törvényben foglalt előirányzat alapján lehet kifizetést teljesíteni [...]”. Ez a „kifizetési klauzula” (*appropriations clause*) gyakorlatilag együtt értendő az I. cikk 8. §-ának azon részével, amely felhatalmazza a Kongresszust adók, vámok, illetékek és járulékok kivetésére és beszedésére. Napjainkban a Kongresszus tizennyolc kifizetési kategória alapján dolgozik: a külkapcsolatokra szánt összeget tekintve (a 2021. pénzügyi évben) a *State Department* mindössze a 14. helyen

áll kevesebb, mint ötven milliárd dolláros költségvetésével (a teljes költségvetés nagyjából egy százalékával). Külpolitikai célokra hagyományosan aránylag keveset költ az Egyesült Államok; többek közt a közvélemény többsége sem támogatja a magasabb szintű kiadást ezen a téren. A külpolitikának nincsen igazán „választóköre”. Ennek ellenére a Kongresszus időnként tevőlegesen bele tud szólni a külpolitikába a pénzügyeken keresztül – még pontosabban pénzösszegek megvonásával vagy akár növelésével. Így 1970-ben a Cooper–Church-törvénykiegészítés megvont minden pénzügyi támogatást azoktól az amerikai csapatoktól, amelyek még június 30-a után is Kambodzsában és Laoszban tevékenykedtek, de azoktól a dél-vietnámi erőktől is, amelyek az országuk határain kívül harcoltak. Majd 1973-ban a Case–Church-törvénykiegészítés minden amerikai katonai tevékenységet Vietnámban, Kambodzsában és Laoszban előzetes kongresszusi jóváhagyáshoz kötött. Végül, az 1974-es külföldisegélyprogram-törvény megvont minden katonai támogatást Nguyễn Văn Thiệu saigoni rezsimjétől. Henry A. Kissinger és mások úgy gondolták, hogy a törvényhozás ezzel kihúzta a szőnyeget a dél-vietnámi kormány lába alól. (A valóságban a Nixon-adminisztráció már korábban gyakorlatilag „leírta” a dél-vietnámi kormányt.) A másik oldalon a külföldi országok segélyezésére szánt összegek inkább emelkednek: 2021-ben 38 milliárd dollárban részesültek a kedvezményezettek. Egymilliárd dollár fölött vagy körül öt ország kapott: Afganisztán, Izrael, Jordánia, Egyiptom és Irak. A segélyprogramok hatékonyságát némileg csökkenti, hogy húsznál is több amerikai hivatal vesz részt a pénzösszegek elosztásában.

A Kongresszus, s különösen annak állandó – külügyi, a fegyveres erőkkal kapcsolatos, hírszerzési és pénzügyi – bizottságai a Képviselőházban és a Szenátusban folyamatosan „felügyeletet” (*oversight*) gyakorolnak a szakterületük fölött, míg különböző különleges, eseti bizottságok egyes ügyek kivizsgálását végzik. Így 1975-ben Frank Church idahói szenátor vezetésével különbizottság alakult a szenátusban a CIA, az FBI, az NSA (*National Security Agency*) és az IRS (*Internal Revenue Service*) által korábban elkövetett visszaélések kivizsgálására. 1987 januárjában pedig a két ház együttes bizottságot hozott létre az Irán-kontra botrány hátterének felgöngyölítésére (Tower-Bizottság). A Kongresszus a fenti példák mellett számos egyéb, bel- és külpolitikai ügyet vizsgált ki, és az *oversight* funkcióját majdnem olyan fontosnak tartják, mint a törvényhozásit. Időnként az úgynevezett kongresszusi diplomácia is előtérbe kerül, különösen akkor, ha a kongresszus, elsősorban a Szenátus rangidős vezetői nem elégedettek a kormányzat külpolitikájával, vagy ha igen, akkor úgymond ráerősíthetnek arra. Mindkét esetben kongresszusi küldöttségek látogathatnak meg

külföldi országokat, és folytathatnak megbeszéléseket akár a helyi törvényhozás, akár a helyi végrehajtó hatalom prominenseivel. A másik kézenfekvő gyakorlat nagykövetek vagy más vezető beosztású külföldiek meghívása a szakbizottságokhoz úgynevezett meghallgatásra, vagy – különleges esetben – egy külföldi államfőnek vagy miniszterelnöknek lehetőséget biztosítanak arra, hogy beszédet mondjon a két ház tagjai előtt. Ennek egyik legutóbbi példájaként a Kongresszus republikánus vezetői 2015. március 3-án meghívták Benjámin Netanjáhu izraeli miniszterelnököt egy ilyen beszéd megtartására – a Fehér Ház kifejezett tiltakozása ellenére (az izraeli politikus és Barack Obama elnök között köztudottan feszült volt a viszony).

A titkosszolgálatok, a hírszerzés és az elhárítás tevékenysége a munkájuk jellegéből adódóan kevésbé ismert. Egyértelmű, hogy a döntéshozók a nyilvános információk mellett támaszkodnak a nem nyilvánosakra is. Az elnök napi tájékoztatója (*President's Daily Brief*) az országos hírszerzés igazgatója (*Director of National Intelligence, DNI*) felügyelete alatt a hírszerzésben dolgozó különböző kormányzati szervek által összeállított, szigorúan bizalmas dokumentum, amelyet az elnök mellett csak néhány vezető beosztású tisztviselő láthat. A hírszerzés is részese a washingtoni hatalmi harcnak: az elemzéseit az elnökök nem fogadják el szükségszerűen, más kormányzati szervekre is hallgatnak. Klasszikus példa a vietnámi háború: a hírszerzés mindvégig pesszimistább hangot ütött meg a háború kimenetelét illetően, de az elnökök hosszú évekig inkább az optimistább katonai vezetésre és a „héja” nemzetbiztonsági tanácsadókra (McGeorge Bundy, Walt W. Rostow) hallgattak.

Érdekcsoportok

Az érdekcsoportokról vagy lobbikról erősen megoszlanak a vélemények. Sokan károsnak tartják a tevékenységüket, amiért úgynevezett speciális érdekekért küzdenek, amelyek nem szükségszerűen esnek egybe a társadalom többségének érdekeivel vagy jólétével. Mások hasznosnak látják a tevékenységüket, mert újabb és újabb platformokat biztosítanak az azonos érdekű embereknek, hogy hallassák a hangjukat, és ha elég erősek, akár befolyásolják is a politikát.

Az Egyesült Államok a bevándorlók hazája, így – szükségszerűen – a különböző etnikai érdekek hangsúlyosabban jelennek meg. Közismert például – a nagyjából 40 millióra tehető – ír amerikaiak erős befolyásolási képessége. Noha közülük nem mindenki támogatta a Sinn Féint a múlt század utolsó évtizedeiben

Észak-Írorszáiban tomboló erőszakhullám alatt, az ő nyomásuk is kellett ahhoz, hogy Bill Clinton elnök 1994-ben fogadja Gerry Adamset, s ezzel a gesztussal segítsen „szalonképessé” tenni az ír katolikus szervezetet, s részben annak katonai szárnyát is. A másik fő tényező a különböző etnikumok és általában a külföldi országok lobbitevékenységében az Egyesült Államok globális hegemón szerepe: nagyon kevés az olyan nagy jelentőségű ügy a világban, amelyet az Egyesült Államok részvétele nélkül – vagy akarata ellenére – meg lehet oldani. Így logikusnak tűnik, hogy száznál is több ország folytat valamilyen lobbitevékenységet az USA-ban, és tart fenn hivatalosan ügyvédi irodákat, hivatásos lobbistákat vagy informálisan olyan személyeket, akik valamilyen szinten (személyes összeköttetés, rokon kapcsolatok stb.) befolyással lehetnek fontos döntéshozókra a törvényhozásban vagy a végrehajtói ágazatban.

A külföldi „ügynökök” tevékenységének jogi kereteit először az 1938-ban elfogadott külföldi ügynökök regisztrációs törvénye (*Foreign Agents Registration Act, FARA*) rögzítette, amelyet azóta többször is módosítottak. Az alapvető feltételek: egy külföldi országnak hivatalosan dolgozó személynek vagy szervezetnek regisztrálnia kell magát az Igazságügyi Minisztériumban, fel kell fedni, milyen kapcsolat fűzi a megbízójához, milyen tevékenységet végez, illetve mindezt milyen pénzügyi háttérrel végzi. A *Lobbying Disclosure Act* (1995) továbbá megkívánja, hogy a lobbitevékenységet végzők negyedévenként beszámolót készítsenek a Kongresszus két házának. A külföldi országok megbízásából tevékenykedő lobbik a pénzügyi háttérrel, a politikai beágyazottságot, a formális és informális kapcsolatrendszereket stb. kihasználva több szinten próbálják befolyásolni a külpolitikai döntéshozatalt. Így javaslatokat, háttérelemzéseket és egyéb anyagokat juttathatnak el törvényhozókhhoz, illetve különböző tisztviselőkhez a végrehajtói ágazatban; cikkeket és tanulmányokat közöl(tet)hetnek újságokban; riportokat készíttethetnek a rádióban és a televízióban; filmeket szponzorálhatnak (természetesen nem „nyíltan”) „Hollywoodban”; konferenciákat rendezhetnek és finanszírozhatnak kutatóintézetekben, és ott kutatásokat és tanulmányokat támogathatnak; úgynevezett tanulmányutakat szervezhetnek a megbízó országába; sőt kampánytámogatást is adhatnak politikusoknak közvetetten különböző politikai akcióbizottságokon keresztül, és így tovább. Az egyik legismertebb legális módszer a kongresszusi bizottságok előtt tett „tanúvallomásoké” (*testimonies*), különösen a különböző albizottságokban szervezett meghallgatásoké. Időnként a felszínre kerülnek illegális támogatások is. Al Gore elnökhelyettes például egy „közösségi” rendezvényen vett részt egy Los Angeles melletti buddhista templomban 1996-ban, de később kiderült, hogy

„pénzügyi vonatkozása” is volt az eseménynek – az a pénz, amelyet a demokrata politikus kampánycélokra kapott a helyszínen, Tajvanból érkezett. Az eddig legnagyobb visszhangot kiváltó eset 2016-ban történt, amikor a modern kommunikációs lehetőségeket, a közösségi médiát kihasználva oroszok próbálták befolyásolni az az évi amerikai elnökválasztást. Ezek kirívó példák, de általános a gyanú, hogy különböző fedőcégeken, illetve titkosszolgálatokon keresztül a külföldi illegális befolyási kísérletek meglehetősen gyakoriak az Egyesült Államokban. Egyfajta „állatorvosi ló” esete a zsidó befolyás az Egyesült Államok közel-keleti politikájára. Washington stratégiai és erkölcsi alapon gyakorlatilag Izrael 1948. május 14-i megalakulása óta (Harry S. Truman elnök még aznap *de facto* elismerte az ideiglenes zsidó kormányt) a zsidó állam első számú támogatója – katonailag, gazdaságilag, politikailag és diplomáciailag egyaránt. Ezt a sokszor reflexszerű támogatást egyesek, legalábbis részben, a legjelentősebb amerikai zsidó lobbiszervezet, az *American Israel Political Action Committee (AIPAC)* tevékenységének tudják be. Az Amerikai Cionista Tanács által 1951-ben életre hívott szervezet a saját adatai szerint 100 000 taggal rendelkezik, és a súlyát – többek közt – gazdasági, pénzügyi, társadalmi és kulturális téren felelős vezetői pozíciókat betöltő személyek adják. Az AIPAC általában közel áll az izraeli politikai jobboldalhoz, illetve meghittebb a viszonya a republikánusokkal az Egyesült Államokban, mint a demokratákkal, noha „kétpártinak” definiálja magát. Hasonlóképpen elvben „kétpárti” a liberálisabb amerikai zsidó lobb, a 2007 óta létező *J Street*, amely a demokraták közel-keleti politikájához áll közelebb, illetve Izraelben a baloldalhoz. A nyilvánosságban, valamint a szakmai körökben nagy érdeklődést keltett, és éles vitát váltott ki John J. Mearsheimer és Stephen M. Walt 2007-ben publikált *The Israel Lobby and American Foreign Policy* című könyve, amelynek az egyik tézise az volt, hogy az AIPAC időnként negatív hatással van az Egyesült Államok külpolitikájára, és Washington a Közel-Keleten alkalmanként Tel-Aviv, s nem a saját érdekeit követi.

Az Egyesült Államok közel-keleti politikájának egy másik sarokköve Szaúd-Arábia, többek közt és elsősorban az energiaellátás terén. A szunnita királyság ugyanakkor stratégiai ellenlábas a síita Iránnak, Washington első számú ellenfelének a tágabb Közel-Keleten. A szaúdi érdekek ugyanakkor nem minden esetben vágnak egybe az izraeli érdekekkel, s így az Egyesült Államoknak alkalmanként egyensúlyoznia kell közöttük. Míg a zsidó érdekek képvisellete inkább egy szervezethez köthető, a szaúdi befolyás egyidőben klasszikus példáját jelentette a személyes kapcsolatok fontosságának. Bandar bin Sultan Al

Saud több mint két évtizedig volt országa nagykövete az Egyesült Államokban (1983–2005), és jelentős befolyásra tett szert a legmagasabb politikai körökben is – a legszorosabb munkakapcsolata George H. W. Bushsal és George W. Bushsal volt. Két kérdésben lehet kiemelni a befolyását: erősen támogatta az Irak elleni háborút 2003-ban, és – tágabb értelemben – a Bush-adminisztráció neokonzervatívjainak elképzelését más közel-keleti államok, így Irán és Szíria „demokratizálására” is. Másrészt, sokszor a zsidó lobbival megküzdve, fegyvereladásokat, így fejlett harci repülőgépeket, sikerült keresztülvinni a Fehér Házon és a törvényhozásban is.

Egy másik, ugyancsak viták kereszttüzében lévő lazább szervezet az úgynevezett Kína-lobbi. Itt „Kínán” a Kínai Köztársaságot (Tajvant) kell érteni. A Tajpej melletti különböző, főként konzervatív erők által finanszírozott lobbis elsődleges célja a Kínai Köztársaság támogatása minden lehetséges eszközzel. A Kína-lobbi 1945 után a polgárháborúban Csang Kaj-sek oldalára állt, és a kommunista hatalomátvétel után azzal vádolta a Truman-adminisztrációt, hogy „elvesztette” Kínát. Ezt követően kiállt a „két Kína” politikája mellett, ellenezte Richard M. Nixon 1972. februári útját a Kínai Népköztársaságba, majd a döntést 1979-ben, amikor az Egyesült Államok megszüntette a hivatalos diplomáciai kapcsolatokat Tajvannal, és a kommunista Kínát ismerte el (az „egy Kína” elve). A Kína-lobbi ezt követően a Tajpejnek szánt rendszeres amerikai fegyvereladásokért küzd, hogy Tajvan adott esetben meg tudja védeni magát a kommunista Kína támadása ellen.

Végül ide lehet sorolni számos nem kormányzati szervezetet (NGO-t), amelyek elsősorban a fejlődő országoknak nyújtandó segélyek esetében játszhatnak döntő szerepet a helyszínen készített jelentésekkel, az ott szerzett információkkal, különös tekintettel a humanitárius helyzetre, az emberi és a polgári jogok érvényesülésére (például *Amnesty International*, *Human Rights Watch* stb.). Rajtuk kívül informális befolyást gyakorolnak kutatóintézetek, *think-tankek*, mint például a *Council on Foreign Relations*, a *RAND Corporation*, a *Brookings Institution*, az *American Enterprise Institute*, és még hosszan lehetne sorolni őket. Egy Magyarországot is érintő példa a RAND kutatóinak a *Foreign Affairs* című folyóiratban megjelent egy írása, amely a NATO bővítése mellett szállt síkra Ronald D. Asmus, Richard L. Kugler és F. Stephen Larrabee *Building a New NATO* című írása az 1993. szeptemberi/októberi számban. Az is nyílt titok volt, hogy például a Lockheed Martin erőteljes lobbizása is kellett a kétharmados szenátusi többséghez, amely a ratifikáláshoz szükséges.) Hasonlóképpen, egyetemi tanszékek és intézetek, illetve azok egyes kutatói befolyást

szerezhetnek a külpolitikai döntéshozatalban. Henry A. Kissinger például a Harvardon dolgozott, s mellette tanácsadó is volt a Kennedy-adminisztrációban (igaz, akkor nem tartozott a legbelső körökhöz). McGeorge Bundy, ugyancsak a Harvardról, nemzetbiztonsági tanácsadó lett John F. Kennedy mellett, utódja ebben a pozícióban, Walt W. Rostow a bostoni MIT-ből, Condoleezza Rice pedig a Stanford Egyetemről került a Fehér Házba – a példákat ebben az esetben is lehetne még sorolni. Röviden: az „átjárás” a kormányzat és az „akadémia”, a tudományos világ között folyamatos az Egyesült Államokban az utóbbi évtizedekben („árnyéklobbizás”). Ez az úgynevezett forgóajtó jellemző egyfelől a nagy tanácsadó cégek és nagyvállalatok, másfelől a kormányzat viszonyára. Számos fontos kormányzati posztot betöltő ember került a *Big Money*, a *Big Oil*, a *Big Defense* vezetéséből miniszteri, nagyköveti, befolyásos fehér házi pozícióba; sőt a multinacionális vállalatok ezeken a területeken (és újabban a telekommunikáció terén is) egyfajta „privatizált külpolitikát” folytatnak.

Média és közvélemény

„Maga szállítsa a képeket, én meg szállítom a háborút” – mondta állítólag William Randolph Hearst, az amerikai bulvársajtó egyik legendás alakja (a magyar származású Joseph Pulitzer mellett), amikor Frederic Remington 1897-be Kubába látogatott, hogy illusztrációkat készítsen a Hearst-lapoknak a spanyol–kubai háborúról. A bulvársajtó már korábban „megdolgozta” az amerikai közvéleményt a kubaiak mellett, és a spanyolok ellen: a spanyol katonai főparancsnok Valeriano Weyler tábornokról csak mint „Mészáros” Weylerről írtak, noha a kubaiak sem bántak kesztyűs kézzel az ellenfeleikkel. A közvélemény manipulálása a világháborúk alatt is folyt: a németek „hunokként” jelentek meg az amerikai sajtóban az I. világháború alatt, a II. világháborúban pedig rasszista felhangoktól sem mentesen írtak a japánokról az amerikai sajtóban, miközben a tömeggyilkos Joszif Sztálin „Joe bácsivá” szelődött Franklin D. Roosevelttel és az amerikai tömegtájékoztatás szóhasználatában. A politikai elit természetesen nem a sajtót követte, a befolyás fordított irányban történt: a sajtó legfeljebb felerősítette és közérthetőbbé tette a közvélemény számára a politikusok üzeneteit és szándékait, és segített abban, hogy az emberek többsége támogassa a kormányzati politikát.

A sajtó befolyását hangsúlyozni kívánók egy mitikus, de nagy valószínűséggel soha meg nem történt eseményt emelnek ki, az úgynevezett Cronkite-

pillanatot. Walter Cronkite 1962-től kezdődően a CBS esti híradójának műsorvezetője volt és több más korabeli újságíróval együtt rendkívüli népszerűségnek örvendett, többek közt hitelessége és integritása okán. 1968. február 27-én a vietnámi Tet-offenzíva idején a kormányzati propagandával szemben kijelentette, hogy az amerikai háborús erőfeszítések zsákutcába jutottak, és ideje lenne elgondolkozni a tárgyalásos békéről. A mítosz szerint Lyndon B. Johnson elnök (1963–1969) az adást látva megjegyezte: „Ha elvesztettem Cronkite-ot, akkor elvesztettem az amerikai középosztályt is.” Feltehetően soha nem hangzott el ez a kijelentés, de jól mutatja, hogy a döntéshozók teljes mértékben tudatában voltak a sajtó tömegbefolyásoló erejének. Akik valójában közvetetten befolyást tudtak – és tudnak – gyakorolni a döntéshozókra a színpad mögött, azok a politikai vezetőkkel társadalmi és személyes jó kapcsolatokat ápoló lap- és televíziós társaságok tulajdonosai. Így, többek közt, a 20. század második felében Henry Luce (*Life, Time, Fortune*), a Sulzberger család (*The New York Times* és egyéb *Times*-kiadványok) vagy a Graham család (*The Washington Post*). Mellettük feltűntek a múlt század utolsó évtizedeiben a kábeltelevíziók tulajdonosai, így Ted Turner (*CNN*) és Rupert Murdoch (*Fox News*). A 21. században pedig a közösségimédia-szolgáltatók élnek a hatalmukkal a politika befolyásolására, köztük például Mark Zuckerberg (*Facebook*), Jack Dorsey (a *Twitter* egyik alapítója), Bill Gates (*Microsoft*) stb. Az 1990-es években sokat beszéltek az úgynevezett CNN-effektusról, azaz arról, hogy a kábeltelevízió riportjai a szomáliai humanitárius katasztrófáról hozzájárultak a Bush-adminisztráció döntéséhez, hogy 1992-ben amerikai csapatokat küldjenek a kelet-afrikai országba – mint ahogy a katonák gyors kivonásához Bill Clinton elnöksége idején, amikor 1993. október elején Mogadishuban amerikai katonák haltak meg a harcok alatt, s néhányuk holttestét ellenségeik a televíziós kamerák előtt mutogatták. A valóságban a CNN-nek és a többi televíziós társaságnak nem volt jelentős befolyása sem a katonák bevetésére, sem a kivonására.

A politikai élet polarizálódását a nyomtatott és elektronikus sajtó is követte. A vezető napilapok és hetilapok, az úgynevezett hálózattélevíziók (*network television*) és a kábelszolgáltatók nagy része jól megkülönböztethető politikai agendát követ. A liberális, az Egyesült Államokban baloldalinak számító média a külpolitikában a multilateralizmus híve, olyan „progresszív” ügyeket karol fel, mint a klímaváltozás, a zöld politikák, megértőbb a nemzetközi szervezetekkel vagy éppen az Európai Unióval szemben, legalábbis retorikában érzékenyebb olyan kérdésekben, mint például az emberi jogok, a polgári jogok, a nők, vallási, etnikai, nemi kisebbségek jogai más országokban, és így tovább. A konzervatív,

jobboldalinak számító oldal fő témája az Egyesült Államok biztonsága (akár egyoldalúan is), az amerikai katonai fölény fenntartása, a versenytársak, így elsősorban Kína hatalmának gyengítése, kevésbé pozitív vélemény az ENSZ-ről és szakosított intézményeiről, valamint az EU-ról és általánosságban az amerikai érdekek nyíltabb képviselője a világon. A média befolyása ott érhető tetten, hogy felhívja a figyelmet egy jelenségre és/vagy felnagyítja azt – a 24/7-es hírfolyam miatt rövidíti a reakcióidőt, és sokszor kevésbé átgondolt döntésekhez vezet: ahogy egy amerikai politológus fogalmazott, eltűnteti az idő védő szűrőjét. Végül, félrevezetheti a döntéshozókat azzal, hogy nem mindig választja el a tényeket és a véleményeket, és emiatt – ha csak a médiára támaszkodnának – téves premisszákból indulnának ki a helyzetértékeléseknél.

Ajánlott irodalom

- ASMUS, Ronald D. (2003): *A NATO kapunyitása*. Budapest: Zrínyi.
- CARTER, Ralph G. (2020): *Making US Foreign Policy: The Essentials*. Boulder: Lynne Rienner.
- GVOSDEV, Nikolas K. – BLANKSHAIN, Jessica D. – COOPER, David A. (2019): *Decision-Making in American Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HALBERSTAM, David (1988): *Mert övék a hatalom*. Budapest: Európa.
- MEARSHEIMER, John J. – WALT, Stephen M. (2007): *The Israel Lobby and American Foreign Policy*. London: Penguin Books.
- PRESTON, Thomas (2001): *The President and His Inner Circle: Leadership Style and the Advisory Process in Foreign Policy Making*. New York: Columbia University Press.

Glant Tibor

Az USA és a világ

Bevezetés

Az Amerikai Egyesült Államok mai világunk meghatározó nagyhatalma. Alapvetően hegemon helyzetben van, és nincs jele annak, hogy ezt fel akarná adni, vagy hogy a közeljövőben kénytelen lenne feladni. Globális vezetői szerepe katonai, gazdasági, tudományos-technológiai és kulturális szinten egyaránt megkérdőjelezhetetlen,¹ és azonnali hozzáférése van a birodalom működtetése szempontjából kulcsfontosságú információkhoz (vagy azok többségéhez). Ráadásul Washington az I. világháború óta – tehát több mint 100 éve – deklarálta a maga képére kívánja formálni a világot. Ezért elengedhetetlenül fontos a tengerentúli nagyhatalom ön- és világképét tanulmányozni és megérteni.

A mai Egyesült Államok nyilvánvalóan birodalom, és birodalomként is működik, de nem szereti ekként definiálni magát. Mint minden birodalomnak, ennek is van narratívája – ha tetszik, „története” – arról, hogyan vált nagyhatalommá, és milyen világrendet szeretne. Mandelbaum (2022) például „gyenge hatalomnak” nevezi a 20. század elejére kiépített észak- és közép-amerikai befolyást, nagyhatalomnak nevezi az USA-t a két világháborúban, szuperhatalomnak a hidegháborúban és hiperhatalomnak napjainkban. Ez a „diadalmas menetelés egy szebb és sikeresebb jövő felé” hagyományos amerikai történelmi (siker)narratívának számít, hiszen egyszerre épít az amerikai kultúra pozitív jövőképére és kivételességtudatára. E kettő nélkül nem érthető meg sem az USA működési logikája, sem a világban betöltött szerepe. Nézzük a részleteket!

¹ BRZEZINSKI 2016: 23–24.

Birodalmi öntudat: kivételességtudat és a három Pax Americana

Kivételességtudat és küldetéstudat

Az amerikaiak kivételességtudata visszakövethető a gyarmati korig, tehát az állam megalapítása előtti időkig. A „hitük miatt üldözöttek menedéke” (a zarándok atyák) imázs a 19. században fokozatosan kiegészült a „nem olyan, mint az Óvilág” és a „második újrakezdés” (*second chance for humankind*) toposszal.. Hartz (1955) ezt liberális kivételességtudatnak (hangsúlyozottan *liberal exceptionalism*) nevezi, és úgy érvel, hogy az USA azért más, mint a „nyugati civilizáció” összes többi sikeres állama, 1. mert ott nem volt középkor, és nincsenek születési alapon járó/biztosított kiváltságok, illetve 2. mert az újvilági állam eleve liberális alapon szerveződött.

Ez a kivételességtudat természetesen küldetéstudattal is társult.² A 19. században, a nyugati (kontinentális) terjeszkedés korában a mesternarratíva a „civilizáció” elvitele volt a „vadonba”: az amerikaiak egyik legfontosabb szava, a „*frontier*” (nálunk ez körülbelül: vadnyugat) is a kettő közti határvonalat jelölte. A 20. század elején Theodore Rooseveltt fejlesztette tovább az eredetileg a keleti és nyugati félteke egymás ügyeibe történő beavatkozását elutasító Monroe-doktrínát³ úgy, hogy az Egyesült Államokat a kontinens „egyetlen civilizált hatalmának” nevezte, és hozzárendelte a „vonakodó csendőr” szerepet – ekkor még hangsúlyozottan regionális-kontinentális szinten.

Tíz évvel később Woodrow Wilson – a Németország ellen hadüzenetet kérő kongresszusi beszédében – már arról beszélt, hogy az Egyesült Államoknak morális kötelezettsége belépni abba a világháborúba, amelyet a demokrácia és az autokrácia erői vívnak, valamint hogy „a világot biztonságossá kell tennünk a demokrácia számára”. Az elnök szerint „ez a háború fog véget vetni a háborúzásnak”, az általa meghirdetett új rend sikerességét pedig a 14 (plusz 9, összesen 23) pontban összegzett elvek, valamint a „tudományos” (s ezért

² PETERECZ 2016.

³ Ezt a magyar történetírás hagyományosan Monroe-elvnek nevezi, Truman hasonlóan fontos deklarációját (1947) viszont doktrínának. Véleményem szerint az „elv” kifejezés nem adja vissza a szó eredeti, amerikai jelentését, ezért használom a doktrína kifejezést. Az elnöki doktrínákról és azok politikai és retorikai szerepéről egy későbbi alfejezetben még szönlünk.

a wilsoni logika szerint automatikusan igazságos) béke szavatolja majd. Arthur S. Link (1957) ezt a liberális demokráciát globalizálni szándékozó wilsoni külpolitikát egyenesen „küldetéstudatos diplomáciának” (*missionary diplomacy*) nevezte. Ennek célja a háború utáni világ amerikai mintájú átszervezése volt, természetesen angol-amerikai vezetéssel. Ez volt az első kísérlet egy, az amerikai kontinensen is túlmutató Pax Americana megteremtésére. Párizsban az európai győztesek bosszúvágya és Wilson „prófétai” pozíciójának elvesztése azonban rövid távon is életképtelen hibridet hozott létre: maradt az európai nagyhatalmi politika (új szereplőkkel bővítve, ám a vesztesek kizárásával), de az Egyesült Államok politikai részvétele nélkül, hiszen Washington végül nem csatlakozott a Népszövetséghez.

Wilson kudarcából tanulva Franklin Delano Roosevelttel kormánya már a II. világháború idején letárgyalta a háború utáni, új (immár második, részben meg is valósult) Pax Americana létrehozásának feltételeit (Teherán, Jalta, Potsdam, Quebec, Bretton Woods, ENSZ stb.). Ez az új amerikai világrend Truman elnöksége alatt öltött végső formát – kiegészülve több mint negyven regionális katonai védelmi szövetséggel –, és ez volt a Szovjetunió ellenpontja (és ellentézise) a hidegháború időszakában, 1945 és 1989 között. Így az amerikai birodalom építése 1945 után egyfajta kegyelmi állapotban folyt, hiszen az USA morális fölénye a Szovjetunióval szemben nyilvánvaló volt.

Lehet azon vitatkozni, hogy az Egyesült Államok nyerte-e meg, vagy a Szovjetunió vesztette el a hidegháborút, de a „csodák éve” (1989) vitán felül új távlatokat nyitott az amerikai birodalomépítés előtt. Ez a harmadik Pax Americana kora, és ma is ebben élünk. Brzezinski szerint az Egyesült Államok számára az a legnagyobb kihívás, hogy sikeresen tudja működtetni globális birodalmát – elsősorban továbbra is az eurázsiai kontinensen, de fizikailag azon kívülről.⁴ Ennek a kulcsa az, hogy a szövetségesek akarjanak Washingtonnal együttműködni – ezt nevezte Gaddis „meghívásos” birodalomnak (*empire by invitation*).⁵ Egyes értelmezések szerint az Egyesült Államok a 2010-es évek közepén elvesztette megkérdőjelezhetetlen hegemon pozícióját, de a 2022-ben kirobbant orosz–ukrán háborúban való amerikai részvétel, illetve az európai közösségre gyakorolt amerikai nyomás (az orosz energiafüggőség drasztikus megszüntetése és az európai–kínai gazdasági-politikai kapcsolatok elvágására

⁴ BRZEZINSKI 2016: 30.

⁵ GADDIS 1997: 33–36.

tett kísérlet) inkább arra utal, hogy az amerikai birodalom hanyatlásáról szóló narratívák erősen túloznak.

A három Pax Americana

A fentebb röviden felvázolt három Pax Americana tartalmilag ugyanazt a liberális demokratikus amerikai ön- és világképet tükrözi: amerikai vezetéssel integrálni a világot (korábban annak az USA számára elérhető részeit), politikai, gazdasági, kulturális, technológiai és katonai téren egyaránt. Az amerikai típusú liberális demokrácia exportjával kéz a kézben járt az amerikai kultúra (például film és zene) és technológia (például mobiltelefon és internet) terjesztése, és az ezek előtt álló akadályok (például védővámok, a filmek kvótája) lebontása. Reagan óta rendszeresen halljuk a mindenkori elnöktől, hogy „Amerika a világ legnagyobb-szerűbb nemzete” – bár az komoly nemzetközi botrányt okozna, ha például a német kancellár vagy a magyar kormányfő mondana ilyet saját nemzetéről. Másként megfogalmazva: az Egyesült Államok kivételességét a tőle a II. világháború után egyoldalúan függővé vált nyugati világ kész tényként fogadja el, és fel sem merül annak megkérdőjelezése. Ez az önkéntes elfogadás amerikai elvárás, és egyben visszaigazolás is Európa részéről, hiszen ráerősít arra a jövőorientált narratívára, miszerint az „amerikai nemzetépítés” és „demokráciaexport” folyamatos sikertörténet és az emberiség javát szolgálja. Ezen a ponton érhető tetten, hogy az amerikai külpolitikát egyszerre mozgatja a (vélt és/vagy valós) nemzeti érdek és a küldetéstudatos idealizmus.

A három Pax Americana közti különbséget tehát azok nemzetközi elfogadottságában és megvalósulásában, valamint kiterjedésében kell keresnünk: a wilsoni változat megrekedt a „mi lett volna, ha” szintjén, a trumani változat ellenőrzése alá vonta a szabad világot és részben a harmadik világot is, az 1989 utáni változat pedig annyira globális, amennyire az megvalósítható.

Isteni küldetés

A fentebb bemutatott amerikai birodalmi narratívának van egy olyan vonása, amelyet ma már igyekeznek elhallgatni, mégis szerves része az amerikaiak önképének: küldetésük „isteni eredete”. John Winthrop Reagan által idézett (1630-as) prédikációjában az Újvilág Isten országának földi megjelenése

(*God's shining city upon a hill*), a 19. század mesternarratívája szerint a kontinentális nyugati terjeszkedést (ha tetszik, birodalomépítést) Isten második kiválasztott népe (*God's second chosen people*) isteni küldetésként (*Manifest Destiny*) hajtja végre. A Párizsban 1919-ben végül elbukó wilsoni új rendet Herbert Hoover egyenesen Amerika első keresztes hadjáratának (*America's First Crusade*, 1942) nevezte, Eisenhower II. világháborús memoárja pedig a *Keresztes háború Európában* (*Crusade in Europe*, 1948) címet kapta. 1956-ban vált hivatalosan nemzeti mottóvá, és került fel a birodalmi szimbólummá emelt „zöldhasú”-ra (*greenback*, a dollár bankjegyek beceneve) az „*In God We Trust*” (Istenben hiszünk!) jelmondat. A hidegháborús amerikai identitás szerves része volt a hitben élő amerikaiak és a (keresztény) hitben élőket üldöző, bebörtönző és legyilkoló (ateista-istentagadó) kommunisták szembeállítás. S bár az 1968-as nemzedék ezt a mesternarratívát alapjában kérdőjelezte meg, birodalmi válságok esetén (elsősorban a republikánus elnökök) mégis ehhez nyúlnak. A 2001. szeptember 11-i terrortámadás után például Bush elnök Amerika új kihívóit a „gonosz tengelyének” (*Axis of Evil*) nevezte (a II. világháborús ellenfél – *Axis* – és a bibliai gonosz – *Evil* – retorikai ötvözésével),⁶ és első felindulásában (a támadások napján) keresztesháborút hirdetett a nemzetközi terrorizmus ellen.

Mivel a birodalmi narratíva szerint az amerikai „kiválasztott nép” és „isteni küldetés”-t teljesít – tehát eleve igaza van –, vele szemben kritikának nincs helye. Paul Hollander – a tudományos fogalom megalkotója – szerint az Amerika-ellenesség (*anti-Americanism*) az „elkövető” pszichés zavarait tükrözi: irigylő az amerikaiak sikereit és/vagy elutasítja a modernizációt. Szerinte a 21. század első évtizedében ez volt az „egyetlen globális ideológia”, és felerősödését öt okra vezeti vissza: 1. a Szovjetunió összeomlásával elveszett a negatív morális ellenpont; 2. az amerikai birodalmiság nyílt katonai felvállalása; 3. a republikánus elnökök (először Bush, majd Trump) globális népszerűtlensége; 4. a globalizáció és az amerikai kultúra globálissá válásának elutasítása; 5. az iszlamista fundamentalisták fellépése.⁷ Hollander könyvének megjelenését követően heves

⁶ Ezt hívja a kultúratudomány az ismerős megidézésének (*invoke the familiar*), s ezt az eszközt az amerikai külpolitika rendszeresen alkalmazza. Az 1950-es években „vörös” fasiszmusnak nevezték a kommunizmust, a 2000-es években pedig „iszlamofasiszmus”-nak az új, radikális arab nacionalizmusokat. Bagdad 2003-as elfoglalásakor a Szaddam-szobor CNN által élőben közvetített ledöntése pedig 1956 egyik ikonikus mozzanatát idézte meg.

⁷ HOLLANDER 2004: 16–20.

tudományos és közéleti vita robbant ki a témában. Az ellenérvek közül figyelmet érdemel az a felvetés, hogy miért ne volna szabad Amerikát kívülről kritizálni, ha belülről (Noam Chomsky, Howard Zinn stb.) szabad, illetve hogy az amerikai birodalmi hatalomgyakorlás (Vietnám, Chile, Afganisztán stb.) kritikája nem Amerika-ellenesség a szó hollanderi értelmében, hiszen jogos sérelmekre épül.⁸

Az amerikai birodalom sajátos elemei és működése

A kötet előző fejezeteiben már részletesen bemutatottuk az amerikai alkotmányos rendszert és azon belül a külpolitika helyét, a külpolitikát meghatározó amerikai nemzeti ideológiákat, valamint a külpolitikai döntéshozatal működési mechanizmusait. Így itt és most csak azokra az egyedi aspektusokra helyezzük a hangsúlyt, amelyek érdemben befolyásolják az USA szerepét és megítélését a világban. Ezek közé tartozik a döntéshozatal intézményi kereteinek folyamatos alakítása, a külpolitika és a hírszerzés nyilvánosság előtt zajló, kongresszusi felügyelete, a döntéshozatal regionális preferencialistája, valamint a birodalmiság és a (humanitárius) segélyezés összekapcsolása.

A döntéshozatal intézményi keretei

Az első Pax Americana meghirdetésekor, az Egyesült Államok hadba lépése idején (1917. április) a külpolitikai döntéshozatal az elnök és legfőbb tanácsadója, House ezredes privilégiuma volt. Robert Lansing külügyminisztert – aki egyébként ismert nemzetközi jogász volt – például teljes mértékben kizárták a 14 pont megalkotásából. Wilson londoni és római nagykövete (Walter Hines Page és Thomas Nelson Page) az elnök korábbi, tudományos műveinek kiadója volt, legfőbb bécsi diplomáciai képviselője (Frederick Courtland Penfield) pedig az egyik legjelentősebb kampányfinanszírozója. Walter Lippmann szerint Lansing irodájában a lehúzható Európa-térkép az 1878-as berlini kongresszus előtti állapotokat tükrözte, a katonai hírszerzést pedig Ralph Van Deman ezredes csak a hadba

⁸ A SHAFR (Society for the Historians of American Foreign Relations) 2007-es konferenciáján a társaság akkori elnöke, Max Paul Friedman teljes plenáris előadását ennek a témának szentelte. FRIEDMAN 2008: 497–514.

lépést követően (1917 májusában) kezdhette el megszervezni.⁹ Az elmúlt száz év során tehát az amerikai külpolitikai infrastruktúra fokozatosan épült ki.

1946 második felében született meg a döntés a Fehér Házban, hogy az USA békeidőben is felvállalja a nyílt konfrontációt a világháborúban még szövetséges Szovjetunióval. 1947-től építették ki azt a külpolitikai infrastruktúrát, amely lehetővé tette (és teszi) az amerikai birodalomépítést és annak működtetését. Ekkor hívták életre az addig önálló tengerészeti és hadügyi tárca egyesítésével a Védelmi Minisztériumot, a Központi Hírszerző Ügynökséget (CIA), a Nemzetbiztonsági Tanácsot és a Vezérkari Főnökök Egyesített Tanácsát is. Ezt követte a NATO, majd további közel ötven hasonló regionális védelmi szövetség létrehozása. Az amerikai kultúra terjesztése céljából elindították a hidegháborús rádiókat, a Fulbright-programot és a Salzburg-szemináriumot. A két nagy párt megállapodott (Vandenberg-határozat, 1948) abban, hogy – 1919-cel ellentétben – nem teszik belpolitikai viták tárgyává a hidegháborús külpolitikát.¹⁰ A harmadik Pax American korában – vagyis napjainkban – a katonai akciókat Washington már nem önálló szuperhatalomként hajtja végre, hanem az ENSZ (például jugoszláv örökösödési háború) vagy a NATO (a terrorizmus elleni háború 9/11 után) égisze alatt.¹¹ Az Amerikán kívüli világ számára ez azt sugallja, hogy az amerikai birodalmi érdekek érvényesítését nemzetközi konszenzus övezi (ENSZ), és minden katonai akció alapvetően önvédelmi jellegű (NATO). Retorikai szinten ezzel ellensúlyozzák a „világ csendőre” narratívát.

A nyilvánosság kontrollja és az arra adott kormányzati válaszok

Az USA szerepét a világban és annak nemzetközi megítélését alapvetően befolyásolja az a tény, hogy az amerikai külpolitikát és hírszerzést a sajtó és a Kongresszus rendszeresen vizsgálja, és a vizsgálat eredményeit nyilvánosságra is hozzák. Egy mai átlagos médiafogyasztó tudja, hogy mi a különbség az FBI, a CIA és az NSA között, de fogalma nincs arról, hogy hívják a német, francia, kínai vagy indiai titkosszolgálatot, vagy hogy mi a különbség az MI5 és az MI6 között. Ez a fajta nyilvánosság egyfelől a törvényes keretek szigorúbb

⁹ GLANT 2008: 198–220.

¹⁰ MAGYARICS 2014: 319–343.

¹¹ MAGYARICS 2012: 7, 15.

betartására, másfelől cenzúrára és dezinformációs stratégiák kialakításra sarkallta és sarkallja az amerikai külügyet és szolgálatokat.

A vietnámi háború óta a fősodratú amerikai sajtóban rendszeresen jelennek meg politikai indíttatású szívárogtatások és oknyomozó cikkek. Előbbire ismert példa a Pentagon-iratok ügye (1971), a WikiLeaks (Assange, 2006), Edward Snowden filmen is bemutatott esete (2013) vagy a legutóbbi, 2023-as incidens, amelyet állítólag egy 23 éves nemzeti gárdista egyedül követett el. A Mý Lai-i mészárlás bemutatásával kezdődő oknyomozó külpolitikai újságírás már összefüggő és a hivatalos amerikai kormányzati narratívát cáfolni igyekvő értelmezéseket közöl.¹² Idetartozik Woodward ikonikus könyve a CIA és a közép-amerikai drokartellek kapcsolatrendszeréről (1987), az Abu Ghraib-i börtönfotók esete (2004) vagy Hersh írása az Északi Áramlat elleni terrorista terrortámadásról (2023).

Ez a fokozott médianyilvánosság nyilvánvaló okokból soha nem volt sajátja a hagyományos birodalmi politizálásnak, a szolgálatok rendszeres ellenőrzése a Kongresszus (értsd: egy másik hatalmi ág) által viszont egyedi eleme az amerikai rendszernek. A szolgálatok első átvilágítását a Kongresszus és az elnök gyakorlatilag egyszerre kezdeményezte 1975-ben: előbbit a Church-bizottság, utóbbit a Rockefeller-bizottság formájában. A nemzetközi kapcsolatok alakítását és kutatását az forradalmasította, hogy mindkét bizottság jegyzőkönyveit és végső jelentését maga az amerikai kormányzat jelentette meg hivatalosan, több kötetben. Hasonló 21. századi példa a 9/11-es terrortámadásokat vizsgáló bizottság jelentése (2004), illetve a terrorizmus elleni globális háborúban alkalmazott – nem egyszer nemzetközi jogot sértő – amerikai vallatási módszerek feltárása (2014).

Az amerikai külügyi vezetés és a szolgálatok számára a rendszeres kongresszusi ellenőrzés érdekes dilemmát jelent. Ez a fajta transzparencia erősíti azt az amerikai narratívát, miszerint az amerikai birodalom nyíltan és őszintén szembenéz saját hibáival és elismeri a túlkapasokat is: tehát hiteles, és nem olyan, mint a korábbi birodalmak (lásd fentebb a kivételességnarratívát).¹³ Ugyanakkor a titkosszolgálatosság lényege a titkosság: ezt viszont aláássa a Kongresszus és a sajtó rendszeres ellenőrzése, a szolgálatok mozgási szabadságát korlátozza. Itt tehát két hatalmi ág harcát látjuk: ebben mindkét fél maga mellé próbálja

¹² HERSH 1970.

¹³ Ennek viszont ellentmond az Amerika-ellenesség vádja minden, főleg külső kritikával szemben, ahogyan arról Hollander kapcsán fentebb már szóltunk.

állítani a médiát, s azon keresztül a közvéleményt. A végrehajtó hatalmi ág ebben a helyzetben két eszközzel élhet, és láthatóan él is: cenzúrával és dezinformációval.

Régi klasszikus politikai *bonmot*, hogy „háború idején az igazság az első áldozat”.¹⁴ Az amerikai kormányzat minden háborúban alkalmazta, és ma is alkalmazza az állami cenzúra intézményét. A 2010-es évektől kezdve új tendenciának tűnik, hogy a cenzúrákat nem a fősodratú média ellenében, hanem azzal együttműködve üzemeltetik. Az amerikai demokrácia válságának látványos bizonyítéka, hogy ezt az eszközt a szövetségi kormányzat belpolitikai téren, például választási kampányban is beveti. A 2022-ben indított Twitter-akták ijesztő képet festenek a szövetségi kormányzat és a közösségi médiumok együttműködéséről. A cenzúra másik, kevésbé látványos eleme a korábban kutathatóvá tett történelmi források visszatitkosítása. Ifj. Bush elnök második ciklusában például a koreai háborúval (1950–1953) és a kubai rakétaválsággal (1962) kapcsolatos külügyi és hírszerzési iratokat tikosítottak vissza.¹⁵

A nyilvános és nem nyilvános birodalmi (kül)politizálás nyilvánosság előtt nehezen vállalható elemeinek elfedésének gyakran használt eszköze a dezinformáció. A fejezet írása során folyamatban lévő orosz–ukrán háború erre két szemléletes példát is kitermelt. A konfliktus kirobbanásakor egy sor „harctéri” videó járta be az internetet, ám számos esetben kiderült, hogy a felvételek számítógépes játékokból származnak. Ezeket részben tekinthetjük ártatlan tréfának is, ám az Északi Áramlat gázvezeték felrobbantása körül kialakított értelmezési háború nyilvánvalóan az olvasók valóságérzetének megingatását szolgálja. A robbantás 2022. szeptember 26-án történt, hivatalos magyarázatot azonban sokáig nem kaptunk erre a példa nélküli akcióra.¹⁶ 2023. február 8-án jelent meg Seymour Hersh cikke a *Substack*-en, amelyben a Biden-kormányzatot vádolta meg a robbantással. Egy hónappal később a *New York Times* – Hersh-hez hasonlóan amerikai kormányzati forrásokra hivatkozva – azt állította, hogy ukránbarát

¹⁴ Az idézet Hiram Johnson amerikai szenátortól származik, 1917-ből. Ez KNIGHTLEY 1975 mottója is.

¹⁵ A Cold War International History Project (George Washington University) jóvoltából például 2000-ben még nyilvános volt a Mongúz-hadművelet (a Kuba elleni CIA- és katonai akciók forgatókönyve 1959 és 1962 között) csaknem teljes szövege, ma már nem az.

¹⁶ Még a hidegháború legsötétebb időszakaiban sem volt szokás a polgári lakosság energiabiztonságát ellátó infrastruktúra támadása: a Barátság kőolajvezetékét például egyszer sem érte ilyen támadás.

(de sem a jelenlegi ukrán vezetéshez, sem a NATO-hoz nem köthető) szabotőrök voltak az elkövetők. 2023. május elején a svédek azt közölték, hogy a robbantások idején orosz hajókat láttak a térségben. A legfrissebb, német kormányzati információk szerint mégis az ukránok voltak az elkövetők. Ebben a modern dezinformációs kampányban az egymással versengő narratívák már nem a valóság megismerését szolgálják, hanem – a posztmodern politika és média logikáját követve – szabadon választható értelmezési kereteket ajánlanak a példátlan incidensről: mindenki számára, ízlés szerint.

Regionális preferenciák

Az amerikai birodalmiság működésének harmadik sajátos eleme a regionális preferenciák dimenziója.¹⁷ A második és a harmadik Pax Americana közös eleme, hogy birodalmát Washington a tengeren túlról működteti. Mivel az Egyesült Államokat közvetlen támadás sem Mexikó, sem Kanada részéről nem fenyegeti, a birodalmi válságok kezelésében a Fehér Háznak jelentős mozgásteret van. Párhuzamos válságok esetén általában fontossági sorrendet állítanak fel. Hagyományos, „európai típusú” párhuzamos válságkezelést (értsd: reálpolitikát) az elmúlt 75 évben csak a Nixon–Ford duótól láthattunk (például 1973-ban Izrael, Chile és Vietnám kapcsán).

Az Egyesült Államok számára hagyományosan Közép- és Dél-Amerika a legfontosabb térség: ha itt gond van, minden erőforrást ide összpontosítanak. Ez a 20. században – különösen az első két évtizedben és a hidegháborúban – általában katonai beavatkozást jelentett. A két világháború közti időszakban a Távol-Kelet volt a második legfontosabb régió: itt elsősorban Japán katonai-politikai terjeszkedésének megállítása volt a cél. Az európai politikából az Egyesült Államok tudatosan kimaradt, Közép-Európában a térség stabilizálásának biztosítása volt a cél. Washingtont ekkoriban a Közel-Kelet és Afrika pusztán befektetési célpontként érdekelte, ahogyan a Szovjetunió is, amelyet csak 1933-ban ismert el hivatalosan. A hidegháborúban először a Távol-Kelet (Japán pacifikálása, a kommunista Kína kérdése, később Indokína), majd – legkésőbb 1979-től – a Közel-Kelet volt a második számú prioritás. A második Pax Americana korában ez volt a leglátványosabb prioritásváltás amerikai

¹⁷ Az egyetlen, magyar nyelven is olvasható átfogó amerikai külpolitika-történet (MAGYARICS 2014) is ezt a logikát követi.

résről, hiszen a térségben csak 1946-ban jelentek meg (ekkor a Szovjetuniót tartották távol Irántól), majd elsőként ismerték el a frissen létrehozott zsidó államot, Izraelt (1948). 1979-ig Irán számított az USA legfontosabb térségbeli szövetségesének Izraelen kívül. Az 1979-es iráni iszlám forradalom és túszedráma, valamint a szovjet támadás a szomszédos Afganisztán ellen a két szuperhatalom közti konfliktus homlokterébe emelte a térséget. A britek és franciák távozását követően (Szuez, 1956) a helyiek immár az Egyesült Államokban látták az új fehér gyarmatosítót: így vált az USA a közel-keleti terrorizmus új céltáblájává az 1980-as évekre. Ez a konfliktus a Szovjetunió összeomlásával sem ért véget, hiszen a leglátványosabb terrortámadás 2001. szeptember 11-én érte az Egyesült Államokat. Nyugat-Európa stabilan harmadik számú preferencia maradt, s Washington több politikai érdeklődést mutatott Afrika, mint a szovjet megszállás alatt sínylődő Közép-Európa iránt.

1989 után, a harmadik Pax Americana korában Latin-Amerikát a Közel-Kelet követi a listán, s Iránt Szaúd-Arábia váltotta a legfontosabb regionális szövetséges státuszában (Izrael után, természetesen). Kínára és Indiára potenciális gazdasági kihívóként tekintenek amerikai részről, a volt szovjet tábor nagy részét pedig integrálták a NATO-ba és az Európai Unióba. Az amerikaiak európai birodalma meghívásos alapon működik,¹⁸ és ezt egyik fél sem akarja feladni. Washington Oroszországra ellenséggként, Ukrajnára pedig konfliktusövezetként tekint a 2010-es évek közepe óta. A balti államokat és Finnországot már szintén integrálták a NATO-ba, Svédország felvétele folyamatban van. Ezzel az amerikai birodalom elérte a lehetséges legtávolabbi határait, hiszen semmiféle jel nem utal arra, hogy Oroszország, Kína vagy India csatlakozni kívánna az újvilági „majdnem hegemonhoz”. Így vált az Egyesült Államok „futottak még” tengerentúli országból globális nagyhatalommá alig háromnegyedszázad alatt.

Humanitárius segélyezés – a civil szféra bevonásával

Az amerikai birodalom működésének negyedik egyedi eleme a diplomácia és a humanitárius segélyezés (tágabb értelemben a kormányzati és a civil szféra) összekapcsolása, amely szintén amerikai „találmány”. A hagyományos amerikai gondolkodás szerint a háború olyan katasztrófa (*disaster*), amely azonnal

¹⁸ GADDIS 1997.

az elesettek megsegítéséért kiált (*relief*); a háborút pedig újjáépítés (*reconstruction*) követi. Az I. világháború során és után amerikai egyházi és civil szervezetek sora végzett segélyező munkát. 1919 januárjában a szövetségi kormányzat is belépett ebbe a politikai térbe és magával vitte az európai szövetséges hatalmakat is: a Kongresszus hathavi megbízással életre hívta az Amerikai Segélyelosztó Szervezetet (*American Relief Administration, ARA*), annak élére a korszak vezető filantrópját, Herbert Hoovert állította, és a projektet megtámogatta 200 millió dollárral. Wilson Párizsban elérte, hogy az ARA vezesse és koordinálja a szövetséges segélyezési programokat. Amikor az ARA mandátuma lejárt, a szervezetet átalakították NGO-vá, és így folytatták a munkát 1923-ig. Ez az amerikai segélyprogram forradalmi újítás volt, hiszen altruista indíttatású volt, és a győztesek mellett a vesztes országokra, sőt az időközben ellenséggé előlépő Szovjet-Oroszországra is kiterjesztették. A határok állandó mozgása-mozgatása és a még és már nem létező országok közti konfliktusok által kitermelt drámai menekültválság mellett az amerikaiak foglalkoztak még a hadifoglyok hazaszállításával, a hadiárvak ügyével és gyermekétkeztetéssel, sőt a Habsburgok utáni Közép-Európában – a Vöröskereszt bevonásával – modernizálták a csecsemő- és anyagondozást is.¹⁹ Az 1960-as évek amerikai újbalos történetírása – gyakran szó szerint átvéve a kommunista történelemhamisító narratívát – megpróbálta ezt a segélyezési programot az amerikai imperializmus trójai falovaként bemutatni.²⁰ A száraz tények azonban azt mutatják, hogy az Egyesült Államok nem vett aktívan részt az európai politika alakításában, bár az amerikai magántőke jelentős szerepet játszott a legyőzött Ausztria és Magyarország pénzügyi stabilitásának biztosításában, illetve – nem egyszer szembemenve a kormányzati akarattal – a német és a szovjet gazdaság újjáépítésében és modernizálásában is. Erre azonban csak a Hoover-féle segélyakciók lezárását követően, 1923 őszétől került sor (például Dawes-terv, Young-terv).

A II. világháború idején a húsz évvel korábban létrehozott civil és egyházi segélyszervezetek ismét akcióba lendültek. Az amerikai kvékerek például egyenesen tankönyvet írtak és kurzusokat tartottak a segélyezésben részt venni kívánó önkéntesek számára,²¹ a Joint (*Jewish Joint Distribution Committee*) pedig az európai zsidóság megmentésén dolgozott. A háború után két új szereplő jelent meg a színen: az újonnan létrehozott ENSZ Menekültügyi Főbiztossága és maga

¹⁹ KIND-KOVÁCS 2022: 121–152.

²⁰ GLANT 2022: 266–270.

²¹ KRAUS 1944.

a Truman-kormány, utóbbi a teljes európai térség gazdasági rehabilitációját célzó Marshall-terv meghirdetésével. Ezt a kezdeményezést a Szovjetunió és az általa megszállt közép-európai országok azonban elutasították. 1948-ban az új kommunista vezetők kiutasították Magyarországról a kvékereket és a Jointot is.

Az 1959-ben bemutatott *Ordító egér* (*The Mouse That Roared*) című angol politikai szatíra éppen ezt a diplomáciát és segélyezési hajlandóságot összekötő amerikai trendet állította középpontba. A történet egy (fiktív) európai nagyhercegségben, Grand Fenwickben játszódik. A miniállam fő exportterméke egy vörösbőr, ezt azonban gonosz kaliforniai bortermelők egy hasonló nevű, de olcsóbb és rosszabb minőségű termékkel leveszik a piacról. A korai középkorban létrehozott törpeállam nem tud tiltakozni Washingtonnal, ugyanis a konfliktus kirobbanásának pillanatáig hivatalosan el sem ismerték az Egyesült Államok létezését. A fenyegető államcsőd ellen egyetlen menekülési útvonal marad, és ezt a miniszterelnök vázolja fel az uralkodónőnek: hétfőn hadat üzenünk az Egyesült Államoknak, kedden elveszítjük a háborút, és péntekre megérkeznek az amerikai segélyek. A „háborút” egyébként Grand Fenwick nyeri, elkerülük az atomháborút, de új dilemmák elé állítják a nagyhercegség és a két szuperhatalom vezetőit is.

A hidegháború második felében az amerikai kormányzat fokozatosan bevonta a civil szervezeteket is, elsősorban a kulturális diplomáciába. Az amerikai Fulbright-ösztöndíjasok például az IREX és a Ford-alapítvány égíse alatt érkeztek Magyarországra, hiszen államközi műszaki, tudományos és kulturális csereegyezményt csak 1977-ben írtunk alá az amerikaiakkal. A civil segélyszervezetek a vasfüggönyön túli válságok menekültjeit továbbra is támogatták. Ilyen volt a Hoover által életre hívott First Aid for Hungary 1956-ban, és hasonló támogatást kaptak 1968-ban a cseh és szlovák, majd 1981-ben a lengyel menekültek is. 1984-ben érkezett Magyarországra a Soros György által létesített Nyílt Társadalom Alapítvány, amely néhány éven belül lebontotta a kommunista diktatúra információs monopóliumát.

1990-ben Molnár Tamás már konkrét potenciális veszélyforrásként azonosította a politikai térben aktív, de választói felhatalmazás és társadalmi ellenőrzés nélkül működő NGO-kat.²² Legkésőbb a 2015-ös európai menekültválság a legszélesebb nyilvánosság előtt is igazolta ezeket a félelmeket. Ezt a puha hatalomgyakorlási technikát (*soft power*) napjainkban elsősorban – de nem kizárólag – az amerikai demokrata kormányzatok alkalmazzák. Az ebben részt vevő civil

²² MOLNÁR 2022: 22–23.

szervezetek elvileg a társadalmi igazságtalanság és a korrupció ellen harcolnak, ám rendszeresen beleavatkoznak a fogadó ország belügyeibe is – s teszik ezt választói felhatalmazás nélkül, Magyarországon pedig egyenesen a választói akarattal szembemenve.²³ Ez az újfajta politikai aktivitás napjainkban már egyértelműen aláássa a Wilson–Hoover duó által megalapozott „jótékony birodalom” (*benevolent empire*) imázst.

Elnöki doktrínák, feltartóztatás, nemzetbiztonsági stratégiák

A II. világháborút követően az Amerikai Egyesült Államok a nemzetközi politika (egyik) főszereplőjévé lépett elő, és ennek a külpolitikának a mindenkori elnök a hivatalos „arca”. Ennek legfőbb oka a kötetünkben már bemutatott alkotmányos rendszer természetében keresendő. Az amerikai elnöknek jóval nagyobb külpolitikai mozgástere van, mint bármelyik demokratikusan megválasztott kollégájának, hiszen a hatalmi ágak markáns elválasztása miatt az elnök a végrehajtó hatalmi ág fejeként maga dönthet diplomáciai és katonai kérdésekben is. Ebbe a Kongresszus csak korlátozott módon szólhat bele, például a költségvetés megnyirbálásával, a részben nyilvánosság előtt zajló vizsgálatokkal és – extrém esetben – az alkotmányos felelősségre vonás (*impeachment*) eszközével.²⁴ Ezért az egyes elnökökhöz társított, az esetek többségében a hazai és nemzetközi nyilvánosságnak szánt „doktrínák” különösen fontos szerepet játszanak az amerikai külpolitika kommunikációs stratégiáiban és elemzői értelmezésében is. Ebben az alfejezetben először a hidegháborús feltartóztatási stratégiákat és elnöki doktrínákat tekintjük át, majd a harmadik Pax Americana korában ezek továbbélését és az 1987 óta „kötelező” nemzetbiztonsági stratégiákat.

²³ A 2022-es magyar választásokon a Center for American Progress nevű civilszervezet 11 „mikroadományozója” közel 4 milliárd forintnyi dollárral támogatta az ellenzéki kampányt, hivatalosan nem a pártokat, hanem a Márki-Zay Péter vezette „mozgalmat”.

²⁴ Míg egy parlamentáris demokráciában például a törvényhozás kikényszerítheti egy kormánytag leváltását, erre Amerikában csak az elnöknek van joga.

Feltartóztatási stratégiák

A hidegháborús amerikai külpolitika sarokköve a George F. Kennan által 1946-ban megfogalmazott „feltartóztatás” (*containment*) doktrínája volt. A Truman-kormányzatot követően minden adminisztráció hirdetett új feltartóztatási stratégiát, és ezek általában beilleszthetők a szimmetrikus vs. aszimmetrikus értelmezési keretbe. A szimmetrikus feltartóztatás doktrínája szerint a szovjet agressziót az adott ponton és pillanatban egyenlő erő bevetésével kell megállítani, az aszimmetrikus szerint viszont a Fehér Ház dönti el, hogy adott kommunista agresszióra reagál-e, és ha igen, hol, mikor és hogyan. Utóbbira példa az Eisenhower-kormányzat „masszív ellencsapás” (*massive retaliation*) narratívája és – nem nyilvános – predelegációs (*nuclear predelegation*) gyakorlata.²⁵ Ezt a vonalat folytatva: Kennedy „rugalmas válaszcímzés”-ről (*flexible response*) beszélt, Lyndon Johnson pedig differenciálásról és hídépítésről a két nagy tábor között. A Nixon–Ford-korszak kulcsszava az enyhülés volt, Carter pedig az emberi jogokra helyezte a hangsúlyt. Reagan volt az első elnök, aki tudatosan kilépett ebből a retorikai dimenzióból, és a hidegháború megnyeréséről kezdett beszélni.²⁶

Az amerikai birodalmiság egyik kulcseleme az, hogy Washington konkrétan elvárja saját szövetségeseitől, hogy meg se kérdőjelezzék az amerikai kivételesség toposzát. Ezért hosszú időn keresztül nem illett rámutatni az alkalmanként messianisztikusan idealista amerikai retorika és a nyers amerikai birodalmi hatalomgyakorlás közti szakadéokra. Ezt először az újbóloldali történetírás, majd a vietnámi háború ellen tüntető *baby boomer* generáció vállalta fel, később pedig olyan ikonikus nyelvész-politológusok és történészek, mint Noam Chomsky és Howard Zinn. A hidegháborús amerikai birodalomépítést azért tekinthetjük kegyelmi állapotnak, mert – legalábbis retorikai szinten – a „szabad világ vezetője” a „rab nemzetek” pártfogója volt, a „gonosz birodalmának” következetes ellenfele. Ez a gyakorlatban azonban másként nézett ki: a demokratikusan megválasztott, de Washingtonnak nem tetsző latin-amerikai kormányok megvádolása (a teljesség igénye nélkül: Guatemala, 1954; Dominikai Köztársaság,

²⁵ A kubai rakétaválság kapcsán derült ki, hogy mindkét szuperhatalomban létezett olyan vezetői utasítás, amely szerint bizonyos kivételesen kritikus helyzetekben Washington és Moszkva konkrét engedélye nélkül is be lehetett vetni taktikai atomfegyvert. GLANT 2014: 131–32.

²⁶ GADDIS 2005: 342–379.

1965; Chile, 1973) ugyanúgy retorikai csapda volt a Fehér Ház számára, mint a szabad világ kollektív biztonsági rendszerébe (NATO) betagozódott Törökország vagy az 1970-es évek közepéig fasiszta diktatúráként működő Spanyolország és Portugália. A hidegháborúról írt egyik legjobb (és leginkább időtálló) könyvében Gaddis ezeket az ellentmondásokat vizsgálta, az adott kormányzat retorikájának és tetteinek összevetésével.²⁷ Az érthetőség kedvéért egy magyar vonatkozású példa: Eisenhower kampánya során (1952) az elnökjelölt és későbbi külügyminisztere, John Foster Dulles egyaránt arról beszélt, hogy „a kommunizmust vissza kell szorítani” (*rollback*), a vasfüggönyön túli fővárosokat pedig „fel kell szabadítani” (*liberation*). Amikor ezt a rádiók (SZER, Amerika Hangja) által is közvetített üzenetet 1956-ban Lengyelországban és Magyarországon is komolyan vették, Washington – amerikai szempontból érthető módon – nem vállalta fel a közvetlen konfrontációt Moszkvával.

Elnöki doktrínák

Az elnök doktrínák kérdésköre – bármennyire is vonzó téma – azért csak részben alkalmas eszköz az amerikai külpolitika értelmezéséhez, mert egyes diplomáciai fordulópontokhoz kapcsolódnak ilyen dokumentumok, másokhoz viszont nem. Az amerikai történetírás által számontartott első elnöki doktrína James Monroe (1823), a második Harry S. Truman (1947) nevéhez kötődik.²⁸ Wilson-doktrínáról ugyanakkor nem beszélünk, bár a demokrácia globális elterjesztését meghirdető (Németország ellen hadüzenetet kérő 1917. áprilisi) beszéde és az azt kiegészítő 14 (és további 9) pont legalább olyan súlyú, mint Monroe vagy Truman deklarációja – legutóbb például a Biden-kormányzat idézte egy hivatalos dokumentumban. Trumant követően azután az amerikai sajtó és történetírás minden elnökhöz saját doktrínát társít – ezzel leértékelve a külpolitikai doktrínák paradigmateremtő vagy paradigmaváltó természetét. Tovább komplikálja az értelmezés kereteit és lehetőségeit az, hogy a két legnagyobb hidegháborús amerikai traumához (a kubai rakétaválsághoz és a vietnámi vereséghez) viszont nem

²⁷ Az eredeti változat 1982-ben jelent meg.

²⁸ A Monroe-doktrínát többen is kiegészítették, ezeket „*corollary*”-nek nevezi a szakirodalom. Ezek közül a leghíresebb Theodore Roosevelttől 1907-es beszéde, amelyben az Egyesült Államokat a nyugati félteke egyetlen (!) civilizált hatalmának nevezte, és magának vindikálta a regionális csendőr szerepét.

kötődik ilyen „doktrína”. Az elnöki doktrínák azért megkerülhetetlenek mégis, mert az amerikai nemzeti történetírásban ezekre építették fel a hidegháborús (és egyben birodalomépítő) mesternarratívát, és ezeket minden amerikai egyetemi történelemtankönyv szerzője „rituálisan” fel is sorolja. Nézzük röviden a listát!

1947-ben Truman (a görög válság kapcsán) meghirdette a kommunizmus ellen harcoló erők gazdasági és (szükség esetén akár) katonai támogatását, de szigorúan a szovjet blokkon kívül. Ezt Eisenhower kiterjesztette a Közel-Keletre, ahol a két világháború közti időszakban az Egyesült Államok a „futottak még” kategóriában sem volt jelen, 1946-tól viszont (ahogyan arról a regionális preferenciák kapcsán már szóltunk) fokozatosan főszerelővé lépett elő. Kennedy és Johnson doktrínája a kommunizmus latin-amerikai elterjedésének kívánt gátat szabni: előbbi „bármilyen áron” (*pay any price, bear any burden*), utóbbi a demokratikusan megválasztott dominikai kormány megbuktatásával (a választás nem belügy, ha kommunista kormányt juttat hatalomra). Részben a vietnámi helyzetre reagálva Nixon meghirdette a „mi fizetünk, ti harcoltok” elvet, azzal kiegészítve, hogy az USA nukleáris védőernyőt biztosít szabad világbeli szövetségesei számára, Carter pedig az iráni túsízárság kapcsán jelentette be, hogy az USA a katonai erő alkalmazását is opciónak tekinti érdekei védelmében a Perzsa-öböl térségében. Reagan nyíltan felvállalta a szabadságukért harcolók támogatását, de csak a totalitárius (értsd: szovjet vagy szovjet típusú) rezsimekkel szemben. A legutóbbi „doktrína” az ifjabb Bush elnök nevéhez kötődik, de annak megjelenése már nem elnöki beszédhez, hanem egy új típusú kormányzati dokumentumhoz köthető.

Nemzetbiztonsági stratégiák

Némileg leegyszerűsítve azt mondhatjuk, hogy a feltartóztatási stratégiák a mindenkori elnökválasztási kampányok keretében jelentek meg, a doktrínákat pedig a kortárs sajtó „kanonizálta” az éppen aktuális napi politikai válság kapcsán mondott elnöki beszédek alapján. Ebben a retorikai kavalkádban próbált rendet tenni az 1986-ban elfogadott Goldwater–Nichols-törvény, amely 1947 és a 2001-es *Patriot Act* törvény között a védelmi szféra legátfogóbb átszervezését valósította meg. Az új törvény kötelezte a Fehér Házat arra, hogy hivatalos nemzetbiztonsági stratégiát (*National Security Strategy, NSS*) hozzon rendszeresen nyilvánosságra. Az első hivatalos NSS 1987-ben készült, az eddigi utolsó pedig 2022 októberében. 1986-ban az Irán-kontra ügy kapcsán joggal felháborodó demokrata kongresszusi többség évente kötelezővé tette volna az NSS

közzétételét, arra hivatkozva, hogy így átláthatóbb a költségvetés tervezése. A hidegháború utáni, harmadik Pax Americana korában az NSS az előre megtervezett kormányzati külpolitikai kommunikáció része, és nem egyes válságokra adott azonnali reakció (mint a doktrínák többsége). Nézzünk erre is néhány példát!

1994-ben tették közzé a Clinton-kormány második NSS-ét, amelyben az USA helyét és szerepét definiálták a hidegháború utáni világban. Eszerint az Egyesült Államoknak továbbra is aktív szerepet kell játszania a világ számára fontos térségeiben, biztosítani kell kedvező nemzetközi környezetet az amerikai gazdaság belső fejlődése számára, és tovább kell terjeszteni a demokráciát a világban (*Engagement and Enlargement*). A 2002-es NSS-t Bush-doktrínának is nevezik, hiszen a 43. elnök ekkor és itt hirdette meg Amerika preventív háborúhoz (egyoldalú megelőző csapáshoz) való jogát a terrorizmus elleni globális háború keretében. Az Obama által kiadott 2010-es NSS ismét a diplomáciai (az unilaterálissal szemben multilaterális) vonalat helyezte előtérbe a háborúzással szemben, különösen Oroszország, Kína és India vonatkozásában. Itt jelenik meg először a kiberbűnözés kiemelt nemzetbiztonsági kockázatként. A Trump idején kiadott 2017-es NSS (*An America First National Security Strategy*) kimondottan az amerikai érdekek – az erő pozíciójából való – védelmére helyezi a hangsúlyt, Oroszországot és Kínát pedig „revizionista” (a hidegháború után kialakult nemzetközi rendet, vagyis a harmadik Pax Americanát megkérdőjelező) külpolitikát folytató, az USA érdekeit fenyegető államként írja le. Ez az első NSS, amelyben a klímaváltozás kérdése nem jelenik meg jelentős nemzetbiztonsági kockázatként. A Biden-féle 2022-es NSS a megszokott témák mellett visszahozza a környezetvédelem kérdését a prioritások közé, és olyan új kihívásokat azonosít, mint például a világjárványok és a biovédekezés (*biodefense*) ügye, az élelmiszer-biztonság kérdése, valamint a transznacionális bűnszervezetek és a korrupció elleni közös, nemzetközi fellépés.

A feltartóztatási stratégiákban, elnöki doktrínákban és nemzetbiztonsági stratégiákban az a közös, hogy egyaránt kormányzati kommunikációs termékek, és az amerikai és nemzetközi közvéleményhez szólnak; céljuk pedig nyilvánvalóan az ellenségek és a kihívások azonosítása mellett a pozitív amerikai birodalmi imázs fenntartása. Utóbbira azért is nagy szükség van, mert a hagyományos idealista retorika és az alkalmanként nyers birodalmi hatalomgyakorlás közti szakadék a 2020-as években egyre szélesebbnek látszik.

Amerika és a világ a 2020-as években

2023-ra nyilvánvalóvá vált, hogy az amerikai demokrácia – és ezzel együtt az amerikai birodalom – válságban van, mint ahogy az is, hogy ez aláássa az Egyesült Államok nemzetközi megítélését és nagyhatalmi pozícióját. Ez azonban csak akkor vezetne az amerikai birodalom összeomlásához akár középtávon is, ha lenne olyan kihívó, aki hajlandó és képes lenne Washington helyébe lépni, ahogyan azt Amerika tette az európai nagyhatalmakkal (például a britekkel a Közel-Keleten és a franciákkal Indokínában) a II. világháború után. Ezt a szerepet a putyini Oroszország szeretné, de nem képes betölteni, Kína és India pedig egyelőre meg sem hajlandó próbálni, még regionális szinten sem.

Demokrácia- és birodalmi válságról akkor beszélhetünk, ha egy kultúra az előtte tornyosuló kihívásokra olyan válaszokat ad, amelyek túlzottnak, indokolatlanul erőszakosnak, nehezen értelmezhetőnek vagy egyenesen pánikszerűnek tűnnek – hiszen ezek a reakciók aláássák az adott kultúra önképét és birodalmi hitelességét. A 2020-as évek Amerikájában ezekre számos példát látunk, de egyelőre semmi nem utal arra, hogy ezek általánossá, rendszerszintűvé vagy kizárólagossá válnának. Az amerikai demokrácia válságával és a birodalmi hanyatlással kapcsolatos diskurzus ma mégis legalább annyira hangos, mint az 1970-es évek első felében volt – a vietnámi háború elvesztésekor és a Watergate-botrány idején –, bár a mai helyzet egyelőre kedvezőbb, mint az 50 évvel ezelőtti. Ennek okát részben Amerika szerves belső fejlődésében (demokráciaválság), részben a 2020 óta drámaian megváltozott nemzetközi helyzetben (Covid–19²⁹ és az orosz–ukrán háború) kell keresnünk. A belső válság nyilvánvalóan hozzájárult a nemzetközi kapcsolatok radikális átalakulásához, az erre adott amerikai katonai-politikai válasz pedig aláássa az amerikai birodalmi narratíva hitelességét – és éppen ezért táplálja a hanyatlás- és válságnarratívákat.

Az amerikai demokrácia belső válságának a kulcsa nem az elnökválasztások körüli csalásnarratívákban keresendő,³⁰ hanem abban, hogy a választásra jogosultak és a választásokon részt is vevő amerikaiak körében egykor többségben

²⁹ Az amerikaiak többsége a Covid-lezárásokat úgy élte meg, hogy a kormányzat korlátozza alapvető állampolgári, alkotmányos jogait. Világszerte érdekes dilemma volt, hogy ki milyen mértékben hajlandó lemondani alapvető jogairól, pusztán az ismeretlen szupervírustól való félelemből.

³⁰ Az amerikai történelem során súlyos válságot okozott az 1800-as, az 1824-es, az 1876-os és a 2000-es elnökválasztás, hiszen egyik alkalommal sem tudták a megszokott

volt a *baby boomer* generáció, ma viszont már nem, a politikai hatalmat azonban nem akarja átadni a következő nemzedékek képviselőinek. Ez a „boomer” elit saját befejezetlen politikai agendáját viszi tovább az 1960-as évekből: főként a kisebbségi jogok kiterjesztését és védelmét (most éppen a szexuális kisebbségeket), valamint a környezetvédelmet. Ezek valóban legitim politikai témák, ugyanakkor új, 21. századi kihívásokkal láthatóan nem kívánnak foglalkozni. Ez azért különösen ironikus, mert a nagyvállalatok demokráciatorzító hatását, a média kormányzati szolgálatba állítását, a mesterséges intelligencia által felvetett etikai és biztonsági kérdéseket vagy a szupervírusok és a génsebészet veszélyeit éppen ez a generáció fogalmazta meg elsőként a (tulajdonképpen önmaga szórakoztatására létrehozott) tudományos-fantasztikus irodalomban és filmben.³¹

A bideni külpolitika egyszerre mutat nehezen értelmezhető jegyeket és drámaian új változásokat is. Előbbire jó példa, hogy az amerikai külügy nyilvánosan is bejelentette, hogy nyíltan deklarált célnak tekinti a szexuális kisebbségek jogainak védelmét és kiterjesztését az egész világon. Ez legitim és nemes célkitűzés, és az Amerikától egyoldalúan függő Európában működik is, de nehezen elképzelhető, hogy ezzel új barátokat – és nem csak ellenségeket – lehet szerezni a Közel-Keleten, Kínában és Indiában.

A bideni külpolitika európai irányvonala viszont látványosan új elemeket is tartalmaz – és ezeket sokkal inkább tekinthetjük egy új birodalmi politika első megnyilvánulásainak, mint kapkodásnak vagy válságjeleknek. Az új amerikai stratégia immár nyíltan deklarált célja Európa leválasztása az olcsó orosz nyersanyagokról, elsősorban az olajról és a földgázról. A hidegháború idején számos amerikai–orosz (szovjet) *proxy*háborút láttunk (Korea, Vietnám, Afganisztán), de a jelenlegi orosz–ukrán fegyveres konfliktus az első, amelyik Európa

játékszabályokkal lezárni a folyamatot. Ezekhez képest sem a 2016-os, sem a 2020-as választás nem volt rendkívüli.

³¹ A teljesség igénye nélkül: a nagy cégek, a kormányzat, a média és a demokrácia viszonyáról Alfred Bester és Philip K. Dick írt már az 1950-es években, a szupervírusokról pedig Michael Crichton 1969-ben (*Az Androméda-törzs*). A mesterséges intelligencia etikai kérdéseit Asimov feszegette a robotika három alaptörvényében (*Én, a robot*, 1950), a Skynet és az emberiség küzdelmét pedig a Terminátor-filmek dolgozták fel. Az emberi gének módosításáról A. E. van Vogt írt már 1940-ben (*Slan*), az 1980-as években érkeztek a Tini Nindzsa (mutáns) Teknőcök, a 2000-es évek elején pedig elkezdődött a részben génmnipulált szuperhősök (például Pókember) filmes reneszánsza.

területén folyik. 2023 tavaszán (nyilvánvalóan amerikai nyomásra) megnyitották az európai piacokat a génmódosított ukrán mezőgazdasági árucikkek (gabona és méz) előtt, noha ezek behozatalát az EU-s szabályozás és számos tagállam (közte Magyarország) törvényei és/vagy alkotmánya is tiltja. Úgy tűnik, hogy Washington az európai uniós vezetők segítségével próbálja a nemzetállami ellenállást és önvédelmi reakciókat letörni. (Az Európába érkező olajra és a gázra van szankció, az Egyesült Államok számára kulcsfontosságú orosz uránra egyelőre nincs.)

Ennek a nyers erővel megtámogatott birodalmi hatalomgyakorlásnak az lehet a következménye, hogy meginog a „meghívók” bizalma a „meghívottban”, így az amerikai birodalom egyik legerősebb legitimációs támaszát veszítheti el, amit csak további erővel lehet pótolni. J. William Fulbright szenátor 1966-ban már figyelmeztette az akkori elitet a „hatalmi gög” várható negatív hatásaira. Akkor és ott őt meghallották, és a mai amerikai kül- és belpolitikában is megjelenhetnek olyan erők – akár már a következő választáson –, amelyek inkább a kompromisszum, mint a konfrontáció irányába mozognak.

Felhasznált irodalom

- BRZEZINSKI, Zbigniew (2016): *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*. New York: Basic Books.
- FRIEDMAN, Max Paul (2008): Anti-Americanism and U.S. Foreign Relations. *Diplomatic History*, 32(4), 497–514.
- FULBRIGHT, J. William (1966): *The Arrogance of Power*. New York: Random House.
[A kötet magyar nyelven is megjelent, *Hatalmi gög* címmel az MSZMP legbelső körei számára fenntartott „Kossuth zárolt” sorozatban, dátum nélkül.]
- GADDIS, John Lewis (1997): *We Now Know: Rethinking Cold War History*. Oxford – New York: Oxford University Press.
- GADDIS, John Lewis (2005): *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*. Oxford – New York: Oxford University Press.
- GLANT Tibor (2008): *Kettős tükörben: Magyarország helye az amerikai közvéleményben és külpolitikában az első világháború idején*. Debrecen: Debreceni Egyetemi.
- GLANT Tibor (2014): „Már a kubai rakétaválság sem a régi”. Gondolatok a hidegháború legforróbb pillanatának 50. évfordulója alkalmából. *AETAS*, 29(4), 126–142.

- GLANT Tibor (2022): A felejtés karanténjában: amerikai segélyezés az I. világháború után. In SERES Attila (szerk.): „Fejtágító”. *Ünnepi tanulmányok Pásztor Péter 80. születésnapjára*. Pécs: PTE BTK TTI MOST Kutatócsoport, 265–281.
- HARTZ, Louis (1955): *The Liberal Tradition in America: An Interpretation of American Political Thought since the Revolution*. New York: Harcourt – Brace and Company.
- HERSH, Seymour M. (1970): *My Lai 4: A Report on the Massacre and Its Aftermath*. New York: Random House.
- HOLLANDER, Paul szerk. (2004): *Understanding Anti-Americanism: Its Origins and Impact at Home and Abroad*. Chicago: Ivan R. Dee.
- KIND-KOVÁCS, Friederike (2022): *Budapest’s Children: Humanitarian Relief in the Aftermath of the Great War*. Bloomington: Indiana University Press.
- KNIGHTLEY, Philip (1975): *The First Casualty. From the Crimea to Vietnam: The War Correspondent as Hero, Propagandist, and Myth Maker*. New York: Harcourt – Brace and Jovanovich.
- KRAUS, Hertha szerk. (1944): *International Relief in Action, 1914–1943*. Philadelphia: Herald Press.
- LINK, Arthur S. (1957): *Wilson the Diplomatist: A Look at His Major Foreign Policies*. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- MAGYARICS Tamás (2012): *Állandóság és változás az Egyesült Államok külpolitikai identitásában és eszköztárában*. Budapest: MKI.
- MAGYARICS Tamás (2014): *Az Egyesült Államok külpolitikájának története. Mítosz és valóság: érdekek és értékek*. Budapest: Antall József Tudásközpont.
- MANDELBAUM, Michael (2022): *The Four Ages of American Foreign Policy*. Oxford – New York, Oxford University Press.
- MOLNÁR Tamás (2022): *Európa zárójelben*. Budapest: Közép- és Kelet-európai Történelem és Társadalom Kutatásáért Alapítvány.
- PETERECZ Zoltán (2016): *A kivételes Amerika. Az amerikai kivételesség történelmi bemutatása*. Budapest: Gondolat.
- PORTER, Stephen R. (2017): *Benevolent Empire: U.S. Power, Humanitarianism, and the World’s Dispossessed*. Philadelphia: Penn State University Press.
- WOODWARD, Bob (1987): *Veil: The Secret Wars of the CIA, 1981–1987*. New York: Simon & Shuster.

Kötetünk az Amerikai Egyesült Államok politikai rendszeréről, annak kereteiről és szerkezetéről, szabályairól és eljárásairól, valamint intézményeiről és szereplőiről kíván átfogó képet adni, s fő célkitűzése, hogy segítsen eligazodni a gyakorlatias, egyúttal tekintélyes hagyományokra és szövevényes kapcsolati hálókra épülő amerikai közéletben.

Éppen ezért ismerteti a politikai gondolkodás kezdetektől meghatározó elméleti kérdéseit, köztük a föderalizmus koncepcióját és dinamikáját, a szövetségi és tagállami kormányzatok működését, valamint az ideológiák jelentőségét. Bemutatja továbbá az amerikai államberendezkedés meghatározó szereplőit az elnöktől és a végrehajtó szervezetektől kezdve a Kongresszuson, pártokon és érdekcsoportokon át a Legfelsőbb Bíróságig, s betekintést nyújt az Amerikai Egyesült Államok külvilághoz fűződő viszonyába és a külpolitikai döntéshozatal mechanizmusába is.

Reméljük, hogy munkánk közelebb hozza a magyar olvasóhoz a Capitolium, a Fehér Ház és a főváros többi ikonikus épületének falai közt rejlő, színes és izgalmas világot.

