

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 színpad 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 színpad 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. Érdekes 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 „szenátor” 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 „alsó” 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. Érdekesség, 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 közeli” 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 rekeszteni (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 „terméket” tekinti: 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 előtt, 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 presztízst 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 nyeresre”.

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. Jogszálya 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 osztnak 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 éberrel 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 meggyőződések, 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 elnöknél, 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 véleményt 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 fékek 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.