

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 republikanizmus 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 republikanizmus 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 kettőséghez 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	
		Kezdetre (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, holfixen 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 választóközrtek 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 (szélsőséges 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 (szélsőséges 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 újraválasztási 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 újraválasztható	38
Alaska	4	2 ciklust követően 4 év után újraválasztható	82
Arizona	4	2 ciklust követően 4 év után újraválasztható	33
Arkansas	4	legfeljebb 2 ciklus	50
California	4	legfeljebb 2 ciklus	88
Colorado	4	2 ciklust követően 4 év után újraválasztható	50
Connecticut	4	nincs	27
Delaware	4	legfeljebb 2 ciklus	28
Florida	4	2 ciklust követően 4 év után újraválasztható	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 kormányzóktól 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 legerelterjedtebb 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.