



Mázi András<sup>1</sup>

## Kormányzás egy tollvonással – elnöki rendeletalkotás az Amerikai Egyesült Államokban (történeti vázlat)

„Egy királyt választunk meg négy évre, akinek  
abszolút hatalmat adunk olyan korlátokkal,  
melyeket végül saját maga értelmezhet.”<sup>2</sup>

1. Az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya szerint „minden itt meghatározott törvényhozó hatalom ezennel az Egyesült Államok Kongresszusát illeti” (I. cikk 1. szakasz). A II. cikk 1. szakasza szerint a végrehajtó hatalom az Amerikai Egyesült Államok elnökét illeti. A II. cikk nevesíti az elnök hatásköreit (2. szakasz), valamint 3. szakaszában az elnök kötelezettségeként rögzíti, hogy gondoskodnia kell a törvények hű végrehajtásáról („he shall take Care that the Laws be faithfully executed”).

Az egyszerű szövegszerű értelmezés alapján tehát a jogalkotás és a megalkotott törvények végrehajtása egymástól elkülönült aktorok feladata, ami Bibó szerint lényegében a montesquieu-i elvek dogmatikus merevséggel való alkalmazását és követését jelenti. Bibó ehhez hozzáteszi, hogy ennek oka elsődlegesen az volt, hogy „politikai szervezetük történeti előzményeinek, meglévő intézményeik beidegzett technikájának ez a séma jobban megfelelt, mint akár Anglia, akár Franciaország intézményei”.<sup>3</sup>

Az Egyesült Államok elnökei ugyanakkor a kezdetektől fogva bocsátottak ki különböző normatív vagy deklaratív kiáltványokat, állásfoglalásokat. Ezek közül a legjelentősebbek és legismertebbek a „végrehajtói rendelet” (*executive order*)

<sup>1</sup> Helyettes államtitkár, Igazságügyi Minisztérium.

<sup>2</sup> A Lincoln külügyminiszterének, William Henry Sewardnak tulajdonított megállapítást Edward S. Corwin híres, az elnöki hatalmat bemutató monográfiája mottójául választotta. Lásd Edward S. Corwin: *The President. Office and powers 1787–1957. History and analysis of practice and opinion*. New York, New York University Press, 1957.

<sup>3</sup> Bibó István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. In Bibó István: *Válogatott tanulmányok. II.* (Válogatta: Huszár Tibor; szerkesztette, jegyzetekkel ellátta: Vida István és Nagy Endre.) Budapest, Magvető, 1986. 381.



és az „elnöki kiáltvány” (*presidential proclamation*); ugyanakkor számos egyéb, az elnökök által jegyzett dokumentum bír hasonló szabályozó vagy szabályozás-szerű funkcióval. Ezek azonban lényegében csak formájukban, elnevezésükben térnek el egymástól, tartalmi szempontból közös jellemzőjük, hogy mindegyik az elnök által írásban közölt utasításokat, normatív erejű parancsokat vagy deklarációkat tartalmaz.<sup>4</sup> Jelen tanulmányban a továbbiakban egységesen az „elnöki rendelet” kifejezést alkalmazom rájuk.

2. Montesquieu sokszor idézett tézise szerint „[h]a a törvényhozó hatalom a végrehajtó hatalommal ugyanabban a személyben vagy ugyanabban a hatósági testületben egyesül, nincsen szabadság, mivel attól lehet tartani, hogy az ilyen uralkodó vagy az ilyen testület zsarnoki törvényeket fog hozni, s azokat zsarnoki módon fogja végrehajtani”.<sup>5</sup> A báró ezen gondolatát idézve James Madison rögzítette, hogy a törvényhozó, végrehajtó és igazságszolgáltató hatalom egy kézben történő összpontosulása lényegében zsarnokságot jelent.<sup>6</sup>

Az amerikai alkotmány megszüvegezői ismerték és felhasználták Montesquieu és más kortárs politikai gondolkodók eszméit;<sup>7</sup> ugyanakkor jelentős mértékben merítették saját gyarmati tapasztalataikból is. A gyarmati korszakban a végrehajtó hatalom gyakorlói az angol uralkodó által kinevezett kormányzók voltak. A gyarmati gyűlések és a kormányzók folyamatos konfliktusa eredményeképpen a függetlenség kikiáltásakor az amerikai közvéleményben általános nézet volt, hogy a végrehajtó hatalom a szabadság szükségszerű ellensége, míg a törvényhozás annak barátja.<sup>8</sup> Ennek következtében az első állami alkotmányok egy szinte semmilyen érdemi hatáskörrel sem rendelkező kormányzót konstituáltak: megfosztották a tisztséget a gyarmati kormányzók törvényhozással kapcsolatos prerogatíváitól (a gyűlés összehívásának, elnapolásának és feloszlásának joga, a gyűlés döntéseivel szembeni vétó),

<sup>4</sup> Lásd például Todd F. Gaziano: The use and abuse of executive orders and other presidential directives. *The Heritage Foundation*, 2001. február 21. 9–11. Online: <https://www.heritage.org/the-constitution/report/executive-summary-the-use-and-abuse-executive-orders-and-other-presidential>; és [https://thf\\_media.s3.amazonaws.com/2001/pdf/lm2.pdf](https://thf_media.s3.amazonaws.com/2001/pdf/lm2.pdf).

<sup>5</sup> Montesquieu: *A törvények szelleméről*. Budapest, Osiris–Attraktor, 2000. 248–249.

<sup>6</sup> The Federalist No. 47 – by James Madison. In George W. Carey – James McClellan (szerk.): *The Federalist by Alexander Hamilton, John Jay and James Madison*. Indianapolis, Liberty Fund, 2001. 249.

<sup>7</sup> Hamza Gábor: Alkotmányfejlődés az Amerikai Egyesült Államokban, különös tekintettel a hatalmi ágak megosztására. *Parlamenti Szemle*, (2016), 1. 9–12.

<sup>8</sup> Corwin (1957): i. m. 4; Lawrence M. Friedman: *A history of American law*. New York, Touchstone, 2005. 78.

és egyéb végrehajtói feladatukat is csak a törvényhozás által választott testület közreműködésével gyakorolhatták.<sup>9</sup>

Thomas Jefferson értelmezésében a végrehajtó hatalom semmilyen olyan hatáskörrel, prerogatívával nem rendelkezhet, amely az angol király sajátja volt; csupán azon hatáskörök illetik meg, amelyek elengedhetetlenül szükségesek a törvények végrehajtásához és a kormányzati tevékenység működtetéséhez.<sup>10</sup>

A Philadelphiában összegyűlt alkotmányozó konvenció küldöttei is e szelvényben érveltek a végrehajtó hatalom hatáskörének tárgyalásakor. Az 1787. június 1-jei ülésen<sup>11</sup> Roger Sherman hangsúlyozta, hogy olyan testületet szükséges létrehozni, amelynek feladata pusztán a törvényhozás akaratának megvalósítása, melyet ezért – a társadalom akaratának letéteményeseként – a törvényhozás választ és vonhat felelősségre. James Madison támogatta azt a javaslatot, amely az elnöki hatalom kapcsán *expressis verbis* rögzítette volna, hogy a végrehajtással kapcsolatos hatáskörei természetük szerint nem jogalkotásiak és bíróiak; ezt azonban végül elutasították arra hivatkozva, hogy szükségtelen, hiszen az alkotmány szövegéből világosan következik a hatáskörök másik hatalmi ágra delegálásának tilalma.

Az alapító atyák értelmezése szerint jogalkotás csak testületi szerv kezében működhet demokratikusan, egyetlen személy felruházása ilyen hatalommal szükségszerűen zsarnoksághoz vezethet. Ezért az alkotmány elfogadott szövegében tudatosan szorították az elnök jogalkotással kapcsolatos szerepét a vétő gyakorlására és a kongresszus számára történő javaslatétel lehetőségére.

3. Az elnöki rendeleteket a 19. század közepéig alapvetően adminisztratív eszközökként kezelték, amelyekkel az elnök az irányítása alatt álló személyek és szervezetek számára fogalmazott meg utasításokat. Ennek megfelelően ezek tipikusan a kormányzat tisztviselőire, szerveire vonatkozó szabályokat tartalmaztak, valamint nemzeti ünnepet vagy gyászt rendeltek el.

George Washington első rendelete a konföderációs kormányzat tisztviselőit utasította, hogy számoljanak be az új kormányzat számára a folyamatban

<sup>9</sup> David Gray Adler: The steel seizure case and inherent presidential power. *Constitutional Commentary*, 19. (2002). 167.

<sup>10</sup> Adler (2002): i. m. 164.

<sup>11</sup> Az ülés szövegét lásd James Madison: The Journal of the Constitutional Convention. I. In Gaillard Hunt (szerk.): *The writings of James Madison*. New York, G. P. Putnam's Sons, 1902. 56–65. Az ülésen lezajlott vita középpontjában ugyanakkor nem elsősorban a végrehajtó hatalom hatáskörei, hanem annak egyszemélyi vagy testületi mivolta, illetve a hivatalviselés ideje álltak.



lévő ügyekről.<sup>12</sup> Második rendelete, az 1789. október 3-án kiadott „hálaadási kiáltvány” nyitotta az ünnepélyes elnöki proklamációk sorát. Ehhez hasonló kiáltványokat későbbi elnökök is közzétettek, amelyekben különleges alkalmakkor – esetenként a Kongresszus kezdeményezésére – imára, böjtre vagy hálaadásra szólítottak fel. Maga a hálaadás Lincoln elnök 1863. október 3-án kelt kiáltványa óta megszakítatlan nemzeti ünnep, amely annak időpontját november utolsó csütörtökeként rögzítette – ez abban az évben megegyezett az 1789-ben a Washington által meghatározott nappal, november 26-ával.<sup>13</sup> Ezt követően az elnökök minden évben kiáltványban erősítették meg a hálaadás Lincoln által meghatározott napját, amely hagyományt csak F. D. Roosevelttel tört meg, amikor az ünnepnapot november utolsó csütörtökjére helyezte.<sup>14</sup>

Bár Washingtonnak mindössze 8 elnöki rendeletet tulajdonítanak, az első vitatott jogalapú döntés is az ő nevéhez fűződik. 1793. április 22-én kiadott rendelete az Anglia és Franciaország közötti háború kapcsán az Egyesült Államok semlegességét deklarálta. Az elnök álláspontja szerint ez csupán ténymegállapítást tartalmazott, amely a Kongresszus számára nem jelent jogi kötőerőt. A Washington védelmére kelő Hamilton hangsúlyozta, hogy az alkotmány II. cikke alapján erre lehetősége volt az elnöknek, ugyanakkor vele szemben számos kortárs, így Madison is kifejtette, hogy az elnököt királyi prerogatívák nem illetik meg, így megfelelő tételes alkotmányos hatáskör hiányában rendelete alkotmányellenes. A probléma megoldását végül a Kongresszus által 1794-ben elfogadott semlegességi törvény jelentette, amely a rendelet tartalmát alkotmányosan biztos alapokra helyezte.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Tara L. Branum: President or King. The use and abuse of executive orders in modern-day America. *Journal of Legislation*, 28. (2002), 1. 23; John C. Duncan, Jr.: A critical consideration of executive orders. Glimmerings of autopoiesis in the executive role. *Vermont Law Review*, 35. (2010). 339.

<sup>13</sup> Corwin (1957): i. m. 392–393.

<sup>14</sup> 1939-ben november utolsó, ötödik csütörtöke a hónap utolsó napjára esett. A hálaadás hagyományosan a karácsonyi időszak kezdetét jelentette az Egyesült Államokban, ezekben a hetekben bonyolították le az üzletek az év legnagyobb forgalmát. A gazdasági válságból éppen csak kilábalóban lévő kereskedelem számára fontos volt, hogy ez az időszak ne rövidüljön le, ezért arra kérték az elnököt, hogy a hálaadás ünnepét november negyedik csütörtökjére hirdesse meg. Erre tekintettel Roosevelt 1939. április 4-ei proklamációjában november 23-át jelölte meg a hálaadás ünnepeként. Döntését, bár heves vitát váltott ki – ennek hatására a következő két évben maga is visszatért proklamációiban a hagyományos időponthoz –, végül 1941 végén a Kongresszus határozatba foglalta, és rögzítette az 1939-es kiáltvány szerinti időpont-meghatározást.

<sup>15</sup> Branum (2002): i. m. 23–24; William J. Olson – Alan Woll: Executive orders and national emergencies. How presidents have come to “run the country” by usurping legislative power. *Policy Analysis*, 1999. október 28. 11. Online: <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/pa358.pdf>.

A 19. század első felének elnökei alapvetően Washingtonhoz hasonló mértékletességet mutattak mind a rendeletek száma, mind azok tárgyköre tekintetében. Az elnöki rendeletek szabályozási tárgyainak jelentős kiterjesztésére először Abraham Lincoln hivatali ideje alatt került sor. Lincoln elnöksége különleges volt abból a szempontból is, hogy a szövetségi kormányzatnak először kellett rendkívüli, háborús helyzettel szembenéznie. A polgárháború kezdetekor a Kongresszus nem ülésezett, így az első három hónapban az elnök kizárólag rendeletekkel kormányzott, amelyeket a törvényhozás utólag hagyott jóvá. A kifejezetten a katonai műveletekkel összefüggő döntések mellett 1861. április 27-i rendeletében arra utasította Scott tábornokot, hogy a felkelés visszaszorítása érdekében Philadelphia és Washington között függessze fel a *habeas corpus* alkalmazását, amennyiben azt a közbiztonság szükségessé teszi.<sup>16</sup> A rendeletet közel két év után a Kongresszus erősítette meg (*Habeas Corpus Suspension Act*). Lincoln híres, a déli államok rabszolgáit szabadnak deklaráló döntése is elnöki rendelet formájában látott napvilágot 1863. január 1-jén.<sup>17</sup>

A 20. század első elnöke, Theodore Roosevelt a Lincoln által taposott ösvényen haladt tovább (azt elnöksége során sugárúttá alakítva), noha hivatali ideje alatt sem háborús, sem egyéb veszélyhelyzet nem indokolta az elnöki rendeletek extenzív alkalmazását. Az elnök ezért morális alapokkal magyarázta a gyakorlatban megnövekedett hatásköreit: politikai credója szerint az elnöki hivatalt betöltő személy a nép „gondnoka” (*steward of the people*), akinek mindent meg kell tennie, ami a nemzet javát szolgálja, és döntéseinek csak az alkotmányban vagy az alapján törvényben tételesen meghatározott tilalmak és korlátok szabhatnak határt. Ennek jegyében az elnöki hatalomgyakorlás egyre inkább a társadalmi problémák megoldását tűzte ki célul. Ez a modern, progresszív éra kezdete, amelyet az elnöki kommunikáció egyre növekvő szerepe is mutat: Roosevelt az elnöki hivatalt elsőrangú szószéknak (*bully pulpit*) nevezte, amely arra ad lehetőséget számára, hogy minden fontos kérdésben közvetlenül szólítsa meg – ha kell, lelkesítse, ha kell, tájékoztassa – a nemzetet saját politikai agendáját propagálva (ezt a későbbi elnökök az egyre változatosabb telekommunikációs lehetőségekkel élve egyre gyakrabban alkalmazták). Ez összességében merőben új elnöki szerepet honosított meg: az elnök aktívan lép fel jelentős társadalmi reformok kezdeményezőjeként, amelyeket a törvényhozás nem megfelelő reakciója esetén rendeletével maga önt normatív formába.<sup>18</sup> Theodore Roosevelt elnöki rendeleteinek legmaradandóbb eredménye a természeti értékek

<sup>16</sup> Adler (2002): i. m. 179; Gaziano (2001): i. m. 6–7; Olson–Woll (1999): i. m. 12–14.

<sup>17</sup> Duncan (2010): i. m. 340.

<sup>18</sup> Branum (2002): i. m. 26.

megőrzése, a föld és az élővilág szövetségi védelmének megteremtése;<sup>19</sup> elnöki hatalomgyakorlásának módja pedig máig ható.

Az első világháború időszakában elnöki mandátumát töltő Woodrow Wilson saját szerepét a miniszterelnökökhöz hasonlóként írta le: nézete szerint az elnöknek ugyanolyan figyelmet kell szentelnie a jogalkotás irányításának, mint a jogszabályok végrehajtásának. Az elnök így nem más, mint a nemzet szószólója minden kérdésben, aki jogi és lelkiismereti szempontból is „olyan nagy ember lehet, amilyen csak tud”.<sup>20</sup> Wilson ennek megfelelően két hónappal az Egyesült Államok hadba lépése előtt elnöki kiáltvánnyal hirdetett rendkívüli állapotot a tengeri hajók szállítási kapacitásának megóvása érdekében. Emellett elnöki rendelettel hozott létre számos új, zömében a háborús helyzet miatt az ellátásbiztonságot szavatolni hivatott ügynökséget (például: War Trade Board, Unites States Food Administration, United States Fuel Administration). Utóbbi szabályozta többek között a szén és az olaj felhasználását és árát, számos intézkedést hozott az energiahordozók felhasználásának csökkentése érdekében (így bevezette a *Heatless Mondays*, azaz a fűtés nélküli hétfők intézményét, amelynek értelmében több egymást követő hét hétfőjén nem fűthettek egyes üzletek), valamint elrendelte a nyári időszámítás bevezetését.<sup>21</sup>

Az elnöki rendelettel történő hatalomgyakorlást még magasabb fokozatra a gazdasági válság, illetve később a második világháborús részvétel miatt szinte mindvégig rendkívüli helyzetben kormányzó Franklin Delano Roosevelttel kapcsolta. 1933. március 4-ei beiktatásán elmondott beszédében leszögezte, hogy a rendkívüli helyzetre tekintettel korábban soha nem tapasztalt igény van a késedelem nélküli cselekvésre, amely szükségessé teheti a végrehajtó és törvényhozó hatalom közötti egyensúlytól való időleges eltérést. Ezért a válság sújtotta nemzet által megkövetelt intézkedések minél hamarabbi bevezetése érdekében, ígérete szerint, szükség esetén nem fog habozni a Kongresszus felhatalmazását kérni a lehető legszélesebb – hadiállapotban gyakorolhatóval megegyező – elnöki hatáskörök gyakorlásához, amelyek a krízis legyőzéséhez szükségesek.<sup>22</sup> Mandátuma alatt Roosevelttel valóban ennek szellemében tevékenykedett: számos törvényt kezdeményezett a Kongresszusnál, amelyek felhatalmazásával összességében közel négyezer rendeletet bocsátott ki. Ezek jelentős része a *New Deal* keretében a gazdaság talpra állítását szolgálta, majd a világháborús részvétel is számos rendeletet indukált. Roosevelttel nevéhez fűződik a tartalmilag talán leghírhedtebb, állampolgári

<sup>19</sup> Értékelését lásd például Hilary Jan Izatt: The precedent of a President. Theodore Roosevelt and environmental conservation. *Sigma: Journal of Political and International Studies*, 22. (2004). 83–101.

<sup>20</sup> Branum (2002): i. m. 26–27.

<sup>21</sup> Uo.

<sup>22</sup> Idézi Uo. 28.

jogfosztást elrendelő döntés is, amely a Pearl Harbor-i támadást követően lehetővé tette, hogy mintegy százezer japán amerikai internáljanak az Egyesült Államok területén létrehozott táborokba.<sup>23</sup>

A háborút követő első elnök, Harry S. Truman is széles körben alkalmazta az elnöki rendeleteket. Értékelése szerint az alapító atyák az alkotmány II. cikkében számos kérdést nem rendeztek, illetve nem konkretizáltak, ezért a kormányzat csak akkor tudja hivatását megfelelően betölteni, ha az elnök valóban a „ház ura”, és a végrehajtáshoz tartozó minden intézmény és szervezet, beleértve a fegyveres erőket is, kizárólag neki tartozik felelősséggel.<sup>24</sup> Elnöksége során Truman közel ezer rendeletet alkotott; ezek közül külön kiemelendő a jogegyenlőség biztosítását célzó, a hadsereg deszegregálásáról szóló döntés.<sup>25</sup> Nevéhez fűződik ugyanakkor az a kétes dicsőség is, hogy a Legfelső Bíróság egy általa alkotott rendeletet teljes egészében alkotmányellenesnek minősített.

A Truman elnöksége óta eltelt évtizedekben a trend változatlan: a regnáló elnökök párthovatartozástól függetlenül gyakran élnek a rendeletalkotás eszközeivel saját politikájuk keresztülviteléhez. A rendeletek egy része bírja a Kongresszus felhatalmazását, ugyanakkor a nagy progresszív elődök szellemiségét megőrizve az elnökök nem riadnak vissza attól sem, hogy éppen a Kongresszus támogatása ellenére hozzanak döntéseket. Ezt a folyamatot az alkotmány megalkotásakor az elnöki hatalom ellensúlyozására szánt törvényhozás alapvetően passzívan tűri, vagy éppen felhatalmazások biztosításával támogatja, az igazságszolgáltatás pedig kevés alkalommal tett kísérletet a közbeavatkozásra.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Olson–Woll (1999): i. m. 15–17.

<sup>24</sup> Idézi Branum (2002): i. m. 29–30.

<sup>25</sup> Az 1948-as elnöki rendelet a polgárjogi mozgalom fontos állomása, ugyanakkor annak betetőzésekor, az 1960-as években a Kongresszus e tárgyban kifejtett aktivitása (különösen az 1964-es *Civil Rights Act*) nem tette szükségessé az elnöki jogalkotást. Alissa C. Wetzel: Beyond the zone of twilight. How Congress and the Court can minimize the dangers and maximize the benefits of executive orders. *Valparaiso University Law Review*, 42. (2007), 1. 405–406.

<sup>26</sup> A 19. század során a Legfelső Bíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy amennyiben ez célszerűnek tűnik a szabályozási cél megvalósulása érdekében, a Kongresszus az általa szabályozott kérdésekben szükségszerűen hagy mozgásteret a végrehajtás számára, amely ennek kitöltésekor nem jogalkotó, hanem a törvényhozás „ügynöke”. Corwin (1957): i. m. 123–125. A bíróság mindezt a lényegében változatlan gyakorlatot egy 1928-as ügyben [J. W. Hampton, Jr., & Co. v. United States, 276 US 394 (1928)] pontosította, bevezetve az érthető elv (*intelligible principle*) tesztjét. Ennek lényege, hogy amennyiben a Kongresszus világosan megszabja a végrehajtás mérlegelésének határait, a felhatalmazás nem minősül alkotmányellenes hatáskör-átruházásnak. Meaghan Dunigan: The intelligible principle. How it briefly lived, why it died, and why it desperately needs revival in today’s administrative state. *St. John’s Law Review*, 91. (2017), 1. 247. Erre támaszkodva Roosevelttől idején mindösszesen két alkalommal nyilvánították alkotmányellenesnek az elnököt felhatalmazó kongresszusi döntést. Kevesebb mint két évtizeddel később Truman elnök acélipart államosító elnöki rendeletét bár megsemmisítette a Legfelső

4. Az Egyesült Államok elnökének jogalkotói hatásköre a 20. század előtt kevéssé állt a szakmai és politikai érdeklődés középpontjában. Az 1950-es évek előtti szakirodalomban az elnök és a jogalkotás kapcsolata tekintetében lényegében az elnöki vétó, mint – részben korlátozott – negatív jogalkotói hatáskör került említésre. Érdekes e tekintetben végül rövid pillantást vetni a magyar közjog(történet) két óriásának amerikai alkotmányos rendszert bemutató klasszikus magyar munkáira is.

Concha értékelése szerint az elnök „fejedelmi hatalmat gyakorol az amerikai államszervezetben. Különösen mutatkozik az elnök e fejedelmi jellege a törvények alkotására gyakorolt befolyásában; [...] az elnök szentesítési joga a congressussal szemben világosan bizonyítja annak fejedelmi állását, a végrehajtáson messze túlmenő hatalmát.”<sup>27</sup>

Magyary is hasonlóan fogalmaz: „[a]z elnöknek a törvényhozásra való befolyását elsősorban a vétójog jelenti”.<sup>28</sup> Magyary ugyanakkor felfigyelt már az elnöki rendeletalkotás jelenségére is (ez betudható a két mű megírása között eltelt öt évtizednek és az ezen időszakban egyre erőteljesebben észlelhető elnöki hatalomnövekedésnek), bár azt elsődlegesen krízishelyzetekben alkalmazott eszközként értékelte:

„A Chief Executivének, az elnöknek az alkotmány szerint normális körülmények között is kivételesen erős hatalmát rendkívüli viszonyok között tovább tudják fokozni. Az első példa volt erre a polgárháború idején Lincoln elnök hatalma, aki akkor quasi diktátor volt. A másik példa Wilson elnök hatalma, aki a világháború alatt kivételes hatalmat gyakorolt a fegyverszünet megkötése utáni hat hónapig és a harmadik Franklin Roosevel, a mai elnök, aki nyomban hivatalba lépése után szintén egy külön törvény útján, tehát nem az alkotmány módosítása, hanem egy egyszerű kongresszusi törvény útján különleges felhatalmazást kapott, amelynek alapján kivételes rendelkezéseket bocsáthat ki.”<sup>29</sup>

Magyary hangsúlyozza ezen túlmenően, hogy „[a]z elnököknek ez a diktatúrája azonban mégsem korlátlan”, hiszen egész működésük a jog uralma alatt áll, másrészt ez a rendkívüli hatáskör a törvényhozás és az igazságszolgáltatás ellenőrzése mellett gyakorolható, így a törvényhozás *impeachment* eljárást kezdeményezhet,

---

Bíróság [Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer, 343 US 579 (1952)], indoklásában Jackson bíró lényegében lefektette azon elveket, amelyek mentén az elnöki jogalkotás alkotmányossága indokolható. Wetzel (2007): i. m. 399–402. Összefoglalóan lásd például még Evan J. Criddle: When delegation begets domination. Due process of administrative lawmaking. *Georgia Law Review*, 46. (2011), 1. 135–140.

<sup>27</sup> Concha Győző: *Ujkori alkotmányok. I.* Budapest, MTA, 1884. 261–262.

<sup>28</sup> Magyary Zoltán: *Amerikai államélet.* Budapest, M. Kir. Egyetemi Nyomda, 1934. 114.

<sup>29</sup> Magyary (1934): i. m. 116–117.

a Legfelső Bíróság pedig akár hatályon kívül is helyezheti az alkotmánysértő elnöki rendelkezéseket. Kiemeli továbbá, hogy az elnök tevékenységéről végső soron a választók mondanak ítéletet. Magyary szerint „[a]z amerikaiak ebben rendszerüknek nagy hajlékonyságát látják és ez szerintük azon alapul, hogy alkotmányos határok között tudják a végrehajtó hatalom fejének hatalmát és rendelkezési jogát úgy felfokozni, ahogyan az adott helyzet megkívánja és utána a kivételes hatalom megint automaticæ alkotmányos mederbe terelődik”.<sup>30</sup>

A végrehajtói hatáskörök folyamatos növekedését lényegében természetes – és nem csak amerikai – folyamatnak látja, amely az alkotmány alkotóinak szándékával nincs ellentétben:

„Az a 158 esztendő, amely azóta eltelt, nemcsak az Egyesült Államok belső fejlődése, hanem az egész világ gazdasági és technikai haladása következtében magával hozta az elnök hatáskörének folytonos növekedését. Szükségessé vált többek között az elnök rendeletkibocsátó jogának elismerése (*executive orders*) és folytonos tágitása, tehát ezáltal a törvényhozás funkciójának az ő javára való eltolása.”<sup>31</sup>

Magyary optimista, tiszta jogállami alapokon álló értékelését az amerikai szerzők és politikai aktorok egy része semmiképpen sem osztja.<sup>32</sup> Ennek nem csupán az a magyarázata, hogy művének megírását követően az elnöki hatalom még gyorsabb expanziójának lehetünk tanúi;<sup>33</sup> ezzel egy időben az elnöki rendeletek

<sup>30</sup> Uo. 117.

<sup>31</sup> Uo. Egyes szerzők szerint csak akkor lehetséges megtartani az alapító atyák elveit, ha azokat a megváltozott körülményekhez adaptáljuk. Lásd például Abner S. Greene: Checks and balances in an era of presidential lawmaking. *University of Chicago Law Review*, 61. (1994), 1. 130.

<sup>32</sup> Az alkotmány eredeti értelmét az alapító atyák szándékainak értelmezése során elsődlegesnek tartó originalista-textualista alapokon álló szerzők álláspontja szerint az alkotmány kifejezett parancsával szembeni elnöki jogalkotás *per se* alkotmányellenes, és számosan közülük ugyanígy tekintenek a kongresszusi felhatalmazáson alapuló elnöki rendeletekre is. Például: „Az alkotmány nem ad tollat az elnök kezébe, amellyel egymaga jogszabályba foglalhatja saját politikai elképzeléseit.” [Branum (2002): i. m. 3.] Ellentétes álláspontra lásd például Cass R. Sunstein: An eighteenth century presidency in a twenty-first century world. *Arkansas Law Review*, 48. (1995). 1. Mások kiemelik, hogy mind a Kongresszus, mind az igazságszolgáltatás kezében elégséges eszközök vannak az elnöki hatalommal való visszaélés megakadályozására. Wetzel (2007): i. m. 424–425.

<sup>33</sup> „A leginkább drámai történés a szövetségi kormányzat növekedése. [...] A társadalmi változások, a két világháború és a hidegháború, a gazdasági világválság és a tudomány és technológia forradalma mind a szövetségi császárt hizlalták. [...] A hatalom növekedésének legfőbb haszonélvezője az elnök és a végrehajtó hatalom volt. [...] Az elnöki hivatal betöltő személy [...] a világ legfontosabb, legnagyobb hatalmú embere lett. Theodore Roosevelt és Woodrow Wilson már ráéreztek erre a szerepre; Franklin D. Roosevelt megdicsőítette és megerősítette. [...] Gyenge elnökök – szűk látókörű emberek ugyanilyen gondolatokkal – még lehetségesek, de gyenge elnöki pozíció már nem.” Friedman (2005): i. m. 505.

száma megtöbszöröződött,<sup>34</sup> az általuk szabályozott tárgykörök is egyre változatosabbakká váltak. A 20–21. század elnökei már nem egyfajta „veszélyhelyzeti”, átmeneti eszközt látnak a rendeletek kiadásában; alkalmazásuk az elmúlt évtizedekben szinte mindennapossá vált. Számuk drasztikus emelkedése önmagában is mutatja e folyamatot, ugyanakkor ennél látványosabb az a változás, amely az általuk szabályozott élethelyzetekben mutatkozik meg: adminisztratív eszközökből a polgárok mindennapi életét is reguláló, számukra kötelezettségeket megállapító normatív aktusokká váltak.

A posztmodern éra elnökeit – progresszív elődjeik példáját követve – kevéssé foglalkoztatja hatalmuk alkotmányos korlátainak mibenléte: tevékenységük során a lehető legszélesebb körben hoznak döntéseket akár a *törvényhozás bevonása* nélkül,<sup>35</sup> így politikai programjukat gyakran saját maguk, „egyetlen tollvonással” (*with the stroke of a pen*) teszik a jogrend részévé. Hogy ez az alapító atyák szándékával mennyiben ellentétes, talán örök vita marad.

<sup>34</sup> Az elnöki rendeleteket 1907-ig egyáltalán nem szisztematizálták. Ekkor a kormányzati archívumban található *executive ordereket* visszamenőlegesen beszámolták, „elsőnek” – meglehetősen önkényesen – Lincoln 1862. október 20-i döntését megnevezve, amellyel hadbírótságot hozott létre Louisianában. Mára a hivatalos szám meghaladta a 14 ezret. (A kézirat zárásakor az utolsó a 14 108. elnöki rendelet volt. Joe Biden a beiktatását követő egy hónap alatt 34 elnöki rendeletet adott ki. Lásd: [www.federalregister.gov/presidential-documents/executive-orders/joe-biden/2021](http://www.federalregister.gov/presidential-documents/executive-orders/joe-biden/2021).) Ugyanakkor a korábbi, illetve a nem *executive order* formájában meghozott elnöki rendeleteket is figyelembe véve az elnöki rendeletek száma ennek többszöröse.

<sup>35</sup> Ennek egyik, de korántsem kizárólagos oka, ha a törvényhozás legalább valamelyik háza az elnökkel szemben álló többségű; ugyanakkor érdemes figyelemmel lenni legutóbbi fejleményként Biden elnök aktivitására, aki a Kongresszusban megszerzett demokrata többség mellett is élénk rendeletalkotásba kezdett.



## Irodalomjegyzék

- Adler, David Gray: The steel seizure case and inherent presidential power. *Constitutional Commentary*, 19. (2002). 155–213.
- Bibó István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. In Bibó István: *Válogatott tanulmányok. II.* (Válogatta: Huszár Tibor; szerkesztette, jegyzetekkel ellátta: Vida István és Nagy Endre.) Budapest, Magvető, 1986.
- Branum, Tara L.: President or King. The use and abuse of executive orders in modern-day America. *Journal of Legislation*, 28. (2002), 1. 1–86.
- Carey, George W. – James McClellan (szerk.): *The Federalist by Alexander Hamilton, John Jay and James Madison*. Indianapolis, Liberty Fund, 2001.
- Concha Győző: *Ujkori alkotmányok. I.* Budapest, MTA, 1884.
- Corwin, Edward S.: *The President. Office and powers, 1787–1957. History and analysis of practice and opinion*. New York, New York University Press, 1957.
- Criddle, Evan J.: When delegation begets domination. Due process of administrative lawmaking. *Georgia Law Review*, 46. (2011), 1. 117–212.
- Duncan, John C., Jr.: A critical consideration of executive orders. Glimmerings of autopoiesis in the executive role. *Vermont Law Review*, 35. (2010). 333–411.
- Dunigan, Meaghan: The intelligible principle. How it briefly lived, why it died, and why it desperately needs revival in today’s administrative state. *St. John’s Law Review*, 91. (2017), 1. 247–278.
- Friedman, Lawrence M.: *A history of American law*. New York, Touchstone, 2005.
- Gaziano, Todd F.: The use and abuse of executive orders and other presidential directives. *The Heritage Foundation*, 2001. február 21. Online: <https://www.heritage.org/the-constitution/report/executive-summary-the-use-and-abuse-executive-orders-and-other-presidential>; [https://thf\\_media.s3.amazonaws.com/2001/pdf/lm2.pdf](https://thf_media.s3.amazonaws.com/2001/pdf/lm2.pdf)
- Greene, Abner S.: Checks and balances in an era of presidential lawmaking. *University of Chicago Law Review*, 61. (1994), 1. 123–196. Online: <https://doi.org/10.2307/1600091>
- Hamza Gábor: Alkotmányfejlődés az Amerikai Egyesült Államokban, különös tekintettel a hatalmi ágak megosztására. *Parlament Szemle*, (2016), 1. 5–22.
- Izatt, Hilary Jan: The precedent of a President. Theodore Roosevelt and environmental conservation. *Sigma: Journal of Political and International Studies*, 22. (2004). 83–101.
- Madison, James: The Journal of the Constitutional Convention. I. In Gaillard Hunt (szerk.): *The Writings of James Madison*. New York, G. P. Putnam’s Sons, 1902.
- Magyary Zoltán: *Amerikai államélet*. Budapest, M. Kir. Egyetemi Nyomda, 1934.
- Montesquieu: *A törvények szelleméről*. Budapest, Osiris–Attraktor, 2000.
- Olson, William J. – Alan Woll: Executive orders and national emergencies. How Presidents have come to “run the country” by usurping legislative power. *Policy Analysis*, 1999. október 28. Online: <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/pa358.pdf>
- Sunstein, Cass R.: An eighteenth century presidency in a twenty-first century world. *Arkansas Law Review*, 48. (1995). 1–21.
- Wetzel, Alissa C.: Beyond the zone of twilight. How Congress and the Court can minimize the dangers and maximize the benefits of executive orders. *Valparaiso University Law Review*, 42. (2007), 1. 385–430.