

Tokai László

RENDELETI KÖZTÁRSASÁG:
A MÉLYÁLLAMTÓL AZ EGYSÉGES
VÉGREHAJTÓ HATALOMIG¹

„Egy olyan emberi közösségben, amely nem tartja magát elszámoltathatónak, senki sem bízhat meg.” (Thomas Paine)

„Aki megmenti a hazáját, nem szegi meg a törvényt.” (Donald Trump, Bonaparte Napóleont idézve)

„Nem tudom, hogy be kell-e tartanom az Alkotmányt.” (Donald Trump válasza a kérdésre az NBC *Találkozás a sajtóval* című programjában, 2025. május 4-én)

BEVEZETÉS

Az egységes végrehajtó hatalom elmélete alapvető alkotmányos értelmezés, amelynek messzemenő következményei vannak az amerikai kormányzásra nézve. Míg a támogatói szöveges és történelmi alapjai mellett érvelnek, a kritikusok komoly aggodalmakat fogalmaznak meg mind tudományos alapjaival, mind demokratikus következményeivel kapcsolatban. Ahogy a Legfelsőbb Bíróság továbbra is a hatalmi ágak szétválasztásának kérdéseivel küzd, az elmélet befolyása az alkotmányjogra és a közigazgatási gyakorlatra valószínűleg tovább fog növekedni, így elengedhetetlen, hogy a jogtudósok és a gyakorló jogászok megértsék mind az alapjait, mind a korlátait.

A jelenleg is zajló vita az amerikai alkotmányosság mélyebb feszültségeit tükrözi a hatékonyság és az elszámoltathatóság, az elnöki hatalom és a törvényhozási felügyelet, valamint az originalista értelmezés és az alkotmányos adaptáció között. Mivel ezek a feszültségek továbbra is fennállnak,

¹ A tanulmány szakmai lektora Stumpf István.

az egységes végrehajtó hatalom elmélete továbbra is az alkotmánytudomány és a bírói döntéshozatal központi témája marad.

KORMÁNYZÁS ELNÖKI RENDELETEKKEL

Donald Trump a 2025. január 20-i beiktatását követő fél évben több mint 200 elnöki rendeletet adott ki.² Kritikus elemzők szerint a törvényhozást megkerülő, elnöki rendeletekkel történő kormányzás az elszámoltathatóság felszámolásához vezet.

A végrehajtási rendeletek nem eredendően problematikusak, egy megfelelő végrehajtási rendeletnek csupán az elnök végrehajtó hatalmának gyakorlását kellene tükröznie. De a közelmúltban olyan területeken is kiadtak ilyen rendeleteket, ahol az elnök nem kapott felhatalmazást a cselekvésre, Trump pedig, úgy tűnik, anélkül teszi ezt, hogy azok kibocsátása átesett volna azon a folyamaton, amelyet az elnöki rendeletek számára Kennedy 11030. számú végrehajtási rendelete előír. Ez szabályozza a végrehajtási rendeletek kiadásának folyamatát, és többek között előírja, hogy miután az OMB (Office of Management and Budget) jóváhagy egy rendeletet, az az igazságügyi miniszter elé kerül, formai és jogszerűségi megfontolásra. Az igazságügyi miniszter ezt a feladatot az Igazságügyi Minisztérium Jogi Tanácsadó Irodájára delegálta, ahol a hivatásos ügyvédek felülvizsgálják a rendelet formai és jogszerűségi szempontjait.

Az elnöki rendeletek többsége ellen szövetségi bírók úgynevezett ideiglenes intézkedéseket adtak ki. Az ideiglenes intézkedésről szóló végzés célja blokkoló rendelkezés, amely megakadályozza a felek eljárési lehetőségét a bírósági jogorvoslati hatókörének aláásására. Az ideiglenes intézkedés azonban egyre inkább az érdemi döntés meghozatalának felgyorsítására szolgáló eszközzé válik, különösen a jelentős közjogi ügyekben.

Ezen országos hatályú ideiglenes intézkedések száma az 1960-as évektől (szakértők szerint 1964-ben bocsátották ki az elsőt) növekedett, de a 2000-es években felgyorsult, és különösen Trump elnöki terminusai alatt érte/éri el

² Federal Register 2025.

csúcspontját. Ezen országos hatályú ideiglenes intézkedések kiadásában elsősorban a mindenkori adminisztrációval ellentétes politikai erőt képviselő, volt elnökök által kinevezett szövetségi bírók jeleskednek, akik gátolják az éppen regnáló elnök politikai céljainak megvalósítását.

A bírói gyakorlatban meghonosodott országos hatályú ideiglenes intézkedések és időszakos korlátozó rendelkezések alkalmazhatósága azonban szakmai, majd kongresszusi vitát váltott ki, azok alkotmányossága és jogszerűsége kapcsán. A vita lényege a liberálisnak tartott legfelsőbb bírósági bíró, Elena Kagan véleménye szerint: „Egyszerűen nem lehet helyes, hogy egyetlen kerületi bíró meggátolhasson egy országos szintű szabályozást, és hagyja azt felfüggesztve azokra az évekre, amíg a rendes eljárási folyamaton keresztül megy.”³

E bevezető után tekintsük át az USA végrehajtó hatalmára vonatkozó elméleti megközelítések történetét!

A VÉGREHAJTÓ HATALOM KONCEPTUÁLIS ALAKULÁSA

Alkotmányos megközelítés

A végrehajtó hatalom megfelelő hatókörének és belső felépítésének kérdése az amerikai alkotmányjog egyik legvitatottabb és elméletileg legbonyolultabb kérdése a köztársaság megalakulása óta.⁴ A végrehajtó hatalom doktrínájának elméleti alapjaihoz és korai fejlődésének megértéséhez röviden vázolni kell azokat az intellektuális áramlatokat, amelyek az Alkotmány ratifikációja során, valamint az azt követő 235 évben formálták mind az alkotmányszöveget, mind annak későbbi értelmezését.⁵

Az alkotmányozás időszakában a végrehajtó hatalomra vonatkozó elméleti megközelítések az ennek hatékonysága és a felelősségre vonatkozás, az energia és visszafogottság, és a népi kormányzás és a szakértői

³ Northwestern Pritzker School of Law 2022.

⁴ CALABRESI–YOO 2008.

⁵ CALABRESI 1995; YOO 2005.

adminisztráció dichotómiái közötti mélyebb filozófiai feszültségeket jelenítették meg.⁶ Ezek a feszültségek az elnöki tisztségről alkotott, egymással versengő elképzelésekben öltöttek testet, és egészen a modern korszakig meghatározók voltak az Alkotmány értelmezésében és a politikai gyakorlatban.⁷ E korai elméleti keretek megvilágítása elengedhetetlen az elnöki hatalomról és az adminisztratív hatalomról folyó kortárs viták megértéséhez.⁸

Az alkotmány atyáinak a végrehajtó hatalomhoz való hozzáállását mélyen befolyásolta a felvilágosodás politikai elmélete, különösen Montesquieu *A törvények szelleme* című műve.⁹ A hatalmi ágak szétválasztására vonatkozó montesquieu-i elképzelés nyújtotta az intellektuális alapot a végrehajtó hatalom korlátozásához, ugyanakkor elismerte annak szükségességét a hatékony kormányzáshoz.¹⁰ Ezenfelül az angol alkotmányos gyakorlat elemzése – amely az intézményi versengés útján történő hatalmi ellenőrzésre helyezte a hangsúlyt – döntően formálta az alapító atyák szemléletét arról, miként lehet a végrehajtó hatalom egyszerre energikus és korlátozott.¹¹

A hatalmi ágak megosztásának amerikai adaptációja azonban jelentősen eltért a montesquieu-i modelltől.¹² Míg a francia filozófus egy viszonylag gyenge végrehajtó hatalmat képzelt el, amely elsősorban a törvényhozás túlkapásainak ellenőrzésére szolgál, az alkotmány atyái szembesültek a gyenge végrehajtó hatalom gyakorlati kudarcaival a Konföderációs Cikkelyek alapján.¹³ Ez a tapasztalat sokakat meggyőzött arról, hogy a hatékony kormányzáshoz az európai modelleknél erőteljesebb végrehajtó hatalomra van szükség, ami olyan elméleti újításokhoz vezetett, amelyek megkülönböztették az amerikai alkotmányos rendet szellemi elődeitől.¹⁴

John Locke a polgári kormányzatról szóló második értekezése egy másik fontos elméleti keretet nyújtott, különösen a végrehajtó hatalom előjogának

⁶ ELLIS 2012; TULIS 1987.

⁷ SKOWRONEK 1997.

⁸ SHANE 2009.

⁹ MONTESQUIEU 2000.

¹⁰ VILE 1998.

¹¹ GWYN 1965.

¹² CASPER 1989.

¹³ RAKOVE 1996.

¹⁴ THACH 2007.

elemzésével.¹⁵ Locke szerint a végrehajtóknak rendelkezniük kell diszkrecionális hatalommal, hogy a közjó érdekében cselekedhessenek, még akkor is, ha nincs konkrét jogi felhatalmazásuk, különösen vészhelyzetekben vagy amikor a törvényhozás iránymutatása nem bizonyul elégségesnek.¹⁶ E koncepció visszhangra talált az alkotmányozók körében, akik felismerték, hogy a törvényhozás felsőbbrendűségének merev betartása végzetes lehet a hatékony kormányzás szempontjából.¹⁷ A locke-i kiváltságok és a jogi korlátozások közötti feszültség központi szerepet játszott a végrehajtói hatalomról szóló 19. századi vitákban.¹⁸ Locke elmélete intellektuális alapot nyújtott a kiterjedt elnöki intézkedésekhez, ugyanakkor hangsúlyozta, hogy ez a hatalom a természetjog és a nép beleegyezése által korlátozott.¹⁹ Ez a kettős jelleg – széles körű mérlegelési jogkör biztosítása és egyúttal az elméleti korlátok fenntartása – tartós értelmezési kihívásokat jelentett, amikor az Egyesült Államok későbbi elnökei feszegették az alkotmányos hatalom határait.²⁰

A felhatalmazási záradék és implikációi

Az Alkotmány II. cikkelyének nyitó nyilatkozata, miszerint „a végrehajtó hatalom az Egyesült Államok elnökét illeti”, kiterjedt elméleti vitát váltott ki az elnöki hatalom terjedelméről és természetéről.²¹ Míg az I. cikkely pontosan felsorolja a jogalkotói jogosítványokat, a végrehajtó hatalomról szóló záradék általános felhatalmazást ad az elnöknek, majd ezt követően rögzíti annak konkrét feladatait, valamint hatásköreit.²² Ez a szövegszerkezet

¹⁵ LOCKE 1986.

¹⁶ LOCKE 1986.

¹⁷ FATOVIC 2009.

¹⁸ SCHLESINGER 2004.

¹⁹ LOCKE 1986.

²⁰ COX 1960.

²¹ The Constitution Of The United States And The Declaration Of Independence 2016: 6–7.

²² CALABRESI–RHODES 1992.

táplálta a végrehajtói hatalom alkotmányos alapjáról szóló, egymással versengő értelmezéseket.²³

A végrehajtói hatalom kiterjesztésének támogatói, Hamilton elméleti keretrendszerére hivatkozva, azzal érvelnek, hogy a felhatalmazási záradék teljes körű végrehajtói hatalmat biztosít, amely csak az Alkotmányban meghatározott korlátozásoknak van alávetve.²⁴ Ezen értelmezés szerint az Alkotmány az elnöknek minden végrehajtói funkció feletti hatalmat biztosít, míg a Kongresszus csak a szövegben kifejezetten ráruházott szabályozási hatáskörökkel rendelkezik. Ez az értelmezés az erős, egységes végrehajtói hatalom elméletét támasztja alá, mivel az átfogó közigazgatási ellenőrzést az elnöki funkcióhoz köti.²⁵

Az alternatív értelmezések – amelyek jobban igazodnak a törvényhozói felsőbbrendűséget hangsúlyozó republikánus elméleti hagyományokhoz – azt állítják, hogy a felhatalmazási záradék csupán az elnöki tisztséget hozza létre, anélkül, hogy meghatározta volna a végrehajtó hatalom hatókörét.²⁶ Szerintük az elnöki hatalom elsősorban a konkrét alkotmányos felhatalmazásokból és a Kongresszus által átruházott hatáskörökből származik, nem pedig a végrehajtó hatalomban rejlő immanens jogokból.²⁷ Ez az értelmezés támogatja az elnöki hatalom korlátozottabb fogalmát és a Kongresszus kiterjedtebb ellenőrzését az adminisztratív állam és funkciói felett.²⁸

A gondoskodási záradék és az adminisztratív hatalom

Az alkotmány azon követelménye, hogy az elnök „gondoskodik a törvények hűséges végrehajtásáról”, központi szerepet játszott az adminisztratív

²³ SAIKRISHNA–RAMSEY 2001.

²⁴ CALABRESI–PRAKASH 1994.

²⁵ AMAR 1996.

²⁶ LESSIG–SUNSTEIN 1994.

²⁷ LESSIG–SUNSTEIN 1994.

²⁸ STRAUSS 1984.

ellenőrzés és az elnöki végrehajtói felügyelet elméleti vitáiban.²⁹ Ez a záradék potenciálisan mind az elnöki hatalom kiterjesztő, mind pedig korlátozó értelmezését alátámasztja, attól függően, hogy a „hűséges végrehajtás” az elnöki diszkrecionális jog vagy a törvényhozói felsőbbrendűség hangsúlyozására hivatott.³⁰

A hamiltoni elméletek a gondoskodási záradékot úgy értelmezik, hogy az megerősíti az elnök felügyeleti hatalmát az összes törvény végrehajtása felett, és előírja, hogy az alárendelt tisztviselőknek cselekedeteiket az elnök utasításaihoz kell igazítaniuk.³¹ Ez az értelmezés támogatja az egységes végrehajtó hatalom elméletét, mivel egyértelmű hierarchikus kapcsolatot állapít meg az elnök és az adminisztratív szervek között. Ha az elnök alkotmányos felelősséggel tartozik a törvények hű végrehajtásáért, akkor – az érvelés szerint – rendelkeznie kell a megfelelő hatalommal az alárendelt tisztviselők ellenőrzésére.

A republikánus elméletek ezzel szemben azt hangsúlyozzák, hogy a záradék az elnök hatalmát a törvények betartásának biztosítására korlátozza, és nem terjed ki a politikai iránymutatásra.³² Ezen értelmezés szerint az elnök felügyeleti hatalma csak az illegális cselekmények megakadályozására terjed ki, a törvényes keretek közötti diszkrecionális politikai döntések ellenőrzésére nem. Ez az értelmezés támogatja a Kongresszus nagyobb ellenőrzését az adminisztratív politika felett, és az elnök korlátozottabb felügyeleti hatalmát.³³

Lincoln és a vészhelyzeti hatalom elmélet

Abraham Lincoln elnöksége a polgárháború idején a végrehajtói hatalom legjelentősebb bővítését hozta, miközben kifinomult elméleti indokokat

²⁹ The Constitution Of The United States And The Declaration Of Independence 2016: 6–7.

³⁰ CALABRESI–PRAKASH 1994.

³¹ CALABRESI–PRAKASH 1994.

³² STITH 1988.

³³ FLAHERTY 1996.

szolgáltatót a vészhelyzeti hatáskörök igazolására.³⁴ Lincoln intézkedései – köztük a katonai letartóztatások, a sajtócenzúra és a rabszolgák felszabadítása – alapvető kérdéseket vetettek fel az elnöki hatalom alkotmányos korlátairól nemzeti válsághelyzetek idején.

Lincoln elméleti kerete ötvözte Locke előjogelméletét az alkotmányos értelmezéssel, hogy igazolja a rendkívüli elnöki intézkedéseket.³⁵ Arra hivatkozott, hogy az Alkotmány megóvására vonatkozó elnöki eskü kötelezettsége feljogosítja a szükséges intézkedések meghozatalát annak megsértése esetén, még akkor is, ha azok adott esetben szembemennek konkrét alkotmányos rendelkezésekkel.³⁶ Ez elméleti alapot nyújtott a rendkívüli hatalom doktrínájához, miközben fenntartotta az alkotmányos kormányzás iránti elkötelezettséget.³⁷

Lincoln elnöksége döntő precedenseket teremtett a végrehajtói hatalom elméletének későbbi fejlődéséhez, különös tekintettel az Alkotmány szövege és a rendkívüli helyzet közötti kapcsolatra. Lincoln alkotmányértelmezése és a gyakorlati szükségesség összehangolása nagy hatással volt az elnöki hatalom elméleti megközelítésére egészen a modern korig, és intellektuális alapot nyújtott a végrehajtói hatalom kiterjesztésére irányuló igényekhez nemzeti válsághelyzetek idején.³⁸

A végrehajtó hatalom és az egységes végrehajtó hatalom doktrínájának elméleti alapjai, amelyek az alkotmányos időszakban és a 19. században alakultak ki, tükrözik az amerikai politikai gondolkodásban a hatékonyság és a felelősségre vonhatóság, az energia és a visszafogottság, a demokratikus kormányzás és az alkotmányos korlátozások közötti tartós feszültségeket.³⁹ Az ebben a formatív időszakban kialakult intellektuális keretek – Hamilton végrehajtói energia elméletétől kezdve Lincoln rendkívüli hatáskörök doktrínájáig – továbbra is alakítják az elnöki hatalomról és a közigazgatási ellenőrzésről folyó kortárs vitákat.

³⁴ RANDALL 2022.

³⁵ FARBER 2003.

³⁶ LINCOLN 1953.

³⁷ REHNQUIST 2000.

³⁸ SCHLESINGER 1973.

³⁹ PIOUS 1979.

Ezek a korai elméleti fejlemények az amerikai alkotmánytörténet egészében fennmaradó, egymással versengő paradigmákat hoztak létre.⁴⁰ A végrehajtói energiát hangsúlyozó hamiltoni elméletek és a törvényhozói felsőbbrendűséget hangsúlyozó republikánus megközelítések közötti feszültség továbbra is központi szerepet játszik a mai alkotmányértelmezésben, míg a jacksonista demokratikus elszámoltathatóságra helyezett hangsúly továbbra is elméleti alapot nyújt a kiterjedt elnöki hatalmi igényeknek.

A végrehajtói hatalom elméletének 19. századi fejlődése az alkotmányos értelmezés és a politikai gyakorlat közötti dinamikus kapcsolatot is kijelöli.⁴¹ Az elméleti keretek a gyakorlati kihívásokra reagálva alakultak ki, ugyanakkor alakították a későbbi alkotmányos fejlődést is, illusztrálva az alkotmányos szöveg és a politikai tapasztalatok közötti folyamatos interakciót az amerikai kormányzásban.

Ezen elméleti alapok megértése elengedhetetlen a végrehajtói hatalom doktrínája későbbi fejlődésének és az elnöki hatalomról folyó kortárs viták elemzéséhez,⁴² miközben rávilágítanak az amerikai politikai gondolkodásban a végrehajtói hatalom megfelelő hatályáról és szerkezetéről szóló tartós feszültségekre.⁴³

A New Deal elméleti alapjai és az ideológiai átalakulás

A New Deal szabályozási átalakulása alapvetően eltérő teoretikus feltételezéseken alapult a kormány szerepéről a gazdasági életben. Míg a 19. századi szabályozási politika azt feltételezte, hogy a kormányzati beavatkozásnak minimálisnak és kivételesnek kell lennie, a New Deal reformerei az Alan Brinkley által „monopóliumellenes liberalizmusnak” nevezett elvet fogadták el, amely szerint a versenyképes piacok megőrzése és a demokratikus intézmények védelme érdekében erőteljes kormányzati szabályozás szükséges.⁴⁴

⁴⁰ SKOWRONEK 1997.

⁴¹ ACKERMAN 2005.

⁴² KAGAN 2001.

⁴³ MASHAW 2012.

⁴⁴ BRINKLEY 1995.

Ezt az ideológiai váltást megerősítették a gazdasági válság gyakorlati követelményei, de tükrözte a progresszív korszak gondolkodásának mélyebb intellektuális áramlatait is. A jogi realista gondolkodók, mint Felix Frankfurter és James Landis, azzal érveltek, hogy a komplex modern gazdasági problémákra szakértői adminisztratív megoldásokra van szükség, nem pedig a formalista jogi kategóriák merev betartására.⁴⁵ A bürokratikus hatalom szakértelemre alapuló igazolása jelentette az intellektuális alapot a New Deal időszakára jellemző szabályozási hatalom jelentős kiterjedésének.

A New Deal szabályozó állam reformja olyan intézményi és alkotmányos precedenseket teremtett, amelyek ma is alakítják az amerikai kormányzást. A szövetségi kereskedelmi hatalom tág értelmezése, a jogalkotói hatalom kiterjedt átruházása az adminisztratív szervekre, valamint az adminisztratív jogi eljárások kidolgozása mind az amerikai alkotmányos rendszer állandó jellemzőivé váltak.⁴⁶ Még a szabályozó hatalom korlátozására irányuló konzervatív törekvések, például a Reagan-kormány idején, is a New Deal alapvető keretein belül működtek, és nem kérdőjelezték meg annak alkotmányos alapjait.⁴⁷

A közigazgatási ügynökségek háború utáni bővülése

Nyomon követhető a közigazgatási ügynökségek folyamatos bővülése a második világháború utáni korszakban, azzal, hogy a New Deal idején létrehozott alapvető keret hogyan teremtette meg az alapját a még átfogóbb szabályozási programoknak. Az 1960-as évek polgárjogi korszaka, valamint az 1960-as és 1970-es évek környezetvédelmi és fogyasztóvédelmi mozgalmai a New Deal precedenseire építve új jogkategóriákat és azoknak megfelelő szabályozási kötelezettségeket hoztak létre. Ebben az időszakban jöttek létre olyan fontos közigazgatási ügynökségek, mint a Környezetvédelmi Ügynökség, a Munkahelyi Biztonsági és Egészségügyi Hivatal, valamint a Fogyasztási Cikk Biztonsági Bizottsága, amelyek mindegyike széles

⁴⁵ FRANKFURTER 1964; LANDIS 1938.

⁴⁶ SUNSTEIN 1990.

⁴⁷ FISHKIN–FORBATH 2022.

hatáskörrel rendelkezik a közcélokot szolgáló magánszereplők magatartásának szabályozása terén.

A közigazgatási ügynökségek hatáskörének bővülése fontos változásokkal járt a jogi doktrínában és az alkotmány értelmezésében. A bíróságok fokozatosan felhagytak a kormányzati hatalom korlátozó, a New Deal előtti korszakra jellemző értelmezésével, és helyette a szabályozó jogszabályok iránti tiszteletteljesebb megközelítést fogadták el. Ez a doktrinális változás lehetővé tette egyre kifinomultabb szabályozási rendszerek létrehozását, amelyek részletes közigazgatási szabályokban és végrehajtási mechanizmusokban foglalkoztak a komplex társadalmi és gazdasági problémákkal.⁴⁸

A történelmi fejlődés elméleti következményei

Ez a történelmi fejlődés mélyreható elméleti következményekkel jár a jogok természetének és a kormányzat demokratikus társadalomban betöltött megfelelő szerepének megértése szempontjából. A törvényben rögzített jogok megjelenése kihívást jelent a negatív jogokat és a korlátozott kormányzatot hangsúlyozó hagyományos liberális elméletek számára, és arra utal, hogy a valódi szabadság és egyenlőség biztosításához pozitív jogok és aktív kormányzati beavatkozás lehet szükséges. Az ebből a történelmi folyamatból kialakult szabályozó állam az egyéni szabadság és a kollektív jólét, a piaci hatékonyság és a jövedelemelosztási igazságosság, valamint a magánszféra autonómiája és a közfelelősség összeegyeztettségére irányuló kísérletet jelent.

Meg kell világítani azonban a modern szabályozási keretben levő feszültségeket és ellentmondásokat is. Míg a New Deal elvben megteremtette a kormányzati beavatkozás legitimitását, a szabályozás megfelelő hatályáról és módszereiről továbbra is viták folynak. A szabályozó állam folyamatos kihívásokkal szembesül azok részéről, akik szerint a kiterjedt kormányzati beavatkozás aláássa a gazdasági hatékonyságot, az egyéni szabadságot vagy a demokratikus elszámoltathatóságot. Ezek a kihívások időszakos

⁴⁸ SUNSTEIN 1990.

deregulációs és szabályozási reformokhoz vezettek, ami tükrözi az amerikai szabályozó intézmények történelmi fejlődéséből levonható tanulságokat övező vitákat.⁴⁹

EGYSÉGES VÉGREHAJTÓ HATALOM

Koncepció

Az egységes végrehajtó hatalom koncepciója a modern alkotmányjog egyik legélénkebb és legfontosabb vitájává vált, amely a hatalmi ágak szétválasztásának és a végrehajtó hatalom alapjait érinti. Az ezzel foglalkozó átfogó elemzések árnyalják mind az egységes végrehajtó hatalom elmélete támogatóinak, mind pedig kritikusaik nézeteit. Egyesek olyan kifinomult keretrendszert kínálnak a végrehajtó hatalom megértéséhez, amely meghaladni törekszik az e területet évtizedek óta uraló bináris gondolkodásmódot.

Ezen keretrendszerek központi tézise provokatív és mérsékelt egyaránt: bár az Egyesült Államok Alkotmánya bizonyos értelemben egységes végrehajtó hatalmat hoz létre, ezen elv gyakorlati következményei sokkal összetettebbek és kontextusfüggőbbek, mint azt az egységes végrehajtó hatalom erőteljes támogatói vagy kritikusai általában elismerik. Fontos annak vizsgálata, hogy mennyire sikerült összekapcsolniuk az elemzőknek az elméleti alkotmányos értelmezést a gyakorlati kormányzási kérdésekkel.⁵⁰

Antitézis

Azon szerzők, akik megkérdőjelezik a modern alkotmányjog egyik legbefolyásosabb elméletét, az „egységes végrehajtó hatalom” doktrínáját, azzal érvelnek, hogy az általánosan elfogadott nézet, miszerint az alkotmány előírja az elnök ellenőrzését az összes végrehajtó hatalmi funkció felett, „csupán mítosz” – s mint ilyen, „a 20. század, nem pedig a 18. század alkotása”.

⁴⁹ SUNSTEIN 1990.

⁵⁰ SUNSTEIN–VERMEULE 2021.

Munkáikban szisztematikusan dekonstruálják ama állítást, miszerint az alkotmány megalkotói egy hierarchikus végrehajtó hatalmat képzeltek el, amelynek csúcán az elnök áll.⁵¹

Elméleti implikációjuk az 1980-as évek alkotmányos vitáiból fakad, amikor Reagan elnök erőfeszítései a bürokrácia feletti nagyobb ellenőrzés megteremtésére új életre keltették az elnöki hatalomról szóló tudományos és jogi vitákat. A Legfelsőbb Bíróság döntései olyan ügyekben, mint az *INS v. Chadha* és a *Bowsher v. Synar*, úgy tűnt, hogy nagyobb figyelmet szentelnek az elnöki ellenőrzésnek, ami arra ösztönözte a tudósokat, hogy még erőteljesebben érveljenek amellett, a független közigazgatási ügynökségek alkotmányosan megalapozatlanok.

Az egységes végrehajtó hatalom elméletének meghatározása

Cass Sunstein és Lawrence Lessig megkülönböztetik az egységes végrehajtó hatalom elméletének „erős” és „gyenge” változatát. Az „erős” változat, amelyet a „modern unitáriusok” képviselnek, azt állítja, hogy az elnök „teljes vagy korlátlan hatalommal rendelkezik a közigazgatási funkciók végrehajtása felett”, és hogy minden ilyen funkciót ellátó tisztviselőt az elnök saját belátása szerint eltávolíthat, vagy politikai nézeteltérések esetén az elnök visszavonhatja a kinevezését.⁵² Ez az elmélet elsősorban az Alkotmány II. cikkelyének Vesting Clause-jára („A végrehajtó hatalom az elnököt illeti”) és a Take Care Clause-ra (amely előírja, hogy az elnöknek „gondoskodnia kell a törvények hűségű végrehajtásáról”) támaszkodik.

A gyenge változat elismeri az elnök ellenőrzését a központi „végrehajtói” funkciók felett, de a Kongresszusnak – az Alkotmány II. cikkely 8. szakaszában szereplő Necessary and Proper Clause alapján – szélesebb körű hatáskört biztosít a kormány más adminisztratív funkcióinak eltérő strukturálására, az adminisztráció felépítésére és az elnök bizonyos adminisztratív funkciók feletti ellenőrzésének korlátozására.

⁵¹ LESSIG–SUNSTEIN 1994; SUNSTEIN–VERMEULE 2021.

⁵² LESSIG–SUNSTEIN 1994.

Adminisztratív függetlenség és a modern ügynökségek

Ha a Kongresszusnak jogában áll az adminisztratív jog végrehajtását az elnök közvetlen ellenőrzése nélkül strukturálni, akkor az ügynökségek függetlensége alkotmányosan megengedett, még ha ez politikailag vitatott is. Ez az érv, a fentiekben említett példához hasonlóan, közvetlenül cáfolja Scalia bíró – a *Morrison v. Olson* (1988) ügyben kifejtett különvéleményében megfogalmazott – azon állítását, miszerint a független tanácsadók és ügynökségek megsértik a hatalmi ágak szétválasztásának elvét, mert általuk csökken az elnöki ellenőrzés.

Ellenérvek és kritikák

Egyes kritikusok szerint Lessig és Sunstein alábecsülik a felhatalmazási záradék (Vesting Clause) egyértelmű jelentését, amely erőteljesen utal a hatalom átfogó biztosítására. Ha a Kongresszus teljes mértékben elszigetelhetné az adminisztrátorokat, az elnök II. cikkben foglalt hatalma üresen maradhatna.

Más originalista kritikusok szerint az első Kongresszus gyakorlatai kétértelműek. Például az egységes végrehajtó hatalom védelmezői azzal érvelnek, hogy az „1789-es döntés” vitái azt mutatják, a Kongresszus úgy értelmezte, hogy az elnök teljes körű eltávolítási jogkörrel rendelkezik, még a kincstári tisztviselők felett is.

A funkionalista aggályokat kiemelő kritikusok arra figyelmeztettek, hogy a fenti megközelítés fragmentált végrehajtó hatalmat eredményezhet, ami aláássa a felelősségre vonhatóságot. Ha több független adminisztrátor hajtja végre a törvényt az elnök felügyelete nélkül, a felelősség diffúz lesz, s ez megnehezíti a nyilvánosság számára, hogy bárkit is felelősségre vonjon.

Párbeszéd és örökség

Sunstein és Lessig elméletét több oldalról közelítik meg, és ez befolyásolja a független ügynökségek alkotmányos státuszáról és az elnök eltávolítási jogkörének hatályáról folyó vitákat.

A kormányzás funkcionalista vagy pluralista nézetét támogató tudósok elfogadják a végrehajtó és az adminisztratív jog közötti különbségtételt. Véleményük szerint ez biztosítja a modern adminisztratív állam elvi alapját, amely szigorúan egységes modellben nem tudna működni.

Az egységes végrehajtó hatalom elméletének képviselői, mint Steven Calabresi és Christopher Yoo (később, a 2000-es években) ellenzik ezt, és az eredetiség és a funkcionalizmus alapján átfogó védelmet nyújtanak az elnöki ellenőrzésnek.

A Legfelsőbb Bíróság ezekben a kérdésekben továbbra is megosztott. A *Morrison v. Olson* (1988) ügyben megerősítették a független jogi tanácsadó elnöki eltávolítására vonatkozó korlátozásokat. Későbbi ügyekben, például a *Seila Law v. CFPB* (2020) ügyben azonban újra felmerült az egységes végrehajtó hatalom igénye, és a CFPB vezetési struktúráját megsemmisítették. Így ez a vita továbbra is él az alkotmányos doktrínában és a politikában.

Szélesebb körű elméleti hozzájárulások

Sunstein és Lessig elmélete nem absztrakt textualizmusra támaszkodik, hanem alaposan megvizsgálja a korai jogalkotási gyakorlatot, annak érdekében, hogy megérthessék az alkotmányos jelentést. Ezen túlmenően kiemelik a Kongresszus – mint demokratikusan legitim intézmény – szerepét az adminisztratív rendszer kialakításában. Az elnöki hatalom nem az elszámoltathatóság egyetlen mércéje; a Kongresszus, mint képviseleti testület, szintén biztosít egy mechanizmust, amely garantálja, hogy az adminisztráció tükrözze a közakaratot.

Modern alkalmazás

Mindazonáltal, bár Lessig és Sunstein elutasítják az erős, egységes végrehajtói elmélet történelmi alapjait, nem támogatják az elnöki hatalom teljes legyengítését. Ehelyett „átfordítási” módszertant dolgoznak ki, amely az alapító elveket a radikálisan megváltozott körülményekhez igazítja.

Azt állítják, hogy az alkotmányozók alapvető elkötelezettsége – „a frakciók kialakulásának elkerülése, a politikai elszámoltathatóság, a kormányzás bizonyos fokú centralizálása és a jogérvényesítés gyorsasága” – ma már az alapítók által eredetileg előirányoztnál erősebb elnöki ellenőrzést igényelhet a közigazgatás felett.⁵³ A New Deal utáni közigazgatási állam összetettsége és hatóköre olyan koordinációs és elszámoltathatósági problémákat vet fel, amelyekkel az alkotmányozók soha nem számoltak.

Ez az „átfordítási” megközelítés lehetővé teszi a szerzőknek, hogy funkcionális alapon támogassák az elnök erősebb ellenőrzését, miközben megőrzik az intellektuális hűséget a történelmi tényekhez. Ahogy fogalmaznak: „az erősen egységes végrehajtó hatalom mellett szóló érvek, bár egyszerű történelmi szempontból nem hihetőek, alkotmányos értelmezés szempontjából mégis helyesek lehetnek”.⁵⁴ Ez a keretrendszer árnyaltabb iránymutatást nyújt, mint a merev egységes végrehajtó hatalom elmélet vagy a kongresszus korlátlan hatalma az adminisztratív struktúra felett, és arra ösztönzi a tudósokat és a bírákat, hogy a hatalmi ágak szétválasztásának elemzésében komolyan foglalkozzanak mind a történelmi tényekkel, mind a funkcionális megfontolásokkal.

A MÉLYÁLLAM ÉS AZ EGYSÉGES VÉGREHAJTÓ HATALOM AZ USA 47. ELNÖKÉNEK RENDSZERÉBEN

A 2025-ös projekt

2025-ös projekt (más néven 2025-ös elnöki átmeneti projekt) egy politikai kezdeményezés, amelyet 2023 áprilisában tett közzé a Heritage Foundation,

⁵³ LESSIG–SUNSTEIN 1994.

⁵⁴ LESSIG–SUNSTEIN 1994.

és amelynek célja az Egyesült Államok szövetségi kormányának átalakítása és a végrehajtói hatalom konszolidálása átfogó közigazgatási reformok révén. A 2025-ös projekt legnagyobb kiadványa, a *Mandate For Leadership* (Vezetői mandátum) egy több mint 900 oldalas kézikönyv, amely az egységes végrehajtói elvek alapján az egész szövetségi kormányzat átszervezését írja le ügynökségenként.⁵⁵ A Heritage Foundation *Project 2025* és a tágabb MAGA-mozgalom közös diagnózist állít fel: a meggyökeresedett adminisztratív „mélyállam” akadályozza a választási elszámoltathatóságot és az alkotmányos kormányzást, és az újjáélelt „egységes végrehajtó hatalom” a szükséges gyógymód. Ebben a tanulmányban az első napon végrehajtandó személyzeti és strukturális reformok – a Schedule F újjáélesztése (a szövetségi munkavállalók közötti, a politikát befolyásoló pozíciók felelősségének visszaállításáról szóló, a korábban Trump első elnöksége alatt 13957. szám alatt kiadott, majd Biden elnök által hatálytalanított és Trump második elnöksége első napján újra kiadott elnöki rendelet),⁵⁶ az úgynevezett független ügynökségek feletti elnöki ellenőrzés szigorítása és az ügynökségek gyors átszervezése – helyreállítanak az Alkotmány II. cikkelyében foglalt ígéretet, miszerint az elnök „gondoskodik a törvények hűségese végrehajtásáról”.⁵⁷

A *Mandate for Leadership* négy fő célt vázol fel: a család helyreállítása az amerikai élet középpontjaként; az adminisztratív állam lebontása; a nemzet szuverenitásának és határainak védelme; valamint az Isten által adott egyéni jogok biztosítása. A dokumentum az egységes végrehajtói elmélet legátfogóbb kortárs alkalmazását képviseli a szövetségi kormányzásban.

A mélyállam diagnózisa

A 2025-ös projekt keretrendszere a „mélyállamot” egy demokratikus ellenőrzéstől függetlenül működő, meggyökeresedett adminisztratív apparátusként fogalmazza meg. A 2025-ös projekt a szövetségi bürokráciát „állandó politikai osztálynak” tekinti, amely kivárhatja a választott vezetőket, ezáltal

⁵⁵ Heritage Foundation 2023.

⁵⁶ Federal Register 2020.

⁵⁷ Heritage Foundation 2023.

tompítva a választók politikai döntéseit. A 2025-ös projekt rögzíti, hogy az összes szövetségi végrehajtói hatalom kizárólag az elnök személyében áll, és ennek megfelelően „a [végrehajtó hatalom] minisztériumainak és ügynökségeinek az elnök programja a fontos, nem a sajátjuk”.⁵⁸ Ez az elemzés több kulcsfontosságú problémát azonosít a jelenlegi adminisztratív struktúrával kapcsolatban.

Intézményi autonómia: A dokumentum azzal érvel, hogy a szövetségi ügynökségek olyan intézményi kultúrát és politikai preferenciákat alakítottak ki, amelyek a választási ciklusokon át fennmaradnak, és így a demokratikus elszámoltathatóságtól független kormányzási formát hoznak létre. A foglalkoztatási törvények által védett hivatásos köztisztviselők hatékonyan ellenállhatnak vagy lassíthatják azon elnöki utasításokat, amelyek ütköznek az ügynökségek preferenciáival.

Szabályozási elfogultság: A 2025-ös projekt rámutat arra, hogy a szabályozó ügynökségek gyakran szoros kapcsolatokat alakítanak ki az általuk szabályozott iparágakkal, ami olyan politikákhoz vezet, amelyek inkább szűk körű érdekeket szolgálnak, mint a szélesebb közérdeket vagy az elnöki irányvonalat.

Alkotmányos jogsértés: A független ügynökségek és a védett köztisztviselői pozíciók megsértik az egységes végrehajtó hatalom alkotmányos elvét, mivel olyan végrehajtó hatalmat hoznak létre, amely az elnöki ellenőrzésen kívül működik.

A kezdeményezés üzenete egyértelműen kimondja, hogy „a személyzet a politika”, és hogy a cél „egy összehangolt, átvilágított, képzett és felkészült konzervatívokból álló hadsereg összeállítása [...] az adminisztratív állam lebontása érdekében”. Trump elnök Agenda47⁵⁹ retorikája kiegészíti ezt a keretet, ígéretet téve a „mélyállam lebontására” és a „rosszindulatú bürokraták elbocsátására”.⁶⁰

⁵⁸ Heritage Foundation 2023.

⁵⁹ Az Agenda47 elérhető itt: <https://web.archive.org/web/20241122233842/https://www.donaldjtrump.com/agenda47>

⁶⁰ Heritage Foundation 2023.

F ütemterv és az ügynökségek strukturális ellenőrzése

A *Project 2025*/MAGA-megközelítés központi eleme a „Schedule F” újjá-élesztése és kiterjesztése. 2024 áprilisában az OPM véglegesítette azokat a szabályokat, amelyek célja az volt, hogy megakadályozzák a karrierista alkalmazottak tömeges áthelyezését a politikát befolyásoló kivételes besorolásokba, de a 2025-ös végrehajtói intézkedések ezeket a védelmi intézkedéseket visszavonták, és újra megnyitották a politikát befolyásoló besorolásokat. A gyakorlati eredmény egy élő, folyamatos vita arról, hogy több ezer pozíciót lehet-e átsorolni annak érdekében, hogy biztosítsák az elnök ellenőrzését a politika végrehajtása felett (EO 13957). A Schedule F megszüntetné a közszerződéses védelmet több ezer, politikai döntéshozatali pozícióban lévő szövetségi alkalmazott számára, így ők az elnök belátása szerint elbocsátható alkalmazottakká válnának.

További eleme az átalakításnak a Fehér Ház „független” közigazgatási ügynökségek feletti felügyeletének szigorítása. A Fehér Ház kijelentette, hogy minden ügynökség az elnöknek felelős végrehajtói hatalmat gyakorol, és központosított felügyeletet igényel a szabályalkotási és peres pozíciók felett – ezeket a lépéseket a 2025-ös projekt kormányzási fejezetei előre látták. Ezek a lépések azt a régi véleményt tükrözik, hogy az elnöki irányítástól való függetlenség alkotmányosan gyanús, ha az ügynökségek végrehajtói funkciókat látnak el. Ez olyan személyzeti menedzsmentet jelent, amelyben a Merit Systems Protection Board (Érdemrendszer Védelmi Testület) révén a szövetségi állásokra vonatkozó standard teszteket visszaállítják, a fellebbezéseket egyszerűsítik, valamint a fizetésemeléshez kapcsolódó szigorúbb teljesítményértékelések olyan mechanizmusokat hoznának létre, amelyekkel az elnök nagyobb ellenőrzést gyakorolhatna a szövetségi munkaerő felett.

Az elképzelés együtt jár egy szabályozási reformmal: a keret jelentős változásokat javasol a szabályalkotási folyamatokban, beleértve a fontosabb szabályozások kongresszusi jóváhagyásának követelményét és a meglévő szabályozásokra vonatkozó hatályvesztési záradékokat.

Jogi és alkotmányos érvek

A *Project 2025* elemzése ajánlásait konkrét alkotmányos érvekre alapozza, amelyek túlmutatnak az általános egységes végrehajtói elméleten. A dokumentum azzal érvel, hogy a jelenlegi adminisztratív állam több alkotmányos elvet is megsért.

Az Alkotmány II. cikkelyének megsértése: Az elnök ellenőrzésétől függetlenül működő végrehajtói funkciók létrehozásával a Kongresszus alkotmányellenesen megosztotta a végrehajtói hatalmat, megsértve a felhatalmazási záradékot.

Hatalmi ágak szétválasztása: A független ügynökségek állítólag megsértik a hatalmi ágak szétválasztását azzal, hogy egyetlen intézményen belül egyesítik a törvényhozói, végrehajtói és bírói funkciókat.

Tisztességes eljárás: A dokumentum azzal érvel, hogy a hatósági tisztviselők által végzett közigazgatási ítélezés megsérti a tisztességes eljáráshoz való jogot, mivel megtagadja a felektől a semleges bírósági felülvizsgálatot.⁶¹

Ezzel szemben a *Project 2025* és a MAGA támogatói azt állítják, hogy programjuk helyreállítja: 1. a választási elszámoltathatóságot – a választók egy elnököt dicsérhetnek vagy hibáztathatnak, nem pedig névtelen, karrierorientált tisztviselőket; 2. az alkotmányhoz való hűséget – az egységes ellenőrzés állítólag a II. cikk szövegéből és az 1789-es döntésből következik;⁶² és 3. az adminisztratív egyértelműséget – a *Chevron ügyben* hozott legfelsőbb bírósági döntés⁶³ eltűnésével jobb, ha a politikai felelősséggel rendelkező szereplők oldják meg a törvényi kétértelműségeket, mint az elszigetelt hivatalok. Elmondásuk szerint a mélyállam nem annyira összeesküvés, mint inkább strukturális eltolódás a felelősségre nem vonható hatalmi központok felé; az újjáéledt eltávolítási és felügyeleti hatáskörök helyreállítják az alkotmány atyáinak tervét.

⁶¹ PAULSEN 1994.

⁶² CURRIE 1999.

⁶³ SUNSTEIN–VERMEULE 2020.

Tudományos vita és ellenérvek

Az egységes végrehajtó hatalom elméletét jelentős tudományos kritika éri. A kritikusok azzal érvelnek, hogy az elmélet túlságosan leegyszerűsíti az Alkotmány szövegét, figyelmen kívül hagyja az I. cikk szerinti kongresszusi hatalmat, és a túlzott elnöki hatalom révén veszélyezteti a jogállamiságot. Azt állítják, hogy a független ügynökségek fontos funkciókat töltenek be a szakértelem, a politikai semlegesség és a végrehajtói hatalom ellenőrzése terén.

A történelmi elemzés azt is feltárja, hogy az alapító atyák korában a végrehajtói hatalom megértése összetett volt. Míg egyes alapítók támogatták az erős végrehajtói hatalmat, mások aggodalmukat fejezték ki a hatalom koncentrációja miatt, ami tükrözi az egységes végrehajtói elmélet mai kritikáját.

Kritikusok megjegyzik, hogy még a Legfelsőbb Bíróság 2024-es ítélezési ülészaka is vegyes jelzéseket adott – a *CFPB v. CFSA* ügyben a független ügynökség finanszírozási struktúráját megerősítették –, ami arra utal, hogy a Legfelsőbb Bíróság nem támogatja a függetlenség átfogó felszámolását. Arra is hivatkoznak, hogy a Schedule F szerinti tömeges átsorolás ronthatja az érdemeken alapuló közszolgálatot, protekcionizmust eredményezhet és visszatarthatja a szakmai őszinteséget. Végül, a Kongresszus továbbra is jelentős jogalkotási kapacitással rendelkezik a folyamatok korlátozásainak és biztonsági hálóinak (költségvetési előirányzatok, felügyelet és szervezeti-jogi részek) tekintetében, ami bonyolítja az egyoldalú végrehajtói átszervezést.⁶⁴

KONKLÚZIÓ

A 2025-ös projekt az Alkotmány II. cikkelyének szilárd originalista értelmezését ötvözi egy menedzsment típusú tervvel, amelynek célja a végrehajtó hatalom elnöki iránymutatáshoz való igazítása. A Legfelsőbb Bíróság ítélezési gyakorlata fontos szempontból kedvező – a *Seila Law*, *Collins*, *Arthrex*, *Jarkesy* és különösen a *Loper Bright* ügyek csökkentik a hatóságok

⁶⁴ American Civil Liberties Union 2025; National Federation of Federal Employees 2024; SOZAN–OLINSKY 2025.

elszigeteltségét és értelmezési autonómiáját. A politikai program tartóssága valószínűleg attól függ, hogy a személyzeti és eljárás reformok végrehajthatók-e anélkül, hogy elfogadhatatlan költségekkel járnának a közszolgálat semlegessége, a technokratikus kapacitás és a jogállamiság normái szempontjából, amelyeket még az egységes végrehajtó hatalomnak is meg kellene őriznie. Az biztos, hogy a „mélyállam” körüli harc a szlogen szintjéről a jogérvényesíthető struktúra szintjére emelkedett, és az egységes végrehajtó hatalom az elmélet szintjéről a rendszer működtetésének szintjére lépett.

Az egységes végrehajtói elv és az adminisztratív függetlenség közötti feszültség mélyebb alkotmányos kérdéseket vet fel a hatékonyság és a felelősségre vonhatóság, a szakértelem és a demokrácia, valamint az alkotmány szövege és az intézményi evolúció tekintetében. A 2025-ös projekt egy nézőpontot képvisel arra vonatkozóan, hogy ezeket a feszültségeket hogyan kellene megoldani.

EPILÓGUS

Dramai összecsapások jelezhetők mindakkor előre, amikor a republikánus elnökök a korábbi demokratikus koalíciók által létrehozott adminisztratív ügynökségekre tekintenek. Ezek a viták nem csak az egységes irányításról és a mélységről szólnak. A konzervatívok és a liberálisok közötti tartós nézeteltérések a kormányzat megfelelő határainak és az állam céljainak kérdéséről szólnak, és természetesen ideológiai és pártpolitikai szempontok játszanak kiemelkedő szerepet bennük.

Az elnökök nem igazán érdekeltek egy modern közigazgatási állam felépítésében.⁶⁵ Ők egyszerűen csak ellenőrzést akarnak, és hajlandók feláldozni a semlegességet és a szakértelmet, ha ezáltal végső soron megkapják a törvények végrehajtásának irányítását. Trump támadása az adminisztratív állam ellen úgy tűnik, mintha minden elnököt érintené azok professzionális bürokrácia kiépítésére, annak működése racionalizására és egyáltalán a hatékonyabb közigazgatási állam építésére irányuló erőfeszítéseinek elsikkadása.

⁶⁵ SKOWRONEK et al. 2021.

Természetesen, minden más tényező változatlansága mellett, az elnökök több ellenőrzést akarnak az adminisztratív állam felett. De az adminisztratív állam élén ülve, a kormány egészének teljesítményéért felelősek, és történelmi örökségükkel törődve, az elnökök – legalábbis a Trump előtti elnökök – jól működő bürokráciát is akarnak. Hűséget és szakértelmet, reagálóképességet és kompetenciát óhajtanak. A probléma az, hogy – amint azt a politikai gazdaságtan hatalmas irodalma bizonyítja – az elnökök nem tudják mindezt elérni. Az egyik elkerülhetetlenül ellentétes a másikkal. Az elnökök rendszeresen mérlegelik a kompromisszumokat és a funkcionális *trade-off-okat*. Hogy hajlandók-e előnyben részesíteni a reagálóképességet vagy a kompetenciát, az a kérdés összetettségétől, a hivatal ideológiai összetételétől, az elnök politikai programjától és számos egyéb kontextuális tényezőtől függ.

Ezzel ellentétben miért választotta Trump minden alkalommal a lojalitást, és miért nem törődik az adminisztratív állam integritásával? A válasz nem ott keresendő, hogy a korábbi kompromisszumok az elnöki ellenőrzés és az adminisztratív mélység között megromlottak, vagy hogy az egységes végrehajtó hatalom elméletének hívei végül meggyőzték az elnököt, hogy az az Alkotmány II. cikkelyének ő általi értelmezése legjobb. A válasz inkább az, hogy populista idők járnak. A populizmus térnyerése, nem pedig egy egykor marginális alkotmányértelmezési iskola kiteljesedése a lényeg itt. Végül is egy elnökről van szó, aki országos ismertségét nem annyira boszorkányos gazdasági ügyességének,⁶⁶ mint inkább *reality show*manségének köszönheti. Jellemző momentumot ír le az elnökről szóló legfrissebb könyvében Michael Wolff, amikor azt idézi fel, hogy Trump választása szerint a munkatársai azon kérdésére, hogy milyen bírósági stratégiát válasszanak az őt fenyegető számtalan korábbi bírósági eljárásban, kijelentette, hogy a „bírósági stratégiánk ugyanaz, mint a médiastratégiánk és a médiastratégiánk ugyanaz, mint a bírósági stratégiánk”.⁶⁷ Trump tökéletesen hajlandó hivatkozni az egységes végrehajtói elméletre, amennyiben az céljainak megfelelt. Ami azonban hajtotta, az az volt, hogy meg volt győződve arról, hogy az Egyesült Államok kormánya tönkrement, manipulált és közömbös az őszinte (vagyis fehér,

⁶⁶ BUETTNER–CRAIG 2024.

⁶⁷ WOLFF 2025.

keresztény, konzervatív) amerikaiak sorsa iránt, és hogy ő, mint elnök, végre megadja az amerikai népnek azt, amit a Deep State, az úgynevezett szakértők és a korrupt washingtoni *establishment* megtagadott tőlük. Az adminisztratív államot, de a Kongresszust, a bíróságokat, a két nagy pártot és a médiát is megalázta. Az elnök saját hatalmával megígéri, hogy megvalósítja azt, amit a rendszer nem tud. Ez pedig a személyes hatalmán keresztül valósul meg, nem pedig olyan új intézmények létrehozásával, amelyek jobban reagálnak az egységes végrehajtó hatalomnál. Vannak olyanok, akik képesek úgy jellemezni Trump elnök második elnökségének kezdeti szakaszát, mint amely forradalmi változásokat indít be azzal, hogy Trump magát az államot kívánja felszámolni, hogy majd valami algoritmikus megoldással helyettesítve működtesse az Egyesült Államok politikai-gazdasági rendszerét.⁶⁸ Mindenesetre, Trump második elnöksége választ fog adni arra a kérdésre, hogy Trump törődik-e az alkotmány értelmezésével, vagy az ő politikája a személyes hatalom feltétlen érvényesítéséről szól.⁶⁹

Mint hogy az Egyesült Államokban a szabadság egyéni tudatosságának legalább akkora szerepe van, mint a racionális intézményi keretrendszerének, a következő történet a dolgozat végére kívánkozik. 1944-ben talán az Egyesült államok történetének egyik legjelentősebb szövetségi bírója (aki soha nem lett a Legfelsőbb Bíróság tagja) Learned Hand beszédet mondott a Central Parkban az „Én amerikai vagyok” napon, amikor több mint egymillió ember gyűlt össze, hogy megnézzze, ahogy 150 000 újonnan honosított állampolgár leteszi az állampolgári esküt. Beszédének – amely a Szabadság Szellemeként vált ismertté – elején azon tündökölt, hogy – szávaival élve – nem helyezük-e túlzottan reményeinket az alkotmányokra, a törvényekre és a bíróságokra. „Ezek hamis remények” – mondta. „Higgyék el, ezek hamis remények. A szabadság a férfiak és nők szívében lakozik. Amikor ott meghal, sem alkotmány, sem törvény, sem bíróság nem sokat tehet érte. Amíg ott fekszik, nincs szüksége alkotmányra, törvényre, bíróságra a megmentéséhez.” „És mi ez a szabadság” – kérdezte Hand bíró –, amelynek a férfiak és a nők szívében kell lakoznia? Nem – mondta –

⁶⁸ STEINBRÜCK 2025.

⁶⁹ MCCONNELL 2022.

„a könyörtelen, a féktelen akarat. Nem az a szabadság, hogy azt tehetjük, amit akarunk. Ez a szabadság megtagadása, és egyenesen annak bukásához vezet. Egy olyan társadalom, amelyben az emberek nem ismerik el, hogy szabadságuk felett semmi sem lehet korlátot állítani, hamarosan olyan társadalommá válik, ahol a szabadság csak egy kevesek vadembereinek a tulajdona”.

Beszédét azzal zárta, mielőtt esküre vezette az egybegyűlteket, hogy szavaival egy olyan Amerika szellemét idézte meg, amely soha nem volt, sőt, amely soha nem is lesz, kivéve, ha az amerikaiak lelkiismerete és bátorsága megteremti azt.⁷⁰

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ACKERMAN, Bruce (2005): *The Failure of the Founding Fathers. Jefferson, Marshall, and the Rise of Presidential Democracy*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- AMAR, Akhil Reed (1996): Some Opinions on the Opinion Clause. *Virginia Law Review*, 82(4), 647–675. Online: <https://doi.org/10.2307/1073814>
- American Civil Liberties Union (2025): *Project 2025, Explained*. Online: <https://www.aclu.org/project-2025-explained>
- BRINKLEY, Alan (1995): *The End of Reform. New Deal Liberalism in Recession and War*. New York: Knopf Doubleday Publishing Group.
- BUETTNER, Russ – CRAIG, Susanne (2024): *Lucky Loser. How Donald Trump Squandered His Father's Fortune and Created the Illusion of Success*. New York: Penguin Press.
- CALABRESI, Steven G. (1995): Some Normative Arguments for the Unitary Executive. *Arkansas Law Review*, 48, 23–104.
- CALABRESI, Steven G. – PRAKASH, Saikrishna (1994): The President's Power to Execute the Laws. *Yale Law Journal*, 104(541), 541–665. Online: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2857494>
- CALABRESI, Steven G. – RHODES Kevin H. (1992): The Structural Constitution: Unitary Executive, Plural Judiciary. *Harvard Law Review*, 105(6), 1153–1216. Online: <https://doi.org/10.2307/1341727>
- CALABRESI, Steven G. – YO O Christopher S. (2008): *The Unitary Executive: Presidential Power from Washington to Bush*. New Haven: Yale University Press.

⁷⁰ HAND 1944.

- CASPER, Gerhard (1989): An Essay in Separation of Powers: Some Early Versions and Practices. *William & Mary Law Review*, 30(2), 211–261. Online: <https://scholarship.law.wm.edu/wmlr/vol30/iss2/3>
- COX, Richard (1960): *Locke on War and Peace*. Oxford: Clarendon Press, 95–120.
- CURRIE, David P. (1999): *The Constitution in Congress The Federalist Period, 1789–1801*. Chicago: University of Chicago Press.
- ELLIS, Richard J. (2012): *The Development of the American Presidency*. New York: Routledge.
- FARBER, Daniel (2003): *Lincoln's Constitution*. Chicago: University of Chicago Press.
- FATOVIC, Clement (2009): *Outside the Law. Emergency and Executive Power*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Federal Register (2020): *Creating Schedule F in the Excepted Service*. Online: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/10/26/2020-23780/creating-schedule-f-in-the-excepted-service>
- Federal Register (2025): *2025 Donald J. Trump Executive Orders*. Online: <https://www.federalregister.gov/presidential-documents/executive-orders/donald-trump/2025>
- FISHKIN, Joseph – FORBATH, William E. (2022): *The Anti-Oligarchy Constitution. Reconstructing the Economic Foundations of American Democracy*. Boston: Harvard University Press.
- FLAHERTY, Martin S. (1996): The Most Dangerous Branch. *Yale Law Journal*, 105(7), 1725–1839.
- FRANKFURTER, Felix (1964): *The Public and Its Government*. Boston: Beacon Press.
- GWYN, William B. (1965): *The Meaning of the Separation of Powers*. New Orleans: Tulane University Press.
- HAND, Learned (1944): The Spirit of Liberty. *Fire*. Online: <https://www.thefire.org/research-learn/spirit-liberty-speech-judge-learned-hand-1944>
- KAGAN, Elena (2001): Presidential Administration. *Harvard Law Review*, 114(8), 2245.
- LANDIS, James M. (1938): *The Administrative Process*. New Haven: Yale University Press.
- LESSIG, Lawrence – SUNSTEIN, Cass R. (1994): The President and the Administration. *Columbia Law Review*, 94(1), 15–47.
- LINCOLN, Abraham (1953): Letter to Albert G. Hodges (Apr. 4, 1864). In BASLER, Roy P. (szerk.): *The Collected Works of Abraham Lincoln*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 281–283.
- LOCKE, John (1986): *Második értekezés a polgári kormányzatról*. Ford. Endreffy Zoltán. Budapest: Gondolat.
- MAGYARICS Tamás – MÁRTONFFY Balázs (2023): *Ütközőpályák. Magyarország mozgásterve az amerikai-kínai nagyhatalmi játszmákban*. Budapest: Ludovika.
- MAGYARICS Tamás – MÁRTONFFY Balázs – MERKOVITY Norbert szerk. (2024): *Az Amerikai Egyesült Államok politikai rendszere*. Budapest: Ludovika.
- MASHAW, Jerry L. (2012): *Creating the Administrative Constitution. The Lost One Hundred Years of American Administrative Law*. New Haven: Yale University Press.

- MCCONNELL, Michael W. (2022): *The President Who Would Not Be King. Executive Power under the Constitution*. Princeton–Oxford: Princeton University Press.
- MONTESQUIEU (2000): *A törvények szelleméről*. Ford. Csécsy Imre, Sebestyén Pál. Budapest: Osiris – Attraktor Kft.
- National Federation of Federal Employees (2024): *Understanding Project 2025*. Online: <https://nffe.org/advocacy/issues-by-subject/p25/>
- Northwestern Pritzker School of Law [@northwesternlaw] (2022): U.S. Supreme Court Justice Elena Kagan in Conversation with Dean Hari Osofsky. *YouTube*, 2022. szeptember 16. Online: <https://www.youtube.com/watch?v=9AWZcsp6wGc>
- PAULSEN, Michael Stokes (1994): The Most Dangerous Branch: Executive Power to Say What the Law Is. *Georgetown Law Journal*, 83(2), 217–265.
- PIOUS, Richard M. (1979): *The American Presidency*. New York: Basic Books.
- PRAKASH, Saikrishna – RAMSEY, Michael D. (2001): The Executive Power over Foreign Affairs. *Yale Law Journal*, 111(1), 231–356.
- RAKOVE, Jack (1996): *Original Meanings. Politics and Ideas in the Making of the Constitution*. New York: Knopf.
- RANDALL, James G. (2022): *Constitutional Problems Under Lincoln*. Hungerford: Legare Street Press.
- REHNQUIST, William (2000): *All the Laws but One: Civil Liberties in Wartime*. New York: Knopf Doubleday Publishing Group.
- SCHLESINGER, Arthur M., Jr. (2004): *The Imperial Presidency*. Hammond: Mariner Books.
- SHANE, Peter (2009): *Madison's Nightmare: How Executive Power Threatens American Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- SKOWRONEK, Stephen (1997): *The Politics Presidents Make. Leadership from John Adams to Bill Clinton*. Cambridge, Mass: Belknap Press.
- SKOWRONEK, Stephen et al. (2021): *Phantoms of a Beleaguered Republic. The Deep State and The Unitary Executive*. Oxford: Oxford University Press.
- SOZAN, Michael – OLINSKY, Ben (2025): *Project 2025 Would Destroy the U.S. System of Checks and Balances and Create an Imperial Presidency*. Online: <https://www.americanprogress.org/article/project-2025-would-destroy-the-u-s-system-of-checks-and-balances-and-create-an-imperial-presidency/>
- STEINBRÜCK, Peer: *Zweites Deutsches Fernsehen* (2025): Markus Lanz vom 2. ZDF, 2025. április 2. Online: <https://www.zdf.de/video/talk/markus-lanz-114/markus-lanz-vom-2-april-2025-100>
- STRAUSS, Peter L. (1984): The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch. *Columbia Law Review*, 84(3), 573–669.
- STITH, Kate (1988): Congress' Power of the Purse. *Yale Law Journal*, 97, 1343–1396.
- SUNSTEIN, Cass R. (1990): *After the Rights Revolution. Reconceiving the Regulatory State*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- SUNSTEIN, Cass R. – VERMEULE, Adrian (2020): The Unitary Executive: Past, Present, Future. *The Supreme Court Review*, 83–117. Online: <https://doi.org/10.1086/714860>
- SUNSTEIN, Cass R. – VERMEULE, Adrian (2021): *Law and Leviathan: Redeeming the Administrative State*. Cambridge, MA: Belknap Press.
- THACH, Charles C., Jr. (2007): *The Creation of the Presidency, 1775–1789*. Carmel: Liberty Fund, Inc.
- The Constitution of the United States and the Declaration of Independence* (2016). Racehorse.
- The Heritage Foundation (2023): *Mandate for Leadership. The Conservative Promise. 2025 Presidential Transition Project*. Washington D.C.: The Heritage Foundation. Online: https://static.heritage.org/project2025/2025_MandateForLeadership_FULL.pdf
- TULIS, Jeffrey K. (1987): *The Rhetorical Presidency*. Princeton: Princeton University Press.
- VILE, M. J. C. (1998): *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Carmel: Liberty Fund.
- WOLFF, Michael (2025): *All or Nothing*. London: The Bridge Street Press.
- YOO, Christopher S. et al. (2005): The Unitary Executive in the Modern Era, 1945–2004. *Iowa Law Review*, 90(2), 601–733.

Legfelsőbb bírósági döntések (SCOTUS)

- Bowsher v. Synar, 478 U.S. 714 (1986)
- Chevron U.S.A., Inc. v. NRDC, 467 U.S. 837 (1984)
- Collins v. Yellen, 594 U.S. 220 (2021)
- Consumer Financial Protection Bureau (CFPB) v. Community Financial Services Ass'n of America (CFSAA), 601 U.S. 416 (2024)
- INS (Immigration and Naturalization Service) v. Chadha 462 U.S. 919 (1983)
- Morrison v. Olson, 487 U.S. 654 (1988)
- Loper Bright Enterprises v. Raimondo, 603 U.S. 369 (2024)
- Seila Law LLC v. Consumer Financial Protection Bureau, 591 U.S. 197 (2020)
- Securities and Exchange Commission v. Jarkesy, 603 U.S. (2024)
- United States v. Arthrex, Inc., 594 U.S. (2021)