

Hajdu Nóra PhD-hallgató,
Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Jogszociológia Tanszék

Az amerikai elnöki intézmény fejlődéséről

Milkis – Nelson: The American Presidency – origins and development 1776-2007 című könyve alapján

Tanulmányom az Egyesült Államok elnökei közül azokat tárgyalja, akiknek államfői működése jelentős nyomott hagyott az ország történelmén és alkotmányos berendezkedésén. E történelmi arcképcsarnok nemcsak bemutatja Amerika elnökeit, de az olvasó számára azt is lehetővé teszi, hogy megértse, miképp működik az Egyesült Államok politikai intézményrendszere, a hírneves „checks and ballances”¹-rendszer.

Az Egyesült Államok első elnöke **George Washington**, 1789-1797 között szolgálta államfőként országát. Megválasztása az amerikai történelem – ha lehet így fogalmazni - legelfogadottabb döntése volt, még ellenjelöltet sem állítottak vele szemben. Hogyan is állíthattak volna, hiszen Washington a Függetlenségi Háború nemzeti hőse volt. Példátlan népszerűségét annak is köszönhette, hogy volt ereje a győztes háború után visszavonulni a közéletől. Ahogyan Garry Wills találóan megfogalmazta: „[Washington] hatalma abból eredt, hogy hajlandó volt lemondani róla”.² Elnöki működése során azt kellett bizonyítani, hogy az elnöki intézmény összeegyeztethető a köztársasági kormányzattal. Az Egyesült Államok köztársasága alapításakor egyedülálló „kezdemenyezés” volt a világban, amelyet akkor szinte kizárólag a monarchikus államforma uralt. George Washingtonnak ilyen környezetben kellett megjelenítenie a tiszteletre méltó államférfit, s bizonyítani azt, hogy az intézmény, a köztársasági gondolat, legalábbis egyenértékű a monarchikus eszmével.

Államfői működése alatt hozták létre a külügyi, a pénzügyi és az ún. háború-ügyi minisztériumot. Washington érdeme, hogy kora olyan politikai kiválóságait kérte fel

¹ Ld. 19. oldal In: Alexander Hamilton-James Madison-John Jay: A föderalista – Értekezések az amerikai alkotmányról, Európa Könyvkiadó, Budapest 1998

² „ [Washington] gained power from his willingness to give it up.” 70. oldal In: Milkis-Nelson: The American Presidency – origins and development 1776-2007, CQ Press, Washington D.C. 2008

miniszternek, mint Thomas Jefferson, Alexander Hamilton és Henry Knox. Már ekkor létrejön az „attorney general” funkció, de még nem kapcsolódik hozzá önálló igazságügyi tárca. Az „attorney general” részt vett a kabinet ülésein és jogi tanácsadóként szolgálta az elnököt, a minisztériumok vezetőit. George Washington az elnököt pártok felett álló szereplőnek kívánta láttatni, e szerepfelfogás pedig meghatározó volt az Egyesült Államok megszületését követő első évtizedekben.

1801-ben **Thomas Jefferson** ül az elnöki székbe és egészen 1809-ig tölti be az államfői tisztséget. Az Egyesült Államok harmadik elnöke az ország történetének első valóban demokratikus vezetője volt: míg Washington a társadalmi konfliktusok felett állónak tartotta az elnököt, addig Jefferson szerint az államfői hatalom az „emberek ragaszkodásából” ered. Erről így ír Alexis de Tocqueville alapművében, *A demokrácia Amerikában* című kötetben: „Az elnök választott főtisztviselő. Hírnevével, javaival, szabadságával, életével szünet nélkül azt bizonyítja a népnek, hogy hatalmát jól használja fel.”³ Míg Washington és az őt követő Adams elnök ugyanis az államfői hatalmat az alkotmányból vezették le, addig Jefferson álláspontja szerint az elnökség ereje abból fakad, hogy a választások során mennyien támogatják az elnököt. Jefferson megválasztása alapjaiban rendezte át az amerikai politikai rendszert: demokratizálták az elnöki intézményt és a nemzetet anti-elitista irány felé fordították. Korlátozták a végrehajtó hatalom jelentőségét a Kongresszussal és a szövetségi államokkal szemben. Jefferson így vallott erről: „Az 1800-as forradalom olyan forradalom volt kormányzatunk elveit tekintve, mint az 1776-os forradalom a kormányzat formáját tekintve”⁴.

Fontos jellemzője ezen időszaknak, hogy ekkor erősödött meg a modern kétpártrendszer az Egyesült Államokban, bár Jefferson saját pártja a Demokrata-Republikánus Párt azért született, hogy véget vessen a pártok uralmának. Jefferson és szövetségesei saját pártjuk létrehozásával a föderalisták uralmát kívánták megtörni. Az elnök azonban soha nem ismerte el a párt-kormányzás legitimációját. Szándéka az volt, hogy pártja létrehozásával a pártküzdelmek lezáruljanak. Mégis Jefferson igazi öröksége, hogy közreműködött egy modern pártstruktúra felépítésében.

James Monroe 1817-1825 között volt az Egyesült Államok elnöke. Monroe az ún. virginiai dinasztia utolsó elnöke volt, nevét olyan nevek mellett említik, mint Thomas

³ Ld. 126. oldal In: Alexis de Tocqueville: *A demokrácia Amerikában*, Gondolat Kiadó, Budapest 1983

⁴ „The revolution of 1800 was as real a revolution in the principles of our government as that of 1776 was in its form.” 100. oldal In: Milkis-Nelson: *The American Presidency – origins and development 1776-2007*, CQ Press, Washington D.C. 2008

Jefferson és James Madison. (A „virginiai dinasztia” tagjai hozták létre a Demokrata-Republikánus Pártot, harcoltak a Függetlenségi Háborúban és részesei voltak az alkotmányozási folyamatnak is.)

Monroe nevéhez mégis elsősorban a Monroe doktrína meghirdetése kötődik, amely alapvetően meghatározta az amerikai külpolitikát a XIX. és a XX. században. Ezen doktrína eredeti célja az volt, hogy az amerikai kontinensen jelen lévő, ott gyarmatosító európai országokat eltávolítsa, illetve távol tartsa a földrésztől, vagyis „Amerika az amerikaiaké legyen”. Hosszú távon ez azonban értelemszerűen az Egyesült Államok hegemoniáját, valamint az ennek létrehozására irányuló szándékot is jelentette. James Monroe elnöksége mindezekkel azt is megerősítette, hogy az amerikai alkotmányos szereplők közül az elnök kizárólagos joga a külpolitika formálása. Monroe elnöki szerepe európai szemszögből azért bír különös jelentőséggel, mert az Egyesült Államok Európában elsősorban, mint külpolitikai jelenség, szereplő van jelen a köztudatban és a politikában.

1829 és 1837 között **Andrew Jackson** tölti be az elnöki tisztséget Washingtonban. Az Egyesült Államok egyik legnagyobb formátumú és hatású elnöke volt. Ő az első amerikai elnök, aki „outsiderként” nyerte el a közhatalmi tisztséget. Semmilyen kongresszusi, adminisztratív előképzettsége nem volt az elnöki hivatal megszerzése előtt. Szerény körülmények között nevelkedett Dél-Karolinában. Jackson győzelme tulajdonképpen a jeffersoni politika továbbvitelét jelentette: kialakítani mindenki számára az egyenlő lehetőségeket. Ez többek között azt jelentette, hogy a fehér férfiak esetében 1832-re megteremtették az általános választójogot, eltörölték az addig fennálló tulajdoni korlátokat, amely azt jelentette, hogy aki nem rendelkezett elegendő mennyiségű vagy értékű tulajdonnal az nem rendelkezett választójoggal sem. A választójogot most elnyertek körébe azonban még mindig nem vették fel a feketéket, a nőket és az indiánokat. Az intézkedések hatása azonban így is óriási volt, hiszen 1832-től minden tagállam elektorait – kivéve Dél-Karolina – a nép választotta, s így Jackson volt az első elnök, aki valóban a nép által választott elnöknek mondhatta magát.

Jackson az elnököt a nép képviselőjének tekintette. Míg Jefferson demokratizálási törekvése a Kongresszust kívánta „helyzetbe hozni”, addig Jackson független hatalomként, a nép képviselőjeként láttatta az elnököt. Elnöki időszaka a szövetségi kormányzat visszaszorítását is jelentette olyan területekről például, mint az utak, vízi csatornák építésének szövetségi pénzügyi támogatása, vagy a hadsereg létszámának minimális szinten tartása. Jackson filozófiája szerint a szövetségi kiadásokat a lehető legalacsonyabb szinten kell tartani.

Elnöksége mégis a nemzeti szuverenitás megerősödését hozta magával. Történések így írnak erről: „Jackson elképzelései az elnökségről átalakította a régi értelmezési keretet (nacionalizmus versus tagállami jogosítványok) és a nemzeti szuverenitás egy új felfogását kínálták”.⁵ Az elnök – Abraham Lincolnhoz hasonlóan – úgy vélte, hogy az Alkotmány szellemével és betűjével megy szembe, aki ellenállást fejt ki az Unióval szemben. Az ellenállás pedig ellentétes az alaptörvény elveivel, azzal a hatalmas és magasztos céllal, amiért az Egyesült Államokat létrehozták. Jackson ezen az elvi alapon azt az álláspontot képviselte, hogy az Unió védelme elsősorban az elnök feladata és felelőssége.

Elnökségének nyolc éve a Demokrata Pártban döntően átalakította az uralkodó pártstruktúrát is. A szűk pártelit szerepét - a jelöltállítás során – átvették az országos gyűlések. Az új jelölési mechanizmus nemcsak demokratizálta a pártot, de a létrejövő, új országos hálózat sokkal inkább az elnökhöz kötődött, mint a Kongresszushoz. Így válhatott lehetővé, hogy az elnök hatásosan vehesse fel a versenyt a közvélemény figyelméért a Kongresszussal szemben.

Jackson vezette be az amerikai politikába az ún. „zsákmányrendszert” is. Elnöksége előtt a kormányzatban dolgozók viszonylag stabil pozícióknak örvehdettek. A jacksoni ideológia - a zsákmányrendszer bevezetése mellett – így szólt: „a győztesé az ellenség zsákmánya”.⁶ A rendszer bevezetése nemcsak az elnököt segítette, hanem általa a Demokrata Párt funkcionáriusai is kormányzati pozíciókhoz juthattak. Andrew Jackson hatása olyan erőteljes volt az amerikai közéletben és a politikában, hogy az elnökségét követő mintegy három évtizedet „the age of Jackson”-nak nevezik el.

John Tyler azt követően lesz alelnökből elnök, hogy a frissen megválasztott elnök, William Henry Harrison, a beiktatási beszédén „összeszedett” tüdőgyulladásban meghal. Tyler elnök 1841 és 1845 között szolgálja az Egyesült Államokat. Nem elnöki érdemei miatt került külön kiemelésre, hanem mert ő volt országa első alelnökből elnökké emelkedő államférfija. Jelentőségét az adja, hogy elnökké válása előtt rendezetlen volt a kérdéskör, mi a teendő az elnöki szék idő előtti megüresedésekor. Tyler a hatalom átvételekor egyértelművé tette, hogy a teljes elnöki ciklust végigszolgálja elnökként, azaz nem csak időlegesen veszi át

⁵ „Jackson’s conception of the presidency transcended the older categories of nationalism versus states’ rights and offered a new understanding of national sovereignty.” 123. oldal In: Milkis-Nelson: The American Presidency – origins and development 1776-2007, CQ Press, Washingot D.C. 2008

⁶ „to the victor belong the spoils of the enemy.” 133. oldal In: Milkis-Nelson: The American Presidency – origins and development 1776-2007, CQ Press, Washington D.C. 2008

az államfői teendőket. Döntése fontos precedenst teremtett az Egyesült Államok történelme során, egy addig nem lezárt alkotmányossági kérdést rendezett el.

1845 és 1849 között az Egyesült Államok elnökét, **James K. Polk**-nak hívták. A demokraták jelöltje csak egy elnöki ciklust szolgált végig, mégis helye van a kiemelt elnökök sorában. Polk volt az első elnök, aki szoros és napi kapcsolatban állt saját adminisztrációjával, a végrehajtó hatalom hivatalaival. Az amerikai államfők közül elsőként koordinálta a költségvetés létrejöttét az elnök irányítása alatt működő minisztériumokban és hivatalokban. E példáját XIX. századi elnöki utódai nem követték, az egyetlen kivétel Abraham Lincoln volt.

Az elnöki hatalom fejlődéséhez Polk legfontosabb hozzájárulása a hadsereg-főparancsnoki funkció tartalommal kitöltése volt. 1846-ban kezdeményezésére a Kongresszus háborút hirdetett Mexikóval szemben, amely háború eredményeként Texas és Kalifornia az Egyesült Államokhoz csatlakoztak. A háború elnöki „menedzselése” megmutatta, hogy milyen kulcsszerepet játszhat fegyveres konfliktusok esetén az államfő. Polk elnöksége arra is bizonyíték volt, hogy egy háború sikeres megvívásához nem szükséges feltétlenül olyan elnök, aki előzetes katonai tapasztalatokkal bír.

Abraham Lincolnt a közelmúltban amerikai történészek az Egyesült Államok legnagyobb elnökének választották.⁷ Az 1861 és 1865 között elnök Lincolnnak valóban, szinte közhely-szerűen, kiemelt helye van a nemzeti pantheonban. Elnöksége egybeesik az amerikai polgárháború időszakával, így államfői működése nemcsak egy kritikus időszaka volt országának, de döntő pillanatokban az elnöki hatalom teljességét is megmutatta. A polgárháború kezdetekor négy hónapig nem ülésezett a Kongresszus, így ebben az időszakban csak elnöki döntések születtek. Lincoln hitt abban, hogy háború esetén az elnöknek különleges jogosítványai vannak, de úgy gondolta döntéseit a Kongresszusnak később ratifikálnia kell. Az elnök a polgárháború teljes időszakában legfőbb feladatának az Unió megőrzését és az alkotmányosság alapjainak megtartását tekintette. Lincoln „konzervatív forradalmár” volt, aki mindvégig meg kívánta őrizni az alkotmányos intézményeket, azok működőképességét. Így vallott erről: „Kiemelt célom e küzdelemben nem a rabszolgaság megmentése, vagy elpusztítása hanem az Unió megmentése.”⁸

⁷ Ld. <http://www.americanpresidents.org/survey/historians/overall.asp>.

⁸ „My paramount object in this struggle is to save the Union, and is not either to save or destroy slavery.” 153. oldal In: Milkis-Nelson: *The American Presidency – origins and development 1776-2007*, CQ Press, Washington D.C. 2008

Lincoln a polgárháborút olyan eltökéltséggel és a meglévő jogi keretek olyan túllépésével folytatta, hogy a polgárháborút „presidential war”-nak is nevezik. Ő volt az első elnök, aki a konfliktus során alkalmazta a katonai bíraskodást, a rögtönítélő bíróságokat, sokszor felfüggesztette a „habeas corpus” intézményét. A háború esetén meglévő különleges elnöki jogosítványok alkotmányosságát az amerikai Legfelsőbb Bíróság is elismerte 1863-as Prize Cases ítéletében.

1863. január 1-én az elnök kiadta az „Emancipation Proclamation”-t. Ez az óvatosan megfogalmazott dokumentum egyrészt felszabadította a déliek szabad területein a rabszolgákat, másrészt a seregbe hívta a fekete bőrű lakosságot. A felhívás hatása óriási volt az amerikai Délen: megfosztotta a déli ültetvényeseket munkaerejüktől, illetve több mint százezer fekete vonult be az Északiak seregébe. Abraham Lincoln úgy gondolta, hogy egy olyan súlyú kérdést, mint a rabszolgaság nem lehet rendeletek útján megszüntetni, alkotmányt kell hozzá módosítani: így született meg 1865-ben az Alkotmány 13. Kiegészítése, amely eltörölte az Egyesült Államokban a rabszolgaságot. A polgárháborúhoz köthető az Alkotmány 14. és 15. Kiegészítése is. A 14. Kiegészítés – amelyet 1868-ra ratifikáltak – egyenlő bánásmódot biztosított a törvény előtt, bőrszínre való tekintet nélkül, míg az 1870-re ratifikált 15. Kiegészítés a fekete bőrű lakosságnak ígért választójogot. Lincoln elnöksége, elnöki teljesítménye a nemzeti kormányzat feladatává tette, hogy az ország polgárainak egyenlő lehetőségeket kell biztosítani.

Lincoln politikai öröksége: mindvégig hű maradt azon elvéhez, hogy az elnöki hatalmat korlátok közé kell szorítani, alapkérdésekben a Kongresszus a döntéshozó szerv. Talán ennek az elvhűségnek is volt köszönhető, hogy 1864-ben megnyerte az elnökválasztást, holott ő maga is az ellenzék győzelmét várta. Lincoln szerint kulcskérdés volt az amerikai demokrácia szempontjából, hogy még a polgárháború kellős közepén is szabad választások voltak tarthatók az Egyesült Államokban.

Az elnökök sorában a következő, akiről érdemes bővebben is szólni, **Ulysses S. Grant**, 1869 és 1877 között töltötte be a legfőbb közjogi tisztséget. Az amerikai polgárháború legendás tábornoka - a Lincoln elnök meggyilkolását követően az elnöki székbe emelkedett - Andrew Johnson utóda volt. Johnson az első elnök, aki ellen a Kongresszus az Egyesült Államok történetében először kezdeményezett vádemelési – „impeachment” – eljárást. Grant tehát akkor lesz elnök, amikor az amerikai Kongresszus hatalma és befolyása csúcán áll. Az egykori katona is úgy gondolkodik az elnöki funkcióról, hogy az elnök a törvényhozás adminisztrátora.

Mégis érdemei között kell megemlíteni, hogy az Andrew Johnson elnök ciklusa alatt tekintélyében igencsak megtépzott elnöki vétó jogintézményét helyreállítja. Nyolc éves elnöksége alatt összesen kilencvenhárom alkalommal használja az elnöki vétót és a Kongresszus mindössze négy alkalommal bírálja felül az elnök döntését. Grant érdemei között – ennek kapcsán – szükséges megemlíteni, egyik elnöki vétójának is köszönhető, hogy az Egyesült Államok gazdasága elnöksége alatt aranyalapúvá válik. Ulysses S. Grant átmeneti elnök volt egy átmeneti országban, amely a polgárháborúból az ún. aranykorszak, a „Gilded Age” felé haladt. Fő törekvése pedig az volt, hogy minél hosszabb időre megszerezze az elnöki posztot a polgárháborúban győztes Republikánus Pártnak.

Chester A. Arthur 1881 és 1885 között tölti be az elnöki tisztséget, eredetileg alelnök, aki James A. Garfield elnök meggyilkolását követően foglalhatja el az elnöki széket. Amiért helyet kap az elnökök pantheonjában, az az 1883-ban elfogadott „Pendleton Act”. E törvény a köztisztviselői kar reformjának kezdetét jelentette. Ezen időszakra már mindenki számára egyértelművé vált, hogy a közigazgatásban a zsákmányrendszer változtatások nélkül nem tartható fenn tovább. Az elfogadott „Pendleton Act” sem fedte le a teljes köztisztviselői kart, inkább csak Washington D.C.-ben a központi végrehajtó hatalmat, mégis kiindulópontja lett a köztisztviselői kar fejlődésének, a rendszer átalakulásának.

1889 és 1893 között **Benjamin A. Harrison** az Egyesült Államok elnöke. Elnöki időszakához kötődik a Kongresszus átalakulása tanácskozó testületből modern, kormányzásra szerveződött intézménnyé. Összetett, fegyelmezett testületté válik az amerikai törvényhozás, véglegesülnek a bizottsági struktúrák, az irányítás a kongresszusi vezetőség kezébe kerül, köszönhetően az új működési szabályoknak is. A Kongresszus hatalmas befolyása azt is jelenti, hogy a pártok irányítása Kongresszus-központú irányítást, ez pedig gyenge elnököket és elnökségeket eredményez. Harrison elnöksége alatt kristályosodik ki a Republikánus Párt – talán a mai napig is meghatározó – fő üzenete: a párt igazi profilja, az ipari kapitalizmus érdekében történő politizálás. E gondolat pedig - mint a későbbiekben kiderül - mind gazdasági, mind politikai értelemben kifizetődő lesz a republikánusoknak.

William McKinley lesz az Egyesült Államok elnöke 1897 és 1901 között. Elnöksége az elnöki kampányok területén cezúrát jelent. Mind McKinley, mind demokrata ellenfele William J. Bryan kampánya bővelkedett addig nem használt kampányeszközökben. Bryan elsőként az Egyesült Államok elnökjelöltjeinek sorában az elnökség elnyerésének reményében országjáró körútra indult, kistelepüléseket, pályaudvarokat is végiglátogatott útja során. Ekkor született egy kampánytradíció a „whistle-stop campaign”, amely a kisvárosok

pályaudvarain tartott kampányszerepléseket jelenti. McKinley „csodafegyvere” az volt, hogy saját otthonában fogadta a szimpatizánsok kisebb-nagyobb csoportjait, ez lett a kampánymenedzserek szótárában a „front porch campaign”. Mindkét kampány rávilágított arra, hogy a pártokkal szemben egyre nagyobb jelentőséghez jutott a mindenkori jelölt személyiségének ereje.

McKinley elnökségének egy másik fontos vívmánya külpolitikai természetű. Elnöki ciklusa alatt válik az Egyesült Államok – többek között – a spanyol-amerikai háborúnak is köszönhetően világpolitikai szereplővé. Mindez az elnökség súlyát is megváltoztatja, ahogyan erről McKinley maga is vallott: „Nem vagyok többé egy párt elnökének nevezhető, az összes ember elnöke lettem.”⁹

1901-ben meggyilkolják McKinley elnököt, így az addigi alelnök, **Theodore Roosevel**t foglalhatja el az elnöki hivatalt, amelyet egészen 1909-ig őriz meg. Az elnökségét megelőző időszakban döntő változások zajlanak az Egyesült Államokban. Harminc év alatt megduplázódik a lakosság száma, a technikai és ipari forradalom hatására óriási mértékű urbanizáció és bevándorlás valósul meg, a hagyományosan helyi jellegű amerikai gazdaság átalakul a mamut-korporációk világává, az ipari termelés pedig 1863-1899 között hétszáz (!) százalékkal nő. E hallatlan gazdasági fejlődésnek fontos szociális és politikai értékek estek áldozatul. Reformerek attól tartottak, hogy a gazdasági érdekek veszélyeztetik a társadalmi felemelkedéshez szükséges egyenlő esélyeket, illetve korrupttá teszik a szövetségi kormányzatot. Az ekkor kialakuló progresszív mozgalom – amelynek vezéralakja maga az elnök, Theodore Roosevel lesz – létrejötté abból az igényből fakadt, hogy az új társadalmi és gazdasági komplexitás új kormányzati szerepvállalást feltételez.

A republikánus Roosevel jelentősége abban is megmutatkozott, hogy a XIX. századi gyenge elnöki intézményt átalakította erős elnökséggé és a végső alkotmányos korlátokig kiterjesztette az elnöki jogköröket. Ahogyan róla írták: „Theodore Roosevel átalakította az elnöki hivatalt élettelen tizenkilencedik századi rendszeréből a politikai vezetés egy valódi pilótafülkéjévé a szociális reform érdekében”.¹⁰ Úgy gondolta, a XIX. század végének gyenge elnöki jogkörei korlátozták az államfőt abban, hogy megakadályozza a lobbi-csoportok

⁹ „I can no longer be called the President of a party; I am now the President of the whole people.” 202. oldal In: Milkis-Nelson: *The American Presidency – origins and development 1776-2007*, CQ Press, Washington D.C. 2008

¹⁰ „Theodore Roosevel transformed the presidential office from its inert nineteenth century pattern into a veritable cockpit of political leadership for social reform.” 209. oldal In: Milkis-Nelson: *The American Presidency – origins and development 1776-2007*, CQ Press, Washington D. C. 2008

előtérbe kerülését. Azt az álláspontot képviselte, hogy csak kiterjedt elnöki jogosítványokkal felszerelve hajthatók végre az országban a szükséges gazdasági és szociális reformok.

TR – merthogy elsőként az elnökök sorában nevének kezdőbetűi után csak TR-ként emlegették – nagyon sokszor tartott nyilvános beszédeket, szónoklatokat. Úgy is nevezték az elnökségét, mint a „rhetorical presidency”. Roosevelttől az elnöki hivataltól idegennek, demagógnak tartották az államfő nyilvános beszédeit, ő honosította meg a politikusi eszközök között a szónoklatok tartását. Abban is úttörőnek számított TR, hogy felismerte a sajtó, illetve a megváltozott média jelentőségét. Elnöksége egybeesett ugyanis a tömegújságok létrejöttével, az újságírói függetlenség, mint érték megerősödésével és az ún. párt-sajtó hanyatlásával. Roosevelttől elsőként használta a médiát arra, hogy segítsék elő politikai programja megvalósítását.

Elnöksége határkönek tekinthető gazdasági tekintetben is. 1906-ban úgy tudta elfogadtatni a „Hepburn Act”-et, hogy a republikánusok mindvégig ellenezték a törvény elfogadását. A „Hepburn Act” jelentőségéről álljon itt egy idézet: „Megváltoztatta a magánvállalkozások legdédelgettebb kiváltságát, a szabad vállalkozások legrégebbi tézisét – a szabad árképzés lehetőségét.”¹¹ Roosevelttől és elnöki ciklusa azért is nyilvánvaló cezúra az Egyesült Államok politikai fejlődésében, mert államfősége alatt a közpolitikát már az elnök határozza meg és nem a Kongresszus. Programját „square deal”-nek (négyyszögű megegyezés) nevezi el, Roosevelttől ugyanis azt vallotta: a kormányzat igazi feladata az egyensúly fenntartása az üzleti élet és a munkavállalók között, a gyártók és a fogyasztók között, illetve a politikai oldalak szélsőségei között. Őt követően szinte minden elnök valamilyen hangzatos címmel látja el saját közpolitikai csomagját. TR programjának alap gondolata az volt, hogy az állam elsőszámú kötelezettsége nem a gazdagok segítése, hanem a bérből és fizetésből élők problémáinak felvállalása. Az 1902-es szénbányász sztrájk idején megint csak TR az első elnök, aki elismeri a munkások jogosítványait egy gazdasági természetű vita során és egy asztalhoz ültet mindenkit. Ezt követően lesz a kormány a gazdasági jellegű konfliktusok állandó harmadik szereplője.

Következő új elemként feltétlenül kiemelendő Theodore Roosevelttől elnökségéből, hogy először hirdeti egy elnök átfogó természetvédelmi programot. Negyvenhárom millió hektár erdőt von ki a kereskedelmi hasznosítás alól, ekkor válik nemzeti mozgalommá a

¹¹ „It challenged the most cherished prerogative of private management, the most hoary tenet of free enterprise – the ability freely to make prices.” 215. oldal In: Milkis-Nelson: *The American Presidency – origins and development 1776-2007*, CQ Press, Washington D.C. 2008

természet- és környezetvédelem. Rooseveltnél meggyőződése volt, hogy hatékony kormányzás csak pártatlan, karrier alapú közzolgálattal lehetséges. Növeli a köztisztviselők kar jogosítványait, minél több közzolgát igyekszik törvényi védelem alá vonni.

A külpolitika területén is ambiciózus programmal lép fel, világhatalmat kezd építeni az Egyesült Államokból. Legfontosabb külpolitikai sikerének Rooseveltnél a Panama-csatorna átadását tartotta. Dél-Amerika felé új politikát hirdet a „Rooseveltnél Corollary”-t, amely lényege annak kijelentése, hogy a korrump, instabil latin-amerikai kormányokkal szemben mindig fellép majd a jövőben az Egyesült Államok.

1913 és 1921 között **Woodrow Wilson** foglalhatja el az elnöki széket. Az első és eddig egyetlen akadémiai háttérű elnöke az Egyesült Államoknak, hiszen politikai hivatala előtt politikatudományi professzor és a Princeton Egyetem elnöke volt. Választási sikere azt is jelentette, hogy a Demokrata Párt ötven év óta először birtokolta egyidejűleg az elnöki posztot és a Kongresszus mindkét házát. Wilson politikájának kulcseleme volt, hogy csak akkor valósítható meg erős elnökség, ha a hatalmi ágak sokkal szorosabban dolgoznak együtt, mint eddig, s elnöksége alatt törekedett is erre. Ennek érdekében egy-egy törvényjavaslat vitája során például rendszeresen személyesen egyeztetett kongresszusi vezetőkkel. E gondolatot azzal egészítette ki, hogy a pártrendszert is át kell ehhez alakítani, amelynek lényege: a siker érdekében a párt vezetője az elnök legyen.

Wilson volt az Egyesült Államok elnökei közül az első, aki rendszeres sajtótájékoztatókat tartott. Megértette a korszak populáris hangulatát és úgy vélte folyamatosan kommunikálni szükséges az emberekkel. Beszédei retorikai értelemben is rendkívül magas színvonalúak voltak. Wilsont követően a szónoki képesség alapkövetelménnyé vált az elnökségre aspiráló politikusok között. Különös jelentőséget tulajdonított a Kongresszus előtt minden évben egyszer elmondott „State of the Union” beszédnek. E beszédet Thomas Jefferson óta írásban küldték át az elnökök a törvényhozásnak, Wilson volt az első, aki szakítva az eddigi gyakorlattal, élőszóban mondta el az éértékelő beszédet. Mindez elképesztő médiajelenlétet generált az elnöknek.

Wilson - Theodore Roosevelthez hasonlóan – már elnökké válása előtt arról beszélt, hogy az Egyesült Államoknak erőteljesen kell megjelenie a világpolitika színpadán. Úgy vélte az elnök kötelessége az amerikai külpolitika képviselése, mert az Egyesült Államok világhatalommá vált. 1917. április 6-án az elnök megjelentette kiáltványát, amelyben bejelentette: az Egyesült Államok belép az I. világháborúba Németország ellenében. A Kongresszus négy nap múlva szavazott a háborúba lépésről. Wilson háború melletti érvelése

úgy szólt, Amerika – mint világhatalom – felelőssége, hogy a világ országainak biztosítsa a szabadságot és a békét, ezért szükséges a háború Németországgal. Az elnök különleges jogosítványokat vívott ki magának a hadba lépést követően, hiszen az I. világháború már egy olyan modern háború volt, amelyhez az ipart át kellett állítani hadiiparrá, illetve rendkívüli nagyságú csapatmozgást kellett koordinálni. Mindez az elnöknek – az eddig meglévő, tradicionális háborús jogosítványok mellé – új jogköröket biztosított. Mindezek ellenére, igazi álma a Népszövetség létrehozása, nem talált sikeres fogadtatásra sem a Kongresszusban, sem a társadalomban. A Szenátus 1918-ban elutasította a Népszövetség létrehozásáról rendelkező szerződést, a háborúba belefáradt amerikai társadalom pedig visszatért az izolációs gondolathoz és ez nem változott egészen a II. világháború kitöréséig.

Wilson utóda a republikánus **Warren G. Harding** lesz, aki 1921 és 1923 között tölti be az elnöki tisztséget. Nagyon nagy többséggel választják elnökké, látszólag a Népszövetség ellenzése kínálja számára a győzelmet, de a valós ok, hogy két évtized progresszív reformjai után a társadalom elfáradt, a közvélemény csendesebb időkre vágyik. A Kongresszus sok elveszített jogosítványt visszaszerez ezekben az években, a következő tizenkét év az elnöki hatalom mélypontja az Egyesült Államokban.

Harding legnagyobb külpolitikai sikere az 1921-1922-es washingtoni leszerelési konferencia („The Washington Naval Disarmament Conference”). A tárgyalássorozat nemcsak sikeresen kidolgozott egy tengeri leszerelési programot, de egy megállapodást is elfogadtak a csendes-óceáni térség nagyhatalmai között.

Kiemelkedő belpolitikai teljesítménye az 1921-es „Budget and Accounting Act” elfogadtatása, amely létrehozza a nemzeti költségvetési rendszert. A törvény értelmében az elnök feladata összeállítani az éves szövetségi költségvetést. Az államfő szerez jogosítványt a kiadások allokációjára, létrehozzák a „Bureau of Budget” intézményét, míg a Kongresszusban a „General Accounting Office”-t. Harding kifejezetten jó kapcsolatokat ápolt az újságírókkal, akiket sokszor örvendeztetett meg „off the record” háttérbeszélgetésekkel. Elnöksége alatt vezetik be a fehér házi szóvivő intézményét és lesz állandó beszédírója az államfőnek.

1932-ben az elnökválasztáskor immár negyedik éve tart a világgazdasági válság, az Egyesült Államokban tizenöt millió a munkanélküliek száma, harminckét szövetségi államban a helyi kormányzat utasítására zárva vannak a bankok. Ebben a hangulatban nyeri meg az elnökválasztást **Franklin Delano Roosevelt**, s lesz az Egyesült Államok elnöke egészen haláláig, 1945-ig. Roosevelt első intézkedései megerősítik a bankszektort és elnöksége első

két hete (!) megváltoztatja az általános közhangulatot. Így írtak erről: „A kapitalizmus nyolc nap alatt megmenekült”.¹²

Roosevelt nagyságát talán azt mutatja meg a legjobban, hogy működése során létrehozta az Egyesült Államokban a jóléti államot, a „welfare state” intézményét. Ez nem volt egyszerű feladat egy olyan országban, amely hagyományosan az öngondoskodásra épült. Roosevelt szociális szerződést kínált a társadalomnak, amelyben azt vállalta, hogy a kormány garantál egy bizonyos életszínvonalat, életfeltételeket az embereknek. Roosevelt tulajdonképpen a Theodore Roosevelt és Woodrow Wilson által kezdett munkát fejezte be. Megteremtette a most már szinte minden elemében modern elnökség intézményét. 1935-ben elfogadták az Egyesült Államok mai napig egyik legmeghatározóbb törvényét, a „Social Security Act”-et. Az így létrejövő átfogó rendszer az idősek és a munkanélküliek felé is elkötelezte magát bizonyos szintű ellátás biztosításával. Az időszak egy másik kulcstörvénye az 1935-ös „Wagner Act” elfogadása volt, amelynek segítségével meghatározóvá válhattak a szakszervezetek az ipar területén, hiszen a megszületett törvény ehhez immár biztosította a jogi kereteket.

FDR elnöksége a kampánytechnikákban is változást hozott, hiszen ő az első elnökjelölt, aki pártja jelölőgyűlésére személyesen utazott el és a helyszínen vállalta el az elnökjelöltséget, nem várva meg, amíg a gyűlést követően írásban értesítik a jelöltség elnyeréséről. Tette ezt annak ellenére, hogy egy felnőtt korban átesett gyermekbénulásos betegségnek köszönhetően tolószékbe kényszerült és nyilvános alkalmakkor is csak botok segítségével tudott közlekedni. Első volt az elnökök sorában a rádió professzionális használatában. Elnöki időszakában váltak intézménnyé a „fireside chats” beszédek, amelyek nevüket onnan kapták, hogy az államfő úgymond „a kandalló mellett ülve” mondta el rádiós nyilatkozatait. Stílusuk teljesen újszerű volt, Roosevelt ugyanis a rendkívül laza, intimitást sugárzó fellépések során magyarázta el a közvéleménynek egy-egy intézkedése mozgatórugóit.

Az elnökség intézményesülésében FDR számos tekintetben meghatározó szerepet játszott, ezért elnökségét sokan „administrative presidency” néven is illetik. Az 1930-as évekre megnőtt az elnök feladatköre, amelyhez nagyobb és professzionálisabb fehér házi stábra volt szükség. Roosevelt ezért életre hívta a „Brownlow Committee”-t, amelynek feladata egy új adminisztratív struktúra felállítása volt. Az ott megfogalmazott ajánlásoknak

¹² „Capitalism was saved in eight days.” 284. oldal In: Milkis-Nelson: *The American Presidency – origins and development 1776-2007*, CQ Press, Washington D.C. 2008

köszönhetően állt fel az ún. „Executive Office of the President”, valamint a Fehér Házba kerül a „Budget Bureau”.

Elnöki évei alatt legmélyebb konfliktusa a Legfelsőbb Bírósággal alakul ki, amely a kezdeti években döntéseivel nem támogatja az elnök „New Deal” programját. Ennek hatására 1937-ben bejelenti a Legfelsőbb Bíróságot megreformálni kívánó „court-packing bill” javaslatát, amely - a közvélemény szembenállásának is köszönhetően - végül elbukik a Kongresszusban. Rooseveltt mégis győzelmet arat, ugyanis ezt követően a Legfelsőbb Bíróság döntései nem mennek szembe a „New Deal”-i törvényekkel, kezdeményezésekkel. A II. világháború alatt, illetve külpolitikai kérdésekben pedig a „Supreme Court” kifejezetten az elnököt támogató döntéseket hoz. Köztük a *Korematsu v. United States* (1944) ítéletet, amely jóváhagyja a japán eredetű amerikai állampolgárok internálását. E döntés óta nem született faji alapú ítélet az amerikai Legfelsőbb Bíróságon.¹³

A roosevelti külpolitika meghatározó eleme a II. világháborúra való tudatos felkészülés, amelynek részét képezte az is, hogy az elnök már 1937-től törekedett az amerikai izoláció párti közhangulat átalakítására. A későbbi, II. világháború alatti nagyhatalmi tárgyalásokon Rooseveltt első számú célja az volt, hogy a győzelmet követően létrehozzák az ENSZ-t. Az 1945-ös jaltai tárgyalásokról így vallott, az akkor már nagybeteg, negyedik elnöki ciklusát megkezdett Roosevelt: „Nem mondom, hogy az eredmény jó lett, azt mondom, hogy a legtöbb volt, amit tenni tudtam.”¹⁴

1945 áprilisában, az akkor elhunyt Franklin Delano Roosevelttől a kormányrudat az addigi alelnök **Harry S. Truman** veszi át – egészen 1953-ig lesz ő az Egyesült Államok elnöke. Bár voltak belpolitikai sikerei, igazi terepe a külpolitika lesz. Ez szinte természetes, hiszen a II. világháború utáni nemzetközi rend kialakítása, a hidegháború kezdete, az Egyesült Államok valódi világhatalommá válása ezekben az években valóban Amerika legfontosabb politikai kihívásai. E kérdéskörben - egy republikánusok uralta Kongresszussal is – létre tud hozni két párti koalíciókat, a képviselőház ugyanis mind a Marshall-terv elindításához, mind a NATO létrehozásához zöld utat adott az elnöknek. A Marshall-tervről érdemes elmondani, hogy Truman 1948-ban egy választási évben, egy ellenzéki irányítású Kongresszusban érte el a program beindítását, amely a háború utáni Európa gazdasági talpra állítását jelentette. A NATO 1949-ben állt fel és lett Észak-Amerika és Nyugat-Európa stratégiai katonai

¹³ Ld. Hajdu Nóra: Alkotmányozás az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságán In: *Föld-rész* 2010/3-4.

¹⁴ „I didn't say the result was good, I said it was the best I could do.” 298. oldal In: Milkis-Nelson: *The American Presidency – origins and development 1776-2007*, CQ Press, Washington D.C. 2008

szövetsége. Mindkét döntés az ún. Truman doktrínát volt hivatva támogatni, amelynek lényege, hogy a hidegháború során az Egyesült Államok támogatást nyújt mindazon nemzetnek, amelyeket a kommunista hatalom fenyeget vagy elnyom.

Truman külpolitikájának egy lényeges fejleménye, hogy 1950-ben az Egyesült Államok csapatokat küld Koreába, s az amerikai csapatok kongresszusi jóváhagyás nélkül indulnak a háborúba – ez a döntés egyértelműen az elnöki jogkörök kiterjesztését jelenti. Truman azzal érvel, hogy a modern kori konfliktusok olyan gyorsan eszkalálódhatnak, hogy egyszerűen nincs idő a kongresszusi jóváhagyásra, illetve utal arra, hogy az 1945-ben létrehozott ENSz is határozatot hozott, amelyben elítélte az észak-koreai agressziót.

Truman az első amerikai elnök, aki foglalkozik a faji szegregációval, meg kívánja oldani ezt a modern Amerikával, annak képével összeegyeztethetetlen helyzetet. Javaslatcsomagját a republikánus Kongresszus elutasítja, mégis hoz két elnöki rendeletet e kérdéskörben, amelyeket be is vezetnek: az egyik megtiltja a faji alapú szegregációt az amerikai hadseregben, a másik megtiltja a diszkriminációt a közszolgálatban. Az államfő számos intézkedése erősíti a modern elnöki intézményt, Truman időszakához köthető a Nemzetbiztonsági Tanács – „National Security Council” - és a CIA létrehozása is. Ekkor jön létre az egységes védelmi minisztérium, – „Department of Defense” – amelynek részei a szárazföldi erők, a légierő és a haditengerészet. 1949-ben hozzák létre a fegyveres erőkön belül a „Chairman of the joint chiefs of staff” pozíciót.

1951-ben ratifikálják az Egyesült Államok szövetségi államai az Alkotmány 22. Kiegészítését. Az alaptörvény módosítása értelmében egy elnök a jövőben csak maximum két ciklust szolgálhat. A gondolatot először még Thomas Jefferson fogalmazta meg, ezt követően e hagyomány kimondatlanul végighúzódtott az elnökségeken. Egyedül Franklin Delano Rooseveltet választották négyszer államfővé, de ehhez szükség volt a II. világháború keltette körülményekre is. Így FDR hosszan tartó elnöksége teremtette meg az alapot ahhoz, hogy az akkor republikánus többségű Kongresszus az alkotmány módosításával limitálja az elnöki ciklusok számát.

1953-ban **Dwight D. Eisenhower** foglalhatja el az elnöki széket. Húsz év óta az első republikánus elnök, aki a II. világháború alatt az európai hadszíntéren lévő amerikai csapatok parancsnoka volt, s egészen 1961-ig lesz az Egyesült Államok elnöke. Eisenhower politikája a „hidden hand” volt, azaz miközben a színpad mögött politizált, a társadalom felé azt mutatta, hogy nem vesz részt a washingtoni hatalmi harcokban. Így járt el többek között az ún.

McCarthy-ügyben is: nyilvánosan nem támadta a republikánus szenátort, de a háttérben szembe ment a politikussal.

Eisenhower egyik legnagyobb hiányossága az volt, hogy elnöksége nem válaszolt meg olyan súlyú – abban az időszakban kiemelkedő jelentőséggel bíró – kérdéseket, mint a polgári jogok kérdése vagy az oktatás helyzete. A Legfelsőbb Bíróság egyik legnagyobb horderejű döntése volt az 1954-es *Brown v. Board of Education*, amely alkotmányellenesnek nyilvánította a déli államok iskolai szegregációját. A „Supreme Court” e döntő jelentőségű állásfoglalásáról hallgatott az elnök. Hallgatása valószínűleg azzal magyarázható, hogy nem érezte az elnökség feladatának a szegregációs kérdések felvállalását, pedig elődje, a Truman adminisztráció megtette ezt. 1957-ben Arkansas állam fővárosában, Little Rockban véres zavargások kezdődtek a faji szegregáció okán, amelynek kirobbanásában döntő – negatív - szerepe volt a demokrata kormányzónak, Orval Faubus-nak. Eisenhower csak megkésve ismerte fel a konfliktus jelentőségét és küldött szövetségi csapatokat a rend helyreállítása érdekében. A szövetségi beavatkozás egy szövetségi állami konfliktushelyzetbe viszont precedenst teremtett, amely precedenssel a jövő elnökei is éltek.

Eisenhower alatt jött létre a Fehér Ház egyik kulcspozíciója, a „Chief of staff”, illetve ekkor hozták létre az „Office of legislative liaison”-t, amelynek funkciója az volt, hogy népszerűsítse az elnöki programot a képviselőházban, s kapcsolatot tartson a Kongresszussal. Végül Eisenhowerhez kötődik az első elnöki búcsúbeszéd elmondása a televízióban, amely ezt követően hagyománnyá válik.

John F. Kennedy 1961-ben lesz az Egyesült Államok elnöke, 1963-ig, haláláig tölti be e tisztséget. Elnöksége, a hozzá kötődő időszak, legendás korszaka az Egyesült Államoknak. A „Kennedy-jelenségről” így írnak: „Kennedy nem a történelem része, hanem a mítoszé”.¹⁵ Köszönhető talán ez annak is, hogy ő az első amerikai elnök, aki munkaeszközként használja a televíziót. Elnöki időszaka alatt például élőben és vágatlanul közvetíthetik a tévétársaságok a fehér házi sajtótájékoztatókat.

Megteremti a „personal presidency” intézményét, amely nemcsak a televízió rendkívüli hatásának köszönhető, hanem az egész elnökségét átható személyiség-vezérelte vezetési stílusnak is. Belejátszott ebbe, hogy már elnökjelölti kampánya is rendkívül személyiség-vezérelt volt. Kampányát, az addigi hagyományoktól eltérően, saját csapat irányította, így a pártszempontok mindvégig csak másodlagosak voltak. Kennedy elnökjelölti

¹⁵ „[Kennedy is] part not of history but of myth.” 324. oldal In: Milkis-Nelson: The American Presidency – origins and development 1776-2007, CQ Press, Washington D.C. 2008

kampánya teremti meg a precedenst ahhoz, hogy ezt követően a politikusi kampányok egyre inkább és egyre meghatározóbb módon saját csapatok által irányítottan működjenek.

JFK külpolitikai kérdésekben sikereket és kudarokat egyaránt elkönnyvelhetett. Ballépései között tartják számon az 1961-ben kirobbant kubai ún. Disznó-öböl válságot, a fegyverkezési verseny elszabadulását, illetve a vietnami konfliktusban az amerikai elköteleződést. Sikerei közé soroljuk az 1962-es kubai rakétaválság kezelését, illetve nevéhez kötődik az első fegyverkorlátozó egyezmény elfogadtatása a szovjetekkel, valamint a Hold-program elindítása is. Belpolitikai kérdésekben sok mindennel adós maradt, de ez korai halálával is magyarázható, illetve azzal, hogy ugyan demokrata többségű Kongresszussal közösen kormányzott, de ott meghatározó volt a déli konzervatív demokraták befolyása, akik nem voltak érdekeltek például a szegregációs politika megszüntetésében. Fontos még megjegyezni, hogy az elnökség ilyen mértékű személyessé tétele el is távolította az elnököt a többi hatalmi ágtól, e tendencia is magyarázat a kudarckokra, félsikerekre.

Kennedy 1963-as dallasi meggyilkolását követően alelnöke, **Lyndon B. Johnson** emelkedik az elnöki székbe. A texasi politikus száz év óta az első déli elnöke az Egyesült Államoknak, 1969-ig tölti be e tisztséget. Johnson elnökként beteljesíti a Kennedy által elindított nagy programokat, megszületik a „Great Society” program, melynek elemei, csak néhányat kiemelve közülük: a „Civil Rights Act, Voting Rights Act” és a „Medicaid” és „Medicare” programok. Az első kettő a színes bőrűek jogegyenlőségét teremtette meg, míg az utóbbi társadalombiztosítási támogatást rendelt az idősek és a szegény gyermekek ellátásához. Mindezen programok sikeres megvalósításában, a törvényjavaslatok kongresszusi megszavazásában kulcsszerepet játszott Johnson elnök több évtizedes törvényhozási tapasztalata, kongresszusi vezetői múltja. A sikerhez szükséges volt az is, hogy a „public policy” megfogalmazása akkorra már egyértelműen a Fehér Ház, a fehér házi agytröszt feladata.

Johnson elnök hibája mindezen sikerek ellenére az volt, hogy nem tudta felemelni, inspirálni, egyesíteni az amerikai társadalmat, illetve nevéhez kötik az amerikai belesodródást a vietnami háborúba. 1964-ben, elnöksége kezdetén huszonhárom ezer katona állomásozik Vietnámban, három év múlva – 1967-ben – ez a szám már meghaladja az ötszáztezret. Az amerikaiak szerepvállalásáról Vietnámban sem ENSZ-határozat nem rendelkezett, sem a Kongresszus nem hirdetett ki háborút. Mindössze egy 1964-es kongresszusi határozat született, a nevezetes „Gulf of Tonkin Resolution”. 1968-ra a katonai helyzet olyan rosszra

fordult Vietnamban, hogy LBJ ennek következtében már nem jelöltette magát elnöknek a demokrata konvención.

1965-ben fogadja el a Kongresszus az Alkotmány 25. Kiegészítését, amely arról rendelkezik, hogy miképpen történjen az utódlás az elnöki tisztségben, amennyiben az elnök nem tudja ellátni feladatait betegség, haláleset stb. következtében. Rendelkezik az alkotmánymódosítás arról is, hogy amennyiben az alelnöki szék üresedik meg, a kérdéskörben a Kongresszus két házának többsége dönt az elnök által javasolt személyről. Az alkotmánymódosítás megszavazásakor a képviselők persze még nem láthatták előre az elkövetkező évek eseményeit, amelyben nagy szolgálatot tett a 25. Kiegészítés, gondoljunk csak a következő nevekre: Richard Nixon, Spiro T. Agnew és Gerald Ford.

Johnsont a republikánus **Richard Nixon** követi az elnöki poszton, aki 1969 és 1974 között az Egyesült Államok elnöke. Az 1968-as elnökválasztó kampány sok – immár tartósnak mondható – változást hoz az amerikai politikai életben. A „split ticket” szavazatokkal létrejön egy megosztott kormányzat. Ez azt jelenti, hogy a választásokon az állampolgárok jellemző módon megosztják szavazataikat a két párt között, így általában nem ugyanaz a párt adja az elnököt és a kongresszusi többséget.

Nixon hatalomra kerülésekor egy erős, terjeszkedő elnökségben hitt, úgy gondolta elérkezett az idő a belpolitika megváltoztatására: el lehet, el kell köszönni olyan programoktól, mint a „New Deal”. Nixon programja a „New Federalism” nevet viseli, lényegi elemei a következők: a szövetségi kormány hatáskörének csökkentése, számos kérdés kiszervezése a szövetségi államokhoz. Elnöksége az „administrative presidency” címet viseli, ugyanis államfősége azt jelentette, hogy a döntések a Kongresszust megkerülve a Fehér Házban születtek, amelynek stáb-létszámát a duplájára emelték.

Többek között ennek is köszönhető, vagyis a döntéseket ellenőrizni hivatott „fékek és ellensúlyok” gondolatának tudatos elhagyása, hogy a Watergate-botrány nyomán 1974. augusztus 9-én lemondani kényszerül az elnökségről. A politikai botrány különlegessége, hogy Nixon volt az első elnök, aki az ügy kapcsán az elnöki privilégiumok korlátlanágáról beszélt, nem volt hajlandó együttműködni az igazságszolgáltatással. Végül a Legfelsőbb Bíróság 1974-es US v. Nixon döntésében együttműködésre kötelezte Nixont.¹⁶ Érdemes megemlíteni, hogy az amerikai Legfelsőbb Bíróság elnökét Warren Burgert, éppen a perveztes elnök nevezte ki. A döntést követően a Kongresszus is vádemelési eljárást -

¹⁶ Ld. 224. oldal In: Lee Epstein-Thomas G. Walker: Constitutional Law for a Changing America – Institutional Powers and Constraints, CQ Press, Washington D.C. 2010

„impeachment” - indított az államfő ellen, aki nem várta meg a számára biztos elmarasztaló törvényhozási ítéletet és lemondott az elnökségről. Mindezidáig ő az Egyesült Államok elnökei közül az egyetlen, aki lemondani kényszerült hivataláról.

A Watergate-botrány nemcsak Nixon személyes tragédiája volt, óriási hullámverései voltak a társadalomban, valamint döntő befolyást gyakorolt az elnöki intézmény jogi és politikai környezetére. Az akkori légkörről így írtak: „[Nixon elnöksége] személyes katasztrófában végződött. De ami ennél is rosszabb, [Nixont követően - szerk.] az elnökség intézményét gyanakvás és megvetés övezte, arra várva, hogy egy új Roosevelt vagy Eisenhower állítsa helyre az elnökség tekintélyét és egy demoralizált közvéleményt olyan célokkal lásson el, amelyek csak a Fehér Ház lakójától jöhetnek.”¹⁷ Nixon felelőssége talán abban a legnagyobb, hogy nemcsak az elnök korlátlan előjogai mellett érvelt, de ezt is valósította meg államfői évei alatt. Míg a közvélemény hatvanegy százaléka 1959-ben még úgy kívánta, hogy inkább az elnök kormányozzon, mint a Kongresszus, addig 1977-ben már ötvennyolc százalék volt azok aránya, akik inkább a Kongresszus kezében látták volna szívesen a kormányrudat. A Kongresszus ezekben az években fogadta el a „sunshine laws” törvényeket, amelyek nagyobb átláthatóságot valósítottak meg a törvényhozási folyamat, a kormányzás során. Emellett számos kérdéskörben növelték a kongresszusi jogosítványokat, ilyen volt a költségvetési kérdések köre és a külpolitika is.

1981-ben az egykori hollywoodi színészt, **Ronald Reagant** választják meg az Egyesült Államok elnökének, két ciklusra kap felhatalmazást, 1989-ig. Sikere olyan nagy arányú, hogy támogatói „Reagan Revolution”-ről beszélnek, és valóban 1952 óta először a Szenátusban is republikánus többség jön létre. Reagan egyik nagy előnye, hogy kiváló szónok, 1964-ben tartott televíziós beszédében – amelyet tisztelői csak „The speech” néven emlegetnek – fogalmazta meg kormányzati filozófiáját, amely nem változik 1981-ben sem: „A jelenlegi krízisben a kormányzat nem lehet megoldás a problémáinkra, a kormányzat maga a probléma”¹⁸

Reagan politikája két kérdésre fókuszált: a jóléti állam visszaszorítása és a védelmi erők bővítése. Reagan (az akkori brit miniszterelnökkel, Margaret Thacherrel a

¹⁷ „[Nixon’s tenure as president] ended in personal disaster. Worse, he left the presidency itself an object of suspicion and scorn, awaiting a new Roosevelt or Eisenhower to restore its standing and provide a demoralized public with a sense of movement and purpose that could come only from the occupant of the White House.” 350. oldal In: Milkis-Nelson: *The American Presidency – origins and development 1776-2007*, CQ Press, Washington D.C. 2008

¹⁸ „In this present crisis, government is not the solution to our problem ; government is the problem.” 367. oldal In: Milkis-Nelson: *The American Presidency – origins and development 1776-2007*, CQ Press, Washington D. C. 2008

neokonzervatív politika fő reprezentánsa) célja gazdasági-védelmi eszközök bevetésével, mint például a csillagháborús-tervek, a Szovjetunió térdre kényszerítése volt. 1981-ben e célokért impresszív törvényhozási programot terjesztett be: harmincöt milliárd dolláros csökkentés a belpolitikai programokon, hétszázötven milliárdos adócsökkentés és a védelmi kiadások huszonhét százalékos emelése. A végeredménye mindennek az volt, hogy az Egyesült Államok történetének legnagyobb költségvetési hiánya jött létre.

Az 1980-as évekre Reagan és csapata újjáépítette a Republikánus Pártot, amely párt ezt követően sokkal inkább egyes konkrét ügyekre fókuszált, nemzetileg elkötelezettebb lett és rendkívüli erőre tett szert kampánypénz szerzésben is. 1984-re a Republikánus Párt - Reagan stílusának megfelelően - egy szolidan konzervatív párttá vált. A párt átalakítása olyan sikeres volt, hogy a demokraták is hasonló stílusú pártátalakítást valósítottak meg, amelynek mentén a Demokrata Párt sokkal liberálisabb lett.

Reagan legkomolyabb politikai botránya az 1986-os „Iran-contra gate” volt. Az ügy politikai súlyára jellemző, hogy egy hónap alatt az elnök népszerűsége hatvanhét százalékról negyvenhat százalékra esett vissza. Kiderült, hogy az elnöki adminisztráció a kongresszusi határozatokat tudatosan megszegve politizált külföldön. Reagan csak annak köszönhetette politikusi visszakapaszkodását, hogy 1987-ben a Szovjetunióval elindultak a fegyverkorlátozási tárgyalások, amelyek ismét népszerűvé tették az elnököt.

Az 1992-es elnökválasztást **Bill Clinton** nyeri. Elnöksége – amely 2001-ig tart – sok szempontból „elsőségekkel” teli: tizenhat év óta az első demokrata politikus, aki elnyeri az elnökséget, Franklin Delano Roosevelttől óta az első demokrata elnök, akit újraválasztanak, 1969 óta először kerül egyensúlyba a költségvetés, és végül az első demokrata elnök, aki több, mint két évig republikánusok irányította Kongresszussal kényszerül együttműködni. Már az 1992-es kampány sem a szokásos mederben zajlik az Egyesült Államokban. 1991-ben az első öbölháborúban fényes győzelmet arató id. George Bush elnök népszerűsége toronymagas, így az igazán komoly ellenfelek nem vállalják vele a megméretést. A két elnökjelölt mellett – harmadik jelöltként – induló texasi milliárdos Ross Perot tizenkilenc százalékot szerez az elnökválasztáson, ez az eredmény az addigi legkomolyabb kihívás a kétpártrendszer ellenében (s indulása valószínűleg elősegítette Clinton győzelmét). Az 1992-es kampányidőszakra érik be az 1980-as évekre átalakult média megváltozott szerepe és jelentősége. A kábeltelevíziók, politikai talkshow-k lehetővé teszik a politikusoknak, hogy a választókhöz közvetlenül szólhassanak. Ez a folyamat pedig a legendásan jól kommunikáló Clintonnak kedvez, amelyet egész elnöksége alatt kihasznál majd.

Clinton elnökségének első két éve sikerekben és kudarcokban egyaránt bővelkedett. Sikernek számított, hogy a Kongresszus elfogadta a költségvetés egyensúlyát helyreállító törvénycsomagját, beindíhatta a kormányzás megreformálását célul kitűző „reinventing government” programot, valamint létrejött a szabadkereskedelmi megállapodás Kanadával és Mexikóval. Elbukott azonban az elnök felesége, Hillary Clinton által vitt egészségügyi reformcsomag, az amerikai beavatkozás Szomáliában tragédiába torkollott és a Demokrata Párton belüli érdekcsoportok közül is jó párat magára haragított a hangsúlyosan centrista államfő. Nem véletlen ezért, hogy az 1994-es képviselőházi választáson a republikánusok diadalmaskodnak, amelynek eredményeként a törvényhozás új, republikánus vezetője – Newt Gingrich – bejelenti a „Contract with America” programot. A konzervatívok az elnököt megkerülve a törvényhozásban kívánják meghatározni a kormányzás irányát. Clinton ügyesen felismerve a helyzetben rejlő lehetőségeket újra pozicionálja magát, ekkor lesz belőle „third way” elnök, aki „felette áll” a napi politikai acsarkodásnak. A közvélemény felé kiválóan mutathatja be mindezt az 1996-os költségvetési vita során, ahol a társadalom a republikánus Kongresszust vádolja majd számos közszolgáltatás időleges leállításáért. Clinton ekkor már olyan külpolitikai döntéseket is felvállal, amelyek nem népszerűek, de hosszú távon az elnök javára írják majd, mint a boszniai beavatkozás, vagy Haiti demokrácia helyreállításának kérdésköre.

Két nagy reformcsomag elfogadtatása az elnök államférfiúi nagyságát mutatja. Ezek az 1996-ban elfogadott „Welfare Reform Act”, amelyről maga Clinton így vallott: „Átalakítani a nemzet szociális alkuját a szegényekkel”¹⁹. 1997-ben elfogadja a Kongresszus a „Balanced Budget Act”-et, amelynek elfogadása óriási győzelem Clinton számára, hiszen egy republikánusok dominálta Kongresszussal egyezett meg. Megmutathatta a közvélemény felé, hogy valóban a pártok felett áll és a törvénynek köszönhetően 1998-ban harminc év óta az első kiegyensúlyozott büdzsét ünnepelhette az Egyesült Államok.

Bill Clinton elnökségének lezárulta azonban nemcsak sikereket jelentett az államfőnek, hiszen 1998-1999 fordulóján a Kongresszusban vádemelési eljárás indult ellene a Monica Lewinsky affér okán. A botránysorozat nemcsak az elnök népszerűségét tépázta meg, de ellehetetlenítette a kongresszusi republikánusokat is, valamint a kongresszusi „impeachment” eljárás alkotmányosságába vetett általános hit is megrendült a közvéleményben. Az elnököt végül is felmentették az eljárás során, de a közvélemény egy

¹⁹ „recreating the Nation’s social bargain with the poor.” 409. oldal In: Milkis-Nelson: *The American Presidency-origins and development 1776-2007*, CQ Press, Washington D.C. 2008

jelentős részének a szemében emberileg hiteltelenné vált, amit politikusi, államférfiúi teljesítménye sem tudott feledtetni.

A 2000-es elnökválasztáson az országosan kevésbé ismert **George W. Bush** lesz a republikánusok jelöltje, aki egészen 2009-ig tölti be az államfői tisztséget. Jelöltségét a rendkívül befolyásos konzervatív kormányzóknak köszönheti, akik a következő okok miatt álltak ifj. Bush mellé: médiában jól eladható volt a megjelenése, nagy államból érkezett, – Texas állam kormányzója volt - „a Bush nevet viselte” és végül a republikánusok konzervatív szárnyán is jó kapcsolatai voltak. Bush győzelme azt bizonyítja, hogy a modern korszak személyiség orientált választási kampányaiban is döntő maradhatott a pártok befolyása. Győzelméhez kellett az is, hogy a 2000-es elnökválasztáson mindenki által győztesnek várt demokrata jelölt, Al Gore rendkívül sokat rontott a kampány során és a szoros eredményt a Legfelsőbb Bíróság 2000-es Bush v. Gore döntése kellett, hogy hitelesítse.²⁰

Bush elnökségét alapjaiban határozta meg a 2001. szeptember 11-i terrortámadás, ahogyan erről maga az elnök nyilatkozott: „Erről szól az elnökségem.”²¹ A terrorizmus ellen meghirdetett háború során Bush elnök egyre jobban eltávolodott attól a gyakorlattól, hogy az Egyesült Államok lehetőleg mindig szövetségesekkel együtt harcol, döntéseit nem egyedül hozza. Külpolitikája unilaterális irányba mozdult el és a Fehér Házban döntő befolyásra tettek szert a keményvonalas konzervatívok. Elnökségét – Nixonhoz hasonlóan - „imperial presidency” névvel illették, persze ehhez kellett olyan ügyek, mint a Guantánamon fogva tartottakkal szemben alkalmazott eszközök, vagy a lehallgatási jogszabályok módosítása, illetve a katonai bíróságok indokolatlan alkalmazása, amelyről a Legfelsőbb Bíróság 2006-os Hamdan v. Rumsfeld döntése is kimondta, hogy az ellentétes az Egyesült Államok alkotmányával. A terrorizmus elleni háború intézményi reformot is jelentett a végrehajtó hatalomban, hiszen létrehozta egy új szuperminisztériumot, a „Department of Homeland Security”-t. Az új tárca nemcsak huszonkét ügynökség összevonását jelentette, mintegy százhetvenezer (!) munkatárssal, hanem azt is, hogy a belbiztonsági kérdések folyamatosan napirenden lévő feladatává váltak a szövetségi kormányzatnak.

A 2008-as elnökválasztáson elszenvedett republikánus vereségnek csak egyik oka volt a világgazdasági válság beköszöntése. Ennél sokkal súlyosabb volt a Bush elnökhöz kötődő „war on terrorism” és annak látványos kudarca, többek között Irakban. Ahogyan az alapító

²⁰ Ld. 73. oldal In: Robert A. Dahl: *How Democratic Is the American Constitution?* Yale University Press, New Haven and London 2003

²¹ „This is what my presidency is about.” 424. oldal In: Milkis-Nelson: *The American Presidency-origins and development 1776-2007* CQ Press, Washington D.C. 2008

atyák egyike, James Madison figyelmeztetett: „A háború igaz dajkája a végrehajtó hatalom megnövekedésének”²². Barack Obama – a jelenlegi elnök – annak is köszönhetette sikerét, hogy kampánya során ígéretet tett arra, szakít elődje háborús politikájával.

Az **alelnöki intézményről** érdemes külön is szólni, pedig ez a funkció sokáig a politikai humor tárgya volt az Egyesült Államokban. Mégis fontos intézményről van szó, elég csak abba belegondolni, hogy az amerikai történelem során kilenc alelnökből lett elnök. Az alelnökség fontos ugródeszkává vált időközben az elnökjelöltség elnyeréséhez, s ma már az alelnökök az elnöki stábben fontos tanácsadóként szolgálnak, nem egy esetben önálló területeket is visznek.

Az amerikai alkotmány elfogadásakor még csak két feladatot jelöltek ki a számukra: elnökölni a Szenátusban, ahol szavazategyenlőség esetén az ő voksuk döntött, illetve meghatározták, hogy az alelnök az elnök utóda. Az Alkotmány 12. Kiegészítése rendelkezett az alelnökök megválasztási módjáról. Az Alkotmány 25. Kiegészítése arról is határozott, hogy amennyiben az elnököt az addigi alelnök követi az államfői székben, az új alelnököt az elnök javaslatára a Kongresszus két háza választja meg.²³

A XIX. század során az elnökjelöltek mellé az alelnök jelöltek még a pártok választották ki. Fontos szempont volt, hogy olyan szövetségi államból jöjjön, amelyet az elnökjelölt nem „fed le”, meghatározó volt még, hogy „swing state” - változó szavazási magatartású állam – megnyerésében is jó esélyei legyenek a jelöltnek. 1900-ban Theodore Roosevelt az első alelnök, aki országos kampányt folytat, Wilson alelnöke az elnök távollétében már a kormány üléseit is vezeti. FDR a Kongresszussal való kapcsolattartásra használja alelnökét, illetve megbízza külföldi tárgyalásokkal, ez a gyakorlat azóta is jellemző alelnökök esetében. Roosevelt egyébként az első az elnökök sorában, aki már maga választhatja ki alelnök jelöltjét. Truman elnöksége, a hidegháború bekövetkezése felerősíti a társadalmi igényt arra, hogy a mindenkori alelnök kész és képes legyen azonnal átvenni az ország irányítását akár válsághelyzetben is. Truman kérésére az alelnökök kötelezően tagjai lesznek a Nemzetbiztonsági Tanácsnak. Az 1960-as évektől kezdődően pedig már intézményi háttér is segíti az alelnököket. Al Gore – Clinton alelnöke – az elnöki adminisztráció egyik „top játékosa”, de minden idők legbefolyásosabb alelnöke minden bizonnyal Richard Cheney – George W. Bush elnöksége alatt – különösen igaz ez külpolitikai kérdésekben.

²² „war is the true nurse of executive aggrandizement.” 446. oldal In: Milkis-Nelson: *The American Presidency-origins and development 1776-2007* CQ Press, Washington D.C. 2008

²³ Ld. 302. oldal In: Christine Barbour-Gerald C. Wright: *Keeping the Republic – power and citizenship in American politics* Houghton Mifflin Company, Boston and New York, 2001

Az amerikai elnökség intézménye folyamatosan változott az ország majd kétszázötven éves történelme során. Az elnökök sorában voltak nagy államférfiak, átlagos politikusok és gyenge karakterű férfiak is. A politika, az igazságszolgáltatás sosem késlekedett a megfelelő válaszokkal, amennyiben egy elnök visszaélt a hatalmával, ártott az Egyesült Államoknak. Talán ez az egyik legnagyobb erénye az amerikai politikai rendszernek: folyamatosan figyelik saját politikai rendszerüket, reflektálnak az országukban zajló jelenségekre, folyamatokra. Történelmük során nem mindig hoztak jó döntéseket, de mindig volt bennük bátorság, hogy helyrehozzák az elkövetett hibákat. Gondoljunk csak a rabszolgaság, a szegregáció kérdéskörére, a Watergate-botrányra, vagy Vietnámra. A politikai közélet nem tűri tartósan a szemfényvesztést, aki árt az Egyesült Államoknak, hosszú távon a partvonalon túlról figyelheti csak az eseményeket. Ha érdemes valamit átvennünk politikai rendszerükből, akkor mindenképpen ezt a gondolkodásmódot.