Vincze Fanny Rose

Az elnöki hatalom torzulásai az amerikai alkotmánytörténelem során

Diktatúra demokráciába burkolózva*

„Szilárd meggyőződésem, hogy a demokratikus nemzetek szeretik a szabadságot […], és fáj nekik, ha megfosztják őket tőle. De az egyenlőséghez még a szabadságnál is szenvedélyesebben ragaszkodnak: az egyenlőség iránti mohó vágyuk örök és elfojthatatlan; a demokratikus nemzetek a szabadságtól követelik az egyenlőséget, és ha csalódnak, akkor a szolgaságtól fogják követelni.”[1]

(Alexis de Tocqueville)

I. A vizsgálat tárgya, módszere és forrásai

Alexis de Tocqueville az Egyesült Államokban töltött ideje alatt, 1832-ben tette a fenti észrevételt. Az amerikai demokrácia egyedülállónak számított a maga idejében, azonban nem bizonyult tökéletesnek az élet minden területén. Különösen törékenynek mutatkozott a központi hatalom tekintetében, mivel a jogalkalmazók inkább tágítóan, mint szűkítően értelmezték a végrehajtó hatalom jogosítványait. Az emberek megkövetelték vezetőjüktől a rendet és jólétet, illetve a cél érdekében akár a „nép által élvezett jogokat”[2] is feladták.
Dolgozatom tárgya az elnöki hatalom torzulásai az amerikai alkotmánytörténelem során. Kutatásom során olyan kérdéseket jártam körbe, mint az elnöki hatalom kibővítése és a társadalmi viszonyok, amelyek lehetővé tették mindezt, végül a Kongresszus és a Szövetségi Legfelső Bíróság (*Federal Supreme Court*) törekvései az alkotmányos rend visszaállítására. Tocqueville *A demokrácia Amerikában* című műve alapján különítem el az egyes elemeket. Hogy az elnökök milyen helyzetben és hogyan voltak képesek a fékek és ellensúlyok rendszerében szembe menni a többi hatalmi ággal, azt az Egyesült Államok három kiemelkedő alakján keresztül mutatom be: *Abraham Lincoln, Franklin Delano Roosevelt* és *Richard Nixon* elnöksége áll dolgozatom középpontjában. Végül felkínálok

---

* E tanulmány alapjául szolgáló dolgozat a XXXIII. Országos Tudományos Diákköri Konferencián az Egyetemes Állam- és Jogtörténeti Tagozatban II. helyezésben részesült. Konzulens: Dr. habil Herger Csabáné egyetemi docens.

[1] Alexis de Tocqueville: A demokrácia Amerikában. Gondolat Kiadó, Budapest 1983. 181. o.

[2] *„Certain rights, shall not be construed to deny or disparage others retained by the people”*, azaz a nép által élvezett jogok nem elidegeníthetőek, IX. alkotmánykiegészítés

egy általános megoldást, amely a múlt örökségére építene és tovább fejlesztené a már bevált gyakorlatot.
Végezetül megállapíthatom, hogy a szövetségi alkotmány még napjainkban sem szab éles határokat az elnök befolyásának. Az elfogadásakor sikeresen küzdött meg az aktuális nehézségekkel, megfelelt a társadalom és kor követelményeinek, azonban mára több szempontból elavultnak mondható.

II. Az elnöki hatalom torzulásának történeti példái

1. Abraham Lincoln elnöki hatalmának kiteljesítése a polgárháború idején

„Az önmagával meghasonlott Ház nem állhat fenn.”[3]
(Abraham Lincoln)

Senki se szólhat az amerikai polgárháborúról *Abraham Lincoln* nevének említése nélkül. Amit sokan figyelmen kívül hagynak *Lincoln* elnökségével kapcsolatban, az a személyiségi jogok súlyos megsértése, és a hatalmi ágak hatásköreinek összevonása. A győzelmet minden áron meg kellett szereznie, hiszen az Unió egysége volt a tét.
Történelmet írtak az 1860-as elnökválasztáskor, egy frissen alakult párt szinte ismeretlen jelöltjét választották az elnöki székbe. *Abraham Lincoln* a Demokraták egyeduralmát törte meg, amikor a demokrata beállítottságú déli államok támogatása nélkül győzött az elnökválasztásokon. Az északi államokat megosztotta a kiválás, egyesek támogatták a békés távozást, mások maradásra akarták bírni a délieket. Minden szem Springfieldre szegeződött, ahol egy tapasztalatlan vezető korlátolt ismeretekkel próbálta megtenni a válaszlépéseket.[4] Míg *Lincoln* a Kabinetjét építgette, addig 1860-1861 telén az Unió déli tagállamai, Dél-Karolina vezetésével egymás után hívták össze a kiválásról rendelkező konvenciókat. A polgárháború első összecsapása a Sumter-erődnél történt meg, ezt követően további négy uniós tagállam csatlakozott a függetlenedő Konföderációhoz.
Abraham Lincoln eleinte kész volt megegyezni a Konföderációval a visszatérésről, de a tárgyalások kudarcba fulladtak. Az elnök soha sem ismerte el nyilvánosan a Konföderációt szuverén országnak. Az önkényes alapon függetlenedő kisebbség könnyen anarchiához vezethet, amit az Unió egységében hívő *Lincoln* nem engedhetett, hiszen ezen az alapon bárki kivonhatta volna magát a törvények alól.[5] Magát a kiválást, a korabeli

[3] Abraham Lincoln: Meghasonlott ház beszéd, 1858. június 16. Springfield, Illinois, http://www.abrahamlincolnonline.org/lincoln/speeches/house.htm (2015.10.23.)
[4] David Herbert Donald: Lincoln. Reed Publisher, New York 1996. 257. o.
[5] Abraham Lincoln első beiktatási beszéde, 1861. március 4.

felfogás felkelésnek nyilvánította. Hivatalosan nem minősítették háborúnak, abból kiindulva, hogy a háborúhoz legalább kettő, szuverén ország szükséges. *Lincoln* hivatala alatt fenntartotta azt a jogi fikciót, hogy a kiválás alkotmányellenes volt.[6] A valóságban azonban az alkotmány nem kifejezetten határozta meg a kiválás feltételeit. Erre egészen 1869-ig kellett várni, amikor a Szövetségi Legfelső Bíróság *Texas v White,* 74 US *700* ügyében alkotmányellenesnek nyilvánította a déli államok kiválását. *„Texas és az Államok közti kötelék csak annyira teljes, felbonthatatlan és örök, mint az eredeti tagállamok között. Nincs helye a bírói felülvizsgálatnak vagy a csatlakozás visszavonásának, kivéve, ha a többi állam a beleegyezését adja, vagy forradalom törne ki."*[7]

Az elnök elképzelése a háború és a kormány kapcsolatáról az alkotmány határait súrolta, de kitartott amellett, hogy a végrehajtó hatalom hatásköre alá tartozik minden háborús tett, és ezért teljes felelősséget vállalt. A hadsereg parancsnokaként a stratégiai döntéseket meghozhatta, de ezen túlmenően a Kongresszus helyett is megtette a szükséges lépéseket. Ha alkotmányjogilag nézzük a törvényhozói hatalom egy részének delegálását, akkor van rá lehetőség, viszont általában a Kongresszus ruházza át a hatalmat és nem fordítva.

Sumter-erőd eleste után alig hat nappal *Abraham Lincoln* proklamációt adott ki, amelyben blokád alá vonta a déli kikötőket. Szigorúan véve az alkotmány a Kongresszus hatáskörébe utalja a hadüzenetet, azonban az ország negyede ellenséges erők megszállása alatt állt, tehát a de facto háború már elkezdődött. Itt idézem *Lord Stowellt,* aki szerint *„A háború anélkül is kitörhet, hogy kölcsönös hadüzenetet küldenének."*[8]

Nincs meg az a konkrét elválasztás, amely képes lenne kétséget kizáróan kijelölni a hatalmak hatáskörét az ügyben, így fennáll az a veszély, hogy egymás döntéseit alkotmányadta jogaikkal megsemmisíthetik. Vegyük például az elnök széles diplomáciai jogosítványait, és azt a kivételt, hogy akár a háborús üzenetet is megküldheti, ha a Kongresszus nem ülésezik. Kettő, csekély jelentőségű feltétel már magában hordozza a hadi állapot idején az elnöki hatalom kiszélesedését. *Abraham Lincoln* pontosan tudta, hogyan lehetne a legelőnyösebb helyzetben. Az elnök diszkrecionális jogában áll felkelést vagy lázadást megfékezni. Az alkotmány felhatalmazza, hogy ezek esetén a Kongresszus háborús jogosítványaival éljen, így az embereket hadifoglyok helyett bűnözőként vonja felelősségre, és akár felfüggessze a *habeas corpust*.[9] Ha követjük a felkelés elméletet, akkor a

http://www.bartleby.com/124/pres31.html (2015.11.20.)

[6] Donald: Lincoln… 423. o.

[7] Texas v. White, 74 US 700 (1869)

[8] Donald: Lincoln… 302. o.

[9] US Alk. IV. c., 4. sz.

felfüggesztéssel maga után vonja, hogy a katonai hatóságok nem csak a büntetni rendelt magatartásért tartóztathatnak le embereket, hanem ha veszélyt jelentenek a feltételezett közbiztonságra. Ugyan a Legfelső Bíróság szerint a felkelők lázadás miatt vonhatók felelősségre, mégse végezték ki őket állam elleni bűncselekményekért, hanem hadifoglyokra vonatkozó bánásmódban részesültek a rabok.[10] A háború elemei keveredtek a felkelés elemeivel, így egyrészt *Lincoln* hatékonyabban tudott beavatkozni, másrészt a Kabinet tartott a megtorlástól.

Ahhoz, hogy megértsük *Lincoln* adminisztrációja során hozott rendelkezéseket, figyelembe kell vennünk, hogy az elnök a Kabinetjének szinte szabad mozgást engedélyezett. Nem volt ritka eset, amikor a katonatisztek adtak ki ellentmondásos utasításokat. *Ambrose Burnside* generális, az ohióí részleg parancsnoka általános utasításban próbálta visszafogni a konföderáció iránti együttérzést. Akár halállal is büntethetővé tett bármilyen formájú megnyilvánulást, ezzel alapjaiban sértette meg a Jogok Nyilatkozatát (1791).

Külön említést érdemel a *habeas corpus* intézménye. Az angolszász gyakorlat lényege, hogy a polgárokat csak alapos gyanúval lehet őrizetbe venni, ennek hiányában korlátlan ideig, akár vád nélkül is el lehet fogni a gyanúsítottat. Az alkotmány kifejezetten a Kongresszusnak engedi meg a *writek* felfüggesztését lázadás, vagy ellenséges támadás esetén, ha az állam biztonsága megkívánja. Nincs semmi kitétel arra, hogy ki határozza meg azt a helyzetet, amelynél már szükséges élni ezzel a jogosítvánnyal, és lehetséges-e a végrehajtásra ruházni ezt a hatalmat. *Lincoln* a szorult helyzetében felfüggesztette a *writek* kiadását, először a környező államokban, majd az egész országban. Döntése érzékenyen érintette a törvényhozást és az igazságszolgáltatást, mert a két hatalom demokráciát garantáló jogosítványait vonta meg.[11]

Talán kis túlzással, de azt is mondhatnánk, hogy az alkotmány a sarokban porosodott a háború idején. A polgári bíróságok rendes működését megakadályozta a statárium. Az egyetlen kiemelkedő összetűzés a polgári és katonai hatóságok között csak 1861-ben történt meg. A polgárháború alatt *Abraham Lincoln* utasítására statáriumot hirdettek ki, először Marylandben, majd az Unió egész területén, ezzel egyidejűleg felfüggesztették a *habeas corpust*. A marylandi felkelés első hetében letartóztatták *John Merrymant,* aki a tilalom ellenére a konföderalisták mellett szólalt fel. A McHenry-erődben tartották fogva, ahol *John Taney* főbírótól kérvényezett egy *'writ of habeas corpust'*, aki ezt meg is adta neki. Az erőd parancsnokát arra

[10] James Garfield Randall: Constitutional problems under Lincoln. D. Appleton and Company. New York-London 1926. 60-65. o.
[11] Donald: Lincoln… 305. o.

kötelezte a *writ*, hogy vezesse *Merrymant* Maryland másodfokú bírósága elé. Miután a parancsnok ezt megtagadta, *Taney* egyenesen *Abraham Lincolnhoz* címezte ítéletét, amelyben kifejtette, hogy az elnök meghazudtolja esküjét, és az alkotmányos rendet rontja meg. *Lincoln* hivatalosan soha se válaszolt, de *Merrymant* nem sokkal később átadták a polgári hatóságoknak, akik rövid idő alatt ejtették a vádakat, és szabadon engedték. Ilyen kisebb hírverésű ügyek naponta fordultak elő a polgárháború éveiben. Az ügy súlyát *Taney* főbíró adta, aki ugyan nem a Szövetségi Legfelső Bíróság Főbírájának hatáskörében járt el, de a tekintélye sokat nyomott a latba. *„A jelen helyzet állása szerint, az elnök nem csak megítélése szerint felfüggesztheti a habeas corpust, hanem a diszkrecionális jogkört is átruházhatja egy katonára, aki maga dönthet arról, hogy vállalja a bírósági eljárással járó kötelezettséget.”*[12] A háború viharos éveiben senki sem vitatta egy felfegyverzett katona hatáskörét, amikor az otthonából elhurcolták éjszaka. *Merrymant* a beidézésre kísérő törvényszolga üres kézzel távozott az erőd parancsnokától, akit *Lincoln* rendelete felhatalmazott, hogy bármilyen háborús bűnöst fogva tarthasson és ellene eljárhasson. Jogosan tehető fel a kérdés, hogy ha a végrehajtó hatalom bárkit felmenthet az igazságszolgáltatási eljárás alól, akkor az államhatalom kisajátítása nem valósul meg? Semmilyen negatív jogkövetkezmény nem követte a jogfosztást, pedig az elfogott személyektől megtagadták tisztességes eljáráshoz való jogukat, amelyet még az 1791-es Jogok Nyilatkozata állapított meg. *„Az egyetlen jog, ami az elnöki hatáskörbe tartozik, és érinti a magánember élethez, szabadsághoz és boldoguláshoz való jogát, azaz elnök jogosultsága és kötelezettsége a törvények jogszerű végrehajtására.” Taney* bíró levelében figyelmeztette *Abraham Lincolnt*, hogy rendeletei alkotmányellenesek. Nem erre esküdött fel a megválasztásakor, még a háború se menti fel, amikor a polgároktól megvonja a veleszületett jogaikat, hogy a képzelt közérdeket védje.[13]

A tagállamok bíróságai folyamatosan adták ki a *writeket*, függetlenül *Lincoln* rendeletétől. A Tribunus tagjai között ellentétes érzelmek uralkodtak, egyrészt nem akartak beavatkozni a háborúba, nehogy negatívan befolyásolják, másrészt nem is hagyhatták az alkotmány ilyen súlyos mértékű mellőzését. Ha a Bíróság megpróbálkozott volna az alkotmány betartásával, könnyen a saját tekintélyének rombolását érte volna el, hiszen a kormány nem egyszer előzte meg a Kongresszust a döntéshozatalban, ugyan mi akadályozta volna meg most, hogy megint hasonlóképpen cselekedjen. A konfliktusok elkerülése végett felvetődött az igazságszolgáltatás és a hadsereg közötti ideiglenes kiegyezés. Ha a bíróságok működését a háború

[12] Ex parte Merryman, 17 F. Cas. 144 (1861)
[13] Ex parte Merryman, 17 F. Cas. 144 (1861)

idejére felfüggesztik, a Legfelső Bíróság nem köteles bírósági felülvizsgálattal akár pozitívan, akár negatívan befolyásolni a háborút. Az elmélet alapja, hogy minden döntés precedenst alkot, amely illeszkedik az alkotmányhoz. Ha azonban a Bíróság szentesíti az alkotmányellenes katonai tevékenységeket, amellett, hogy jelentősen rontja a jogbiztonságot, ellentmond a legelemibb rendeltetésének.[14]

A jelenlegi alkotmány értelmében a *'civil government'*[15], azaz a kormány és a törvényhozás együtt rendelkezik a háború menetéről. Az elnöknek jogában áll lefolytatni a háborút, tehát statáriumot vezethet be, amivel egyaránt viselkedik jogalkotóként és jogalkalmazóként a civilek és katonák felett. A valóságban célszerű lenne a polgári erőknek elhatárolnia magát a hadsereg tényleges vezetésétől, legalábbis az alkotmány fedele alá kéne hozni a háborús tevékenységeket, hogy elkerüljék a hatalmi ágak meghasonlását. *Abraham Lincoln* tökéletes példa erre a magatartásra. Sumter-erőd ellenséges megszállás alá került, a háború elkezdődött. Az alkotmányt azonban nem ilyen gyors döntéseket igénylő helyzetre tervezték. Ha alkalmazzuk a hatalommegosztás elvét, és demokratikus eljárásokra bontjuk le a háborúhoz szükséges tevékenységek engedélyezését, értékes heteket pazarolhatunk el: gondoljunk itt a hadüzenetre, amíg végig megy a Kongresszuson, vagy az újoncozási kvóták megállapítására. Ugyan a háború végül igazolta *Lincoln* helyenként elhamarkodott döntéseit, azonban a győzelmet az alanyi jogok tiprásával szerezte meg. Ha az alkotmányból levezetett hatalmak az alkotmánynak ellentmondásos intézkedéseket hozhatnak mindenfajta következmény nélkül, a garanciák csak írásban léteznek, és a demokrácia fenntarthatatlan állapottá válik.

A Legfelső Bíróság oldaláról kevés panasz érkezett a háború korai éveiben. A bíróság álláspontja az alkotmányos kihágáson a kivárás volt, amíg a háború veszélye fenyegetett, addig elnézték a tekintélyük rombolását. Ékes bizonyíték a bele nem avatkozás politikájára *Clement Vallandingham*, volt kongresszusi képviselő ügye. *Vallandigham* élt a gyülekezés és szólásszabadság jogával, amikor egy közgyűlésen felszólalásában a háború ellen emelte fel a hangját, és kifogásolta az elnök despota törekvéseit. Ez volt az egyetlen alkalom, amikor a katonai büntetőeljárás törvényességét kérdőjelezték meg a Legfelső Bíróságon, jóllehet hiányos hatáskörre hivatkozva végül elutasították a felülvizsgálati kérelmet.[16]

A *Lincoln*-adminisztráció gyengéje az alkotmányosság, illetve annak hiánya volt. Különös figyelmet fordított arra a kormány, hogy ez így is maradjon.

[14] Carl Brent Swisher: The Supreme Court in a modern role. New York University Press, New York 1965. 125. o.

[15] Három hatalmat különböztetünk meg, a civil vagy polgári hatalmat, a katonai és a vallási hatalmat.

[16] Ex parte Vallandigham, 68 US 243 (1863).

Tudták, ha véletlenül eljut a *habeas corpus* kérdése a Legfelső Bírósághoz, a döntés nem nekik kedvezne, továbbá a háborús erőfeszítéseiket is aláaknázná. Míg folyt a háború és *Abraham Lincoln* volt az elnök, a Bíróság türelmesen várta a megfelelő alkalmat, amely 1866-ban jött el. A hadbíróság korszakát lezáró mérföldkövet az *Ex Parte Milligan,* 71 US. 2 ügy jelentette, a Bíróság végre kész volt korlátozni az elnök háború idejére szóló jogosítványait.
Lambdin P. Milligant a háború alatt összeesküvés gyanújával állították elő, és a hadbíróság kötél általi halálra ítélte. A Bíróság véleményét *Mr. Davis Davis* bíró közölte, miszerint a hadbíróságnak nincs joga *Milligan* ügyében eljárni, és elrendelte *Milligan* átadását a polgári hatóságoknak. *„Az ügy érdemi részét az eljáró military commission (katonai tanács) hatásköre képzi. A kérdéses vádlott, Lambdin Milligan nem az ellenséges tagállamok lakosa és nem is fogoly. Ettől függetlenül az Egyesült Államok katonai hatalma az otthonában letartóztatta, és hazaárulásra hivatkozva vádat emelt ellene, hogy végül kötél általi halálra ítélje. Mindezt Indiana katonai körzetének parancsnokának utasítására tehették meg. Vajon megvolt a megfelelő 'legal power' (jogalapja) és felhatalmazása a katonai tanácsnak, hogy elítélje és büntetést szabjon ki erre a személyre?"*, *„Minden olyan személyt, akit a katonaság foglalkoztat, önként lemond a polgári peres eljárásokhoz való jogáról."*[17]
Eljött a radikális Republikánusok által rettegett pillanat, amikor is a Legfelső Bíróság végre hozzáfogott az alkotmányos rend visszaállításához. *Mr. Davis* bíró tüzetesen feltárta a korábban részletezett *writ* és *'martial law'* (statárium) problémáját. *„Minden polgári eljárás feltételezi a jogalkotói felhatalmazást, a katonai tanács milyen forrásból származtatja a saját hatáskörét? Még csak az elnöki hatalomra se hivatkozhatnak, hiszen az elnök kifejezetten végrehajtással foglalkozik, nem törvényalkotással."* Ha a *habeas corpus* felfüggesztését vagy a sajtó elhallgattatását nézzük, nem találunk utalást a katonai tanács hatáskörére. Amikor a hadbíróságok jogalapját kellett bizonyítani, nehéz helyzetbe került a katonaság: se a Kongresszustól, se az elnöktől nem kaptak kifejezett felhatalmazást jogalkalmazásra a háborúmentes övezetekben. *Lincoln* veszélyes eszközt adott a katonaság kezébe, amikor úgy hozott létre katonai körzeteket, hogy nem korlátozta a katonai tanácsok működését a tényleges háború területére. *„Maga a habeas corpus felfüggesztése nem vonja maga után a writek felfüggesztését, csupán egy lehetőséget kínál a bíróságnak, hogy elutasíthassa a keresetet."* A *'writ of habeas corpus'* jogának felfüggesztését *David* bíró mintegy kikerülte. Értelmezése szerint, a *writet* a bíróság a *habeas corpustól* függetlenül kiadhatja, és bírói mérlegelés tárgya az elfogadás, amely független a törvényhozástól és a végrehajtástól. *„Az egyik legnyilvánvalóbb*

[17] Ex parte Milligan, 71 US 2 (1886).

alkotmányszegés a Milligant elítélő bíróság szervezete. Az alkotmány kimondja, hogy a Kongresszusnak joga van igazságszolgáltatási feladatot ellátó szervet létrehozni, azonban ebben az esetben a megfelelő eljárás teljes mértékben elmaradt." Davis bíró így tisztáz egy kényes problémát, amely a törvényhozást köti az ügyhöz. A Kongresszusnak megvolt a hatásköre, hogy létrehozza a katonai tanácsot, de ezt nem gyakorolta. Lehetett volna hivatkozni ugyan a szervezet jogszerű felállítására, azonban a bírók kinevezésének feltételei így sem teljesülnek. *„Egy másik garanciát akkor sértettek meg (értsd, katonai tanács), amikor megtagadták Milligantől a nagy esküdtszéket."*, *„Az illetékes szervek ragaszkodnak ahhoz, hogy Milligan hadifogoly, tehát nem érvényes rá az 1863. évi kongresszusi Act (törvény)."* A katonai tanács megtagadta *Milligantől* a nagy esküdtszéket, holott az alkotmány minden büntetőjogi peres eljárásban lehetőséget ad az összehívására. *Milligan* helyesen egy 1863-as kongresszusi törvényre *(An Act Relating to Habeas Corpus and Regulation Judicial Proceedings in Certain Cases)* alapozta a kérvényét. A katonaság azzal érvelt, hogy *Milligan* fogolyként nem tartozik a törvény hatálya alá. A VI. alkotmánykiegészítés egyéni szabadságjognak ismeri el a tisztességes eljáráshoz való jogot, feltéve – ötödik kiegészítés –, hogy a vádlott nem katonai szolgálatot teljesít. *Abraham Lincoln* közbenjárásával a kivégzést elhalasztották. Időközben összeült egy polgári nagy esküdtszék, de nem tudott konszenzusra jutni és döntés nélkül berekesztették a tárgyalást. Az 1863-as *Habeas Corpus* Törvény kijelenti, hogy ha az esküdtszék nem hoz döntést, a vádlottat kötelesek felmenteni. A bíróság nem tudott megegyezésre jutni, így került az ügy a Legfelső Bíróság elé. *„Amíg a bíróságok kapui nyitva állnak, a 'martial rule' (katonai tanács) nem bitorolhatja el a polgároktól a rendes és akadálytalan eljáráshoz való jogukat. A katonai hatalomnak a háború közvetlen veszélye alatt álló területre kell korlátozódnia."*[18] A katonai és polgári hatalom nem létezhet egymás mellett, természetükből fakadóan kizárják egymást. A polgári hatalom a jogállam természetes állapota, ideális környezetet biztosít az alkotmány adta jogok és kötelezettségek szabad gyakorlásához. Esetleges külső vagy belső fegyveres összecsapások idejére ideiglenesen el kell viselni a polgároknak a kellemetlenségeket, de miért ne lehetne a katonai hatalmat is az alkotmányhoz idomítani?

A bírák kapva kaptak az alkalmon és különös gondossággal állították össze az ítéletet, amely főként a polgári ügyekben döntő bírósági eljárás visszaállítását szorgalmazta. Az elnök háborús jogosítványait jelentősen korlátozták, azonban a bírák változó véleményen voltak a korlátozás terjedelméről. Az imént a *Milligan*-ügyben láthattuk, hogy megszorítóan értelmezték az elnök hatáskörön kívüli hatalomgyakorlását. Az alkotmány a

[18] Ex parte Milligan, 71 US 2 (1886).

háború idején is hatályos marad, minden törvény felett áll, és a hadi jogosítványok se képesek ezen változtatni. A Legfelső Bíróságon uralkodó nézetté vált, hogy saját védelme érdekében az alkotmány minden lehetséges eszközt megad, egyéb, nem meghatározott hatáskörök feleslegesek és alkotmányellenesek, tehát az elnök háborús jogosítványai jogilag kötöttek.[19]
Az elnöki hatalom még az 1866-os felülvizsgálati roham után is vitatott kérdés maradt, de az 1869-es *Texas v White,* 74 U.S. 700 ügyében már jogszerűnek ítélték az elnök háborús rendelkezéseit. *„Az elnök hatalma az alkotmánytól származik, mint a hadsereg főparancsnoka, bármelyik államban alkalmazhat olyan eszközöket, amellyel az Unióhoz hűséges kormányt állít helyre.”*[20]
Abraham Lincoln és Kabinetje kitűnő tehetséggel tették szinte az összes, felszínen alkotmányellenesnek tűnő rendelkezést alkotmányjogilag elfogadhatóvá. Ezalatt értem például az újoncozást, amelyet *Lincoln* hivatalból elrendelt, és utólag ennek a szükségességét ecsetelte a Kongresszusnak, vagy *Taney* főbíró levelére válaszolva azt kérdezte: *„Egy kivételével minden törvény végrehajtatlan maradjon és a kormány darabokra essék-e azért, hogy az az egy törvény megszegetlen legyen?”*[21]
Végeredményben feltehető az a kérdés, hogy *Abraham Lincoln* a saját hatáskörében járt el, vagy önkényesen a Kongresszus jogosítványait használta ki. Az évszázadok során különböző válaszok születtek. A maga idejében a Legfelső Bíróság elfogadta a gyakorlatot, azonban korlátokat azóta se állítottak fel, hogy megakadályozzák a személyiségi jogok ilyen mértékű súlyos sérelmét. *Lincoln* rendelkezéseit a Kongresszus utólag jóváhagyta, azonban itt is felmerül egy lényeges kérdés. Ha követjük *Lincoln* példáját, a végrehajtás szükségállapotra hivatkozva bármikor felfüggesztheti a *habeas corpust* és az alapvető személyi szabadságot biztosító jogokat, nem mellesleg a képviselők támogatása mellett közvetlenül a törvényhozást is felhasználhatja. A lakosság elismerte, hogy a helyzet megkövetelte a drasztikus lépéseket, még ha „a nép által élvezett jogok” is látták a kárát. Mind ezek csak egy kisebb fajta betekintést nyújtanak az amerikai polgárok alkotmányos kormányról alkotott képébe.

[19] Randall: Constitutional problems under Lincoln… 33. o.
[20] Texas v. White, 74 US 700 (1869).
[21] *Are all the laws but one to go unexecuted, and the Government itself go to pieces lest that one be violated? Lincoln* levele a Kongresszushoz, 1861. július 4. http://www.abrahamlincolnonline.org/lincoln/speeches/congress.htm (2015.11.07.)

2. Az elnök, aki farkasszemet nézett a gazdasági világválsággal

„Az egyetlen dolog, amitől félnünk kell, az maga a félelem.”[22]
(Franklin Roosevelt)

Ezeket a szavakat intézte választóihoz *Franklin D. Roosevelt* 1933-as példátlan győzelme után. Hatalmas sikere volt a lelkesítő beszédnek, hiszen az Amerikai Egyesült Államokban a nagy gazdasági világválság három éve tartó rombolása már kiölte az emberekből a reményt.[23]
A fordulópont az 1932-es elnökválasztáson következett be. *Herbert Hoovert, Franklin D. Roosevelt*, ifjú demokrata jelölt követte az elnöki hivatalban. Roosevelt nagy léptekkel mozgósította a Kongresszust. A korábbi politikával ellentétben újítás volt *Rooseveltnél* az állami szerepvállalás fokozása a gazdasági életben.
Az Amerikai Egyesült Államok 32. elnökét 1932-ben választották meg. Ezt egyedülálló módon még három turnus követte.[24] 1929 októberében a *Wall Street-i* tőzsde hirtelen zuhanásba kezdett. Rövid idő alatt, befektetők milliói vesztették el megtakarításaikat. A közelgő választásokra a Demokrata Párt *Franklin D. Rooseveltben* látta a változást. *Roosevelt* be akarta vonni a kormányt a gazdasági ügyek felügyeletébe. A hangsúlyt a közérdekre helyezte, szerinte a szabad verseny csak egy bizonyos pontig lehet kifizetődő, de ha maradandót akarunk alkotni, azt csak együtt hozhatjuk létre.[25]
A viharos húszas évek hihetetlen mértékű gazdasági növekedése 1929 októberében váratlanul megtorpant és zuhanásba kezdett. Néhány év alatt emberek milliói kerültek az utcára. A helyzetet leginkább *Roosevelt* beiktatási beszédéből lehet megismerni, amely rávilágít az állapot súlyosságára. Őszintén beszélt az emberekhez, elismerte, hogy a gazdag kevesek kizsákmányolták az elszegényedett többséget, hogy a kormány elavult hagyományokat követett. Végül a Kongresszushoz fordult. Egy kérése volt: olyan széleskörű végrehajtói hatalom, amelyet csak háború esetén biztosíthatnak neki.
Elnökségének első 100 napja alatt *Roosevelt* elindította a *New Deal* válságkezelő programot. Bármennyire is ellentmondásos volt a *New Deal*, senki se tagadhatja, hogy kiemelkedő szerepet játszott az Egyesült Államok

[22] *„The only thing we have to fear is fear itself.”* Franklin D. Roosevelt első beiktatási beszéde, 1933, márc. 4.
[23] Arthur M. Schlesinger Jr.: The Crisis of the Old Order. The Riverside Press Cambridge, Boston 1959. 6. o.
[24] Hugh Sidey: Presidents of the United States of America. White House Historical Association, 1983.
[25] Schlesinger: The Crisis of the Old Order… 336. o.

1929-es gazdasági válságból való kilábalásában.[26] Az 1933-34-es időszak alatt sikeresen meghozták a nyomort felszámoló intézkedéseket, rendezték az ipart, a mezőgazdaságot és a kereskedelmet érintő égető kérdéseket. A reform második hulláma 1935-tel vette kezdetét, amely főként a szociális területet érintette.

A Szövetségi Legfelső Bírósághoz kerülő jogviták rendezésében kilenc bíró végzi az alkotmányértelmezést. Az eredeti szövegből levezetett objektív jelentést befolyásolják az egyéni felfogások, amely szubjektív mozzanata az értelmezésnek. Részben ezért előnyös az elnöknek, ha saját embereit ülteti a bírói székbe. Azonban helytelen lenne a politikai hovatartozással polarizálni a bíróság tagjait.[27] 1932-37-ig tartó időszakban a *New Dealhez* lojális három bíró képviselte a progresszív jogelméletet.[28] Az ultra konzervatív többség azonban szigorúan tartotta magát a *'laissez faire'* és korlátozott szövetségi hatalom elvéhez.[29] A média által az apokalipszis négy lovasának keresztelt többség abból indult ki, hogy a kormány csak azt a feladatot láthatja el, amelyet az alkotmány kifejezetten szükségesnek ítél. A mérleget dönteni képes bírák semlegesek maradtak, 1937-ig nem foglaltak állást egyik rész mellett sem.[30]

A *New Deal* alappillérének számító Nemzeti Ipari Helyreállítási Törvényt (*NIRA*) 1935-ben találta alkotmányellenesnek a Szövetségi Legfelső Bíróság. *Schechter Poultry corp. v United States* ügyben a *NIRA* jogtalanul szabályozta a szárnyas állatok felvásárlását. Az ítéletet *Charles Evans Hughes* főbíró hirdette ki. *„A kivételes körülmények nem bővítik és nem is képeznek új alkotmányos hatásköröket. Azon hatalmat, amelyet az alkotmány nem az Egyesült Államokra ruház fel, az emberek és a tagállamok gyakorolják."*[31] Alkotmánysértő törvénykezést tanúsított a Kongresszus, mert egyrészt olyan területet szabályozott, amely kívül esett hatáskörén, másrészt ellentétes volt az ötödik kiegészítéssel, amely szerint a kereskedelmi klauzula[32] közvetlenül az államok közti kereskedelemre vonatkozik, és nem korlátozódhat a helyi viszonyokra. *„A jogalkotás ilyen mértékű átruházása*

[26] Láng Imre: Az Egyesült Államok gazdaság politikája és külpolitikája 1933-1939. Akadémia Kiadó, Budapest 1988. 54. o.

[27] Nagy Noémi: Az önvádra kötelezés tilalma az USA Legfelső Bíróságának jogértelmezésében: Adalékok az amerikai alkotmányfejlődés történetéhez. Eötvös Kiadó – ELTE, Budapest 2011. 6. o.

[28] Mogyorósi András: Roosevelt és a Legfelső Bíróság küzdelme a New Deal fölött. Jogelméleti Szemle 2012. 3. sz. http://jesz.ajk.elte.hu/2012_3.html (2015.10.09)

[29] Rocco J. Tresolini: Leigh University, American Constitutional Law, 2nd ed. The MacMillan Company, New York-London 1965. 20. o.

[30] Láng: Az Egyesült Államok gazdaság politikája és külpolitikája… 240. o.

[31] Schechter Poultry corp. et Al. v United States 295 US 495 (1935).

[32] US. Alk. I. c., 3. sz., 3. klauzula, felhatalmazza a Kongresszust a tagállamok közti kereskedelem szabályozására.

ismeretlen a mi jogrendszerünkben és teljesen összeegyezhetetlen az alkotmányos követelményekkel és a Kongresszus kötelezettségeivel.”, *„Ahelyett, hogy pontos szabályokat alkotna (a NIRA), felhatalmazást ad (az elnöknek) ezek megalkotására.”* Az alkotmány elismeri a delegált jogalkotás szükségességét, hiszen a Kongresszus munkabírása is véges. Nemcsak a jogalkotást ruházták át az elnökre, ami teljesen jogszerű, hanem a törvényhozást is delegálták. A törvény elveszti a legalitását és legitimitását, lényegesen torzul a népszuverenitás, ha olyan szerv gyakorolja a hatalmat, amelynek az alapvető funkciója a döntés végrehajtása, nem a meghozatala. Van lehetőség a jogalkotás részleges átruházására, de ilyenkor kötelező konkrétan meghatározni a végrehajtás feladatát. A Bíróság kifogásolta az elnök törvénykönyv kezdeményező, illetve jóváhagyó cselekedetét, mert a törvényhozói hatalom delegációjának minősítették, amely az imént említett ok miatt alkotmányellenes. *„Ahol ez a szándék hiányzik (monopolhelyzet megszüntetése, államok közti kereskedelem szabályozása), nem kötelező szövetségi jogot alkalmazni, hiszen csak közvetve érintik az államok közti kereskedelmet.”* A Kongresszus vitán kívül megsértette az alkotmányt, amikor a törvényhozást átruházta, de egy olyan ügyben delegálta a hatáskörét, ahol az nem is létezett. A Bíróság szövevényes érveléssel megkülönbözteti az államok közti kereskedelmet közvetve és közvetlenül érintő ügyeket. *Schechter* cége csak *New York* államán belül kereskedett, így kiesik a Kongresszus kereskedelmi klauzulájának területi hatálya alól.[33]

Az Agrártörvény (*Agricultural Adjustment Act*) kulcsfontosságú szerepet játszott 1933-ban az agrikultúra helyreállításában. A túltermelés következtében a termények ára lecsökkent, a farmerek nem tudták kifizetni a föld bérleti díját, így a következő évi termés is veszélybe került. Az új törvény támogatást nyújtott annak a termelőnek, aki a meghatározott növények termelését csökkentette. A Kincstárat megkerülve, úgy oldották meg a többletkiadás problémáját, hogy a feldolgozóktól szedett adókból biztosították a támogatást. *United States v. Butler* ügye 1936-ban került a Legfelső Bíróság elé. *„Az adóztatás, mint törvényhozás kifejezett joga nem nevezhető a klasszikus értelemben vett általános jellegű jogosítványnak. Szigorúan meghatározott tárgyhoz van kötve, célja a közjavat és a közös védelmet kell hogy szolgálja.”*.[34] A mezőgazdaság szabályozását az államok hagyományosan házon belül oldották meg. A Kongresszus nem tudott közvetlenül beleszólni az államok ügyeibe, ezért az adóztatási hatáskörében alkotmányos eszközzel nyúlt az agrikultúra átrendezéshez. Azt is lehetne mondani, hogy a végrehajtás közpénzen megvásárolta a termelőket.

[33] Schechter Poultry corp. et Al. v United States 295 US 495 (1935).
[34] United States v. Butler 297 US 1 (1936).

Az 1936. évi választásokon *Roosevelt* töretlen népszerűségnek örvendett, elérkezett az idő az ellentámadásra. *Homer S. Cummings*, Legfelső Államügyész tanácsára, egy 1937. évi törvényjavaslatban kötelezték volna a 70. életévet betöltött bíró nyugdíjba vonulását, e kötelezettség elmulasztása esetén új bírát neveztek volna ki. Látszólag a hatékonyság növelését akarták elérni a vérfrissítéssel, azonban mindenki számára nyilvánvaló volt a valódi cél, a *New Dealhez* hűséges testület kialakítása.[35] Az ellentmondásos helyzetnek a Legfelső Bíróság magatartásának változása vetett véget. A pálfordulást olyan tényezők magyarázhatják, mint a töretlen népszerűség *Roosevelt* választói körében és *Owen Roberts*, a mérleg nyelvén álló bíró átállása a progresszív gondolkodókhoz.[36] A történtek fényében érdemes belegondolni, hogy mennyire érvényesül a bírói függetlenség elve a szabadok hazájában.

Összességében megállapítható, hogy *Franklin Roosevelt* tényleges ellenállás nélkül vezette be a *New Deal* programjait, se a Kongresszus, se a Legfelső Bíróság nem bizonyult elegendő visszatartó erőnek a társadalom teljes támogatását élvező elnöknek. *Roosevelt* eleinte sajátos demokratikus diktatúrát épített ki, azonban kezdeti lendületét a tagállamok jogi partikularizmusa, a Republikánus Párt megerősödése és a Legfelső Bíróság törte meg. *Franklin Roosevelt* befolyása fokozatosan növekedett, és közben elnyomta a másik ágat. A gazdasági világválság nehezén túljutott az ország, és új nehézségekkel néztek szembe a II. világháború hajnalán.

3. Richard M. Nixon, a láncra kötött véreb

"Az embereknek tudniuk kell, hogy az elnökük csaló-e vagy sem. Nos, én nem vagyok csaló. Minden eredményemet kiérdemeltem."[37]

(Richard Nixon)

A történelem során előforduló politikai viszályok ritkán kerülnek oly magas piedesztálra, mint a *Watergate*-botrány. Az Egyesült Államok nem idegen a hasonló hírverésű ügyektől, azonban egy sem volt képes mind a mai napig túltenni a *Richard M. Nixon* nevével fémjelzett eseten. A nyilvánosság általában gyorsan elítéli, majd elfelejti az ilyen ügyeket, de tévednénk, ha egy szinten említenénk a Watergate-et a politikai botrányokkal.

Richard M. Nixon az Egyesült Államok 37. elnökeként lépett hivatalba 1969-ben. *John Kennedynek*, az elődjének öröksége utolérte az elnöksége első

[35] Tresolini: American Constitutional Law… 21. o.

[36] Mogyorósi: Roosevelt és a Legfelső Bíróság küzdelme…

[37] *„People have got to know whether or not their President is a crook. Well, I'm not a crook. I've earned everything I've got."* Televíziós beszélgetés, 1973. november 17., https://www.youtube.com/watch?v=sh163n1lJ4M (2016.08.20.)

éveiben. Az Egyesült Államok vesztésre állt Vietnámban, a keleti illetve nyugati kapcsolatok a Szovjetunióval és Kínával a pattanásig feszültek, valamint a Közel-Keleten se volt jobb a helyzet. Mondhatni, egy világméretű keresztes hadjáratra volt szükség. Ejtenünk kell pár szót a belső állapotokról is, hiszen a Republikánus korszak dilemmáit még rendeznie kellett.[38] *Richard Nixon* első terminusa nem mondható teljesen sikertelennek, azonban nem is teljesítette be a várt reményeket. A külföldi nagyhatalmakkal, többek között Kínával javult a kapcsolat, de a vietnámi háború továbbra is a napirenden maradt. A nagy visszhangot kiváltó Pentagon Iratok ügye a maradék támogatottságát is felőrölte. A *New York Times* és a *Washington Post* titkos dokumentumokat hozott nyilvánosságra, amelyben feltárták a választási győzelem mögött megbúvó csalást.[39] A kormány természetesen tagadta a Watergate komplexumba történő betörést, azonban a további nyomozás az elnök részvételét is feltárta. 1973 januárjában megindult egy büntetőeljárás, ahol az elnököt nem elkövetői minőségben nevezték meg, hanem bűnrészesként idézték volna be meghallgatásra.

Az elnök tanácsadói a Legfelső Bíróságra vitték az eljárásra való idézést. Az egyik problémát a végrehajtás mentességében látták, a másikat a hatalmi ágak szeparációjában keresték. A Bíróság mintegy jogot mondott, *„it says what law is”, Waren Burger* közölte az egyhangú (8-0, egy tartózkodó) határozatot. *„Ha azt várják el az Egyesült Államok elnökétől, hogy kénytelen legyen megtagadni egy bírósági határozatot, ezzel a határozat felülvizsgálatát kényszerítse ki, akkor szükségtelenül is szembe helyezzük egymással a hatalmi ágakat.”* [40] Az elnöknek joga van a végrehajtáson belüli titkos ismereteket visszatartani a többi ágtól a végrehajtói klauzulára hivatkozva.[41] Az *’executive privilege’* érdekessége, hogy nincsen kifejezetten az alkotmányban, viszont elfogadott érvelés a gyakorlatban, ha a végrehajtás vissza akar tartani információt a többi ágtól. Ha értelmezzük a hatalommegosztás elvét, akkor figyelembe kell vennünk, hogy a bírói felülvizsgálat intézménye miatt se lehet teljesen korlátlan a mentesség. Az elnök csak a diszkrecionális jogkörében élvez mentességet, a jelen ügy viszont bírói mérlegelés kérdése.[42] Ezzel az egyszerű kijelentéssel az igazságszolgáltatás képes volt határok közé szorítani a végrehajtást.[43] *„Maga a kérdés, hogy lehetséges-e az elnököt beidézni a bíróság megsértéséért,*

[38] Avar János: Nixon a Fehér Házban. Kossuth Könyvkiadó, Budapest 1969. 32-34. o.
[39] Ken Gormley: The Presidents and the Constitution: A Living History. N. Y. University Press, New York 2016. 496. o.
[40] United States v. Nixon, 418 US 683 (1974).
[41] US Alk. II. c., 1. sz.
[42] Nixon v. Sirica 487 F. 2d 700, 722 (1973).
[43] Mark Rozell: The Constitution and Executive Privilege. http://www.libertylawsite.org (2016.09.20.)

hosszúra nyúló vitát eredményezne, ha a határozat megfellebbezhető és erre a Fellebbviteli Bíróságon került sor, az ügy jogszerűen került ezen Bíróság elé."[44] Az utolsó problémát a Bíróság hatásköre jelentette, a hatalommegosztásra tekintettel. *Burger* főbíró véleménye szerint az elnök érvelése a végrehajtáson belüli jellegről nem elegendő indok ahhoz, hogy kikerüljön a Bíróság felügyelete alól, mert ezzel egy inkonzisztens és jellegtelen gyakorlatot állítanának fel. Még ha a peres eljárás mindkét fele a kormány tagja, az sem biztosít mentességet az igazságszolgáltatás jogszerű alkalmazásától.

Néhány héttel a Legfelső Bíróság döntése után nyilvánosságra hozták a hangfelvételeket. Az egyik kazettán, „*smoking gun"* (füstölgő pisztoly), bebizonyosodott az elnök részvétele, *Nixon* kérelmére próbálták megakadályozni a büntetőeljárást, hogy eltereljék a figyelmet az összeesküvésről. A Képviselőház néhány nap leforgása alatt elindította a közjogi felelősségre vonást. Egyetlen kérdés maradt hátra, az elnök nem maradhatott a hivatalban. Ugyan bűnsegédként részt vett és vezető szerepet játszott a *Watergate*-botrány lebonyolításában, büntetőeljárás alá így se volt vonható. Az egyetlen mód, ha közjogilag felelősségre vonják. A képviselők által kidolgozott Közjogi felelősségre vonásról szóló cikkelyekben (*Articles of Impeachment)* sorolták fel az elnök alkotmányellenes és büntetendő cselekményeit, melyeket a polgárok alkotmányos jogainak sérelmére alapoztak.[45]

A *Watergate*-botrány a felszínre hozta azon gyengeségeket, amelyek az alkotmányos demokráciát veszélyeztették. Az elnök a végrehajtási mentesség alatt, a létező összes felelősségre vonás alól ki tud bújni. [46] Mikor végződik a mentesség és mikortól kezdődik a büntetőjogi felelősség? Finom vonal választja el a kettőt, amelyre az egyetlen válasz, hogy a közösség érdeke mit kíván meg. *Nixon* a maga idejében megszégyenülten kényszerült távozni az elnöki hivatalból, azonban a *Watergate*-botrány okozta kérdéseket a lemondása sem oldotta meg, csak lényegtelenné vált a megválaszolásuk.

III. Létezik-e alkotmányos diktatúra? Konklúziók és kérdések

Létezhet-e egy jogállamban diktatúra? A hétköznapi ember talán nehezen tudja összeegyeztetni ezt a két, ellentétes fogalmat, azonban ha közelebbről megvizsgáljuk, a diktatúra megítélése helyzetfüggő. A diktatúra önmagában jelentheti a korlátok nélküli kormányzást, amely, ha kiegészül az

[44] United States v. Nixon 418 US 683 (1974).
[45] Közjogi felelősségrevonás cikkelyei, 1974.
[46] Schlesinger: The Crisis of the Old Order… 275. o.

alkotmányos keretekkel, mint a jog mindent átfogó hatalma alatti vezetéssel, akkor egy egymást természetszerűen kizáró rendszert kapunk.[47]
A diktatúra nem feltétlenül hordoz negatív jelentést. Ha jogilag szabályoznánk a diktatúrát, első lépésként érdemes lenne elhatárolni az állapotot elrendelő és gyakorló személyét, ezzel együtt párhuzamosan lehetne írásba foglalni a nemzeti vészhelyzetnek minősülő körülményeket. Második lépésként vagy példálózó jelleggel felsorolhatnánk a diktatúrát gyakorló személy jogait, vagy elvontan utalhatnánk a felhasználható jogosítványokra. Természetesen egyéb úton is lehetséges befolyásolni a diktátor jogait, azonban nemcsak ajánlott, hanem egyenesen kihagyhatatlan eleme az alkotmányos diktatúrának az írásba foglalás és szabálykövetés. Végül nem felejthetjük el az időtartamot, amelyet érdemes minimum a vészhelyzet idejére, maximum egy meghatározott időre korlátozni. Mindezek mellett megvan a lehetősége annak, hogy ez az ellentmondásos intézmény erős bástyája legyen az alkotmánynak. A probléma gyökere ebben a ’ha’-ban rejlik. Jelenleg az Egyesült Államok alkotmánya csak szűkszavúan fogalmazza meg a szükséghelyzet esetén tehető lépéseket, és a már létező rendelkezések sem oldották fel a múlt visszásságait. Főszabály szerint az elnök a többlet jogosítványait a Kongresszus beleegyezésével gyakorolhatja, ha ez elmarad, a Legfelső Bíróságok szükségszerűen beavatkozhatnak a jogalkotás menetébe.[48]
Egy évszázaddal ezelőtt *Max Weber* szinte megjósolta a parlamentáris demokráciák leépülését. Véleménye szerint az államhatalom a polgárok által választott, karizmatikus vezető kezében koncentrálódik. A felvázolt elméletben a törvényhozás jelentéktelen szerepet játszik, nem tesz mást, mint teljesíti a kormány követeléseit.[49] A végrehajtás az elnökben teljesedik ki, aki egy bizonyos területen korlátlan hatalommal rendelkezik. Sajátos jogosítvány-átruházási folyamat megy végbe a törvényhozás és a végrehajtás között. A Kongresszus hosszadalmas döntésalkotása megbénul, ezért feltétel nélkül teljesítenie kell az elnök minden kérését, ha fenn akarja tartani a demokrácia látszatát. A gond azzal kezdődik, hogy a vészhelyzet elmúlása után a végrehajtás nemhogy önként lemondana a kapott jogokról, hanem megtartja, és tovább bővíti. Emlékezzünk vissza *Abraham Lincoln* hadviselésére, amikor kisajátította a Kongresszus jogosítványait, vagy

[47] Jack M. – Levinson Balkin Sanford: Constitutional Dictatorship: Its Dangers and Its Design. Faculty Scholarship Series, Paper 221. 8-13. o.
[48] Az Alkotmány nem nyilatkozik az ’*emergency powersről’*, az akadémikusok ’*implied powersként’* vezetik le. Nemzeti vészhelyzet esetén az elnök a Kongresszus felhatalmazásával egyéb hadi jogosítványokra tesz szert. Louis Fisher: Constitutional Conflicts between Congress and the President, University Press of Kansas, Lawrence 2007 249-272 o.
[49] Balkin: Constitutional Dictatorship… 65 o.

Franklin D. Roosevelt szövetségi kormányának térnyerésére. Egy olyan, előre nem látható esemény következett be, amelyet a demokratikus intézmények együttesen sem tudtak megakadályozni. A végrehajtás többletjogosítványokra irányuló követelése már-már magától értetődő volt.
A komor jövőképre az alkotmányban kell keresni a választ. Az imént ismertettem az alkotmányos diktatúra intézményét. Ennek hiányában más eszközöket is felhasználhatunk a demokrácia megszilárdítására. Mielőtt bármi újítást bevezetnénk, tisztázni kell a már meglevő rendelkezéseket. Az egyértelműség és átláthatóság jegyében érdemes lenne átfogalmazni az alkotmány hiányos vagy homályos cikkeit.[50] Célunk, hogy kétséget kizáróan elkülöníthetőek legyenek a jogosítványok, és ne hagyjunk lehetőséget a kívánt jelentés eltorzítására. *Nixon* nyomán egy kis ízelítőt kaptunk az Elnöki Hivatal erejéből. Ahol a nép választja meg a képviselőit, nincs helye egy független, öntörvényű szervezetnek a hatalom közelében. Ha a Kongresszusnak beszámoltatási jogot biztosítanánk a Hivatal felett, társadalmi kontroll alá vonhatnánk az intézményt.
Az Amerikai Egyesült Államok szövetségi kormánya biztos úton halad a hatalmának végérvényes megszilárdítása felé. Gondoljunk vissza a polgárháborúra, a nagy gazdasági világválság zavaros éveire. Mindig találtak valakit, aki hajlandó volt meghozni a nehéz döntéseket. Se *Franklin D. Roosevelt,* se *Abraham Lincoln* nem volt veterán politikus, visszatekintve azonban helyesen cselekedtek. A túlkapásokat a tapasztalatlanságnak tudhatjuk be, nem a tudatos egyeduralom kialakításának, végeredményben azonban mindkét elnök akaratlanul is ráerőltette a kisebbségre az akaratát. A többség zsarnoksága valós veszélyt jelenthet, függetlenül a társadalmi berendezkedéstől. Az alkotmányos demokrácia fennmaradása érdekében szükséges megakadályozni a végrehajtó hatalmi ág terjeszkedését, amely könnyen diktatúrába torkollhat. Elérkezett az idő arra, hogy hatalmi ágakat az alkotmány górcsöve alá vessük, hogy ezzel az önkényuralom gondolatát a gyökerénél vághassunk el.

[50] Balkin: Constitutional Dictatorship… 19. o.

Magánjog