

Nagy Attila Tibor

Az amerikai törvényhozás vitastílusa

Folytatjuk azt a sorozatot, amelynek keretében összehasonlítottuk és megvizsgáltuk a [magyar](#) és a [brit](#), a [német](#) és az [osztrák](#) parlamenteknek a jogalkotáson kívüli szócseit. A mostani elemzés az USA törvényhozását vizsgálja ebből az aspektusból, azaz nem a jogalkotási eljárás ottani komplex rendszerébe (Képviselőház – Szenátus - elnök) nyújt betekintést, hanem a nyilvánosság számára érdekesebb vitákra koncentrálnak. Mint látni fogjuk, az amerikai politikai rendszer sajátosságai az ottani parlamenti működésre is rányomják a bélyegüket.

1. Amerikai sajátosságok

Az európai parlamenti működésre a kormány-ellenzék szembenállása a jellemző, sok esetben még képileg is. A kormány elkülönül a képviselőktől; külön padosorokban helyezkedik el, szemben a képviselőkkel (pl. német szövetségi parlament, vagy a szlovák parlament). Nagy-Britanniában pedig a kormánypártok és az ellenzéki képviselők egymással szemben lévő tömbökben ülnek, a kormánypártok első soraiban a kormány tagjai (köztük a kormányfő), vele szemben pedig az ellenzék vezetője (*Leader of the Opposition*), és az árnyékkormány tagjai ülnek. A magyar Országgyűlésben a miniszterek kör alakban helyezkednek el a miniszteri bársonyszékeikben, itt is vizuálisan elkülönülve a képviselőktől.



Ülésezik az Országgyűlés. A bársonyszékben ülő kormánytagok mögött az országgyűlési képviselők kapnak helyet.

Forrás: <http://www.hirado.hu/>



Elöl a kormánytagok, velük szemben a képviselők- ülésezik a német Bundestag

Forrás: <http://www.bundestag.de>



A brit parlament alsóháza

Forrás: <http://www.guardian.co.uk>

Mindez nem pusztán ülés hely kérdése, ennek erőteljes szimbolikus tartalma van, és rámutat az adott politikai rendszer kormányforma jellegére. A felsorolt példák esetében parlamentáris kormányformáról beszélhetünk, amelyben a kormány a parlamentnek felelős, a parlamenttől (pontosabban a parlament többségétől) nyeri el a megbízatását. Nem egy esetben (különösen az Egyesült Királyságban) a kormánypárt erőteljesen összefonódik a kormánnyal, így számos kormánypárti képviselő tagja a kormánynak államtitkárként, illetőleg miniszterként. A személyi kapcsolódások miatt a kormány tehát nem válik el élesen el a parlamenttől.

Az amerikai törvényhozás ehhez képest már megjelenésében jelentős eltéréseket mutat az európai szokásokhoz képest. A kormánynak nincs külön padsora, csak az elnök (*The Speaker*) pulpitusát, annak munkatársait, a képviselői padsorokat fedezhetjük fel. Az amerikai politikai rendszerben élesebben elkülönülnek a hatalmi ágak, mint az európai modellekben, így az USA-ban a Kongresszus két házában, a Képviselőházban és a Szenátus parlamenti elhelyezkedésében a törvényhozás plenáris ülésének termében nincsenek miniszteri padsorok. Nemcsak az amerikai

alkotmányos rendszer választja el egymástól a kormányzatot és a törvényhozó hatalmat, de a képi megjelenítés is.



Ülésezik az amerikai Képviselőház

A kormányban azonban nem csak a hatalmi ágak éles szétválasztása miatt nincs elkülönített helye a plenáris ülésteremben, hanem azért sem, mert az amerikai politikai rendszer további sajátossága miatt európai értelemben vett kormány sincs.

Az USA-ban nem parlamentáris, hanem prezidenciális kormányforma létezik, vagyis a szövetségi állam elnöke lényegében egy személyben tölti be az Európában ismert államfői és kormányfői jogosítványokat. Az amerikai politikai nyelvben ezért gyakran nem is „kormány” (*government*), hanem „elnöki adminisztrációnak” (*administration*) nevezik a végrehajtó hatalmat. Az elnök nem a törvényhozástól, hanem a lakosságtól, pontosabban az általa megválasztott elektori testülettől nyeri el a tisztségét. Az elnöki adminisztráció akkor is hivatalban maradhat, ha a törvényhozásban megszűnik az őt támogató párt többsége, ellentétben az európai politikai rendszerekkel, amelyekben a kormánypártnak, vagy kormánypártoknak biztosítaniuk kell a kormány mögötti többséget, különben fenyegeti őket pl. a parlamenti bizalmatlansági indítvánnyal való leváltás veszélye. Mivel az amerikai elnök eleve négy évre kapja a megbízatását, és csak különleges esetekben, egy

eléggé bonyolult ún. impeachment eljárásban fosztható meg hivatalától, ezért a kormánnyal szembeni bizalmatlansági indítvány eleve szóba sem jöhet.

A fentiekből számos következmény háramlik az amerikai törvényhozás napi munkájára. Ellentétben az európai gyakorlattal, a kormány ellenőrzése is több tekintetben másként zajlik az Egyesült Államokban, ahogy azt Európában megszokhattuk. Az amerikai szövetségi törvényhozásban nincsenek a kormány tagjaihoz intézett interpellációk, illetőleg a plenáris ülésen elmondott szóbeli kérdések. Ugyanakkor a bizottsági üléseken a képviselők közvetlenül intézhetnek kérdéseket a kormányzat tagjaihoz, és vizsgálatokat is folytathatnak.

Az elnöki adminisztráció tagjai, beleértve magát az elnököt, sem a Képviselőház, sem a Szenátus ülésén nem vesznek részt a napi vitákban. Az elnök csak különleges alkalmak esetén szól a törvényhozás tagjaihoz, ez az unió helyzetéről szóló évi egy alkalommal elmondott beszéde, vagy amikor ő maga kéri, hogy egy igen nagy jelentőségű ügyben intézzen beszédet a Kongresszus mindkét házának tagjaihoz (mint azt Obama tette az egészségügy témakörében 2009-ben).

Ez megint ellentétes számos európai parlament gyakorlatával, amikor is a miniszterek, vagy a miniszterelnökök évente akár több tucatnyi alkalommal is a parlament előtt igyekeznek megvédeni az álláspontjukat, és az egyes törvényjavaslatok előterjesztőiként a kormány tagjai mutatják be az adott törvényjavaslatokat a parlamentnek.

Errefelé a kormánypárti képviselők sok esetben a kormányok meghosszabbított karjaiként funkcionálnak, a kormánypárti frakciókban nem egy esetben elég erős a frakciófegyelem (igaz, ennek mértéke országonként változik). Ezzel szemben az Egyesült Államokban a képviselők önállóbbak, számos esetben pártjuk hivatalos álláspontjával szemben szavaznak, a törvényhozás főszereplői. Ezt támasztja alá a már említett képi megjelenésük is: akár a Szenátus, a kár a Képviselőház üléseiről

van szó, a képviselők egy, az elnöki emelvény előtt elhelyezett szónoki pulpitushoz mennek ki beszédet tartani, szembenézve a Ház többi tagjával (tehát nem a kormány tagjaival). Gyakori (Európában ellenben eléggé szokatlan), hogy a képviselők mondanivalójukat poszterekkel támasztják alá, így pl. az állam pazarlását kritizáló képviselőházi tag, vagy szenátor pénzerméket ábrázoló képeket helyez el maga mellett...

2. Törvényhozási műfajok

Ahogy az látható volt, az amerikai törvényhozás számos tekintetben eltér az európai parlamentek gyakorlatától, és ez igaz a törvények megalkotásán kívüli folyamatokra is. Kifejezetten napirend előtti felszólalás, ahogy azt a magyar parlamenti jog ismeri, itt sincs, de van egy-két törvényalkotás előtti műfaj, amelyeket az alábbiakban ismertetünk. Előtte azonban megjegyezzük, hogy az ülés kezdetén a levezető elnök megjelenésekor a jelenlévők felállnak, és az elnök a kalapácsa leütésével megnyitja az aznapi ülést. Ez némileg hasonlít a német Bundestag ülés kezdetéhez: a levezető elnök megérkezésével egyidejűleg megszólal a gong, a jelenlévők felállnak, az elnök megnyitja az ülést.

2.1. Ima (*Opening prayer*)

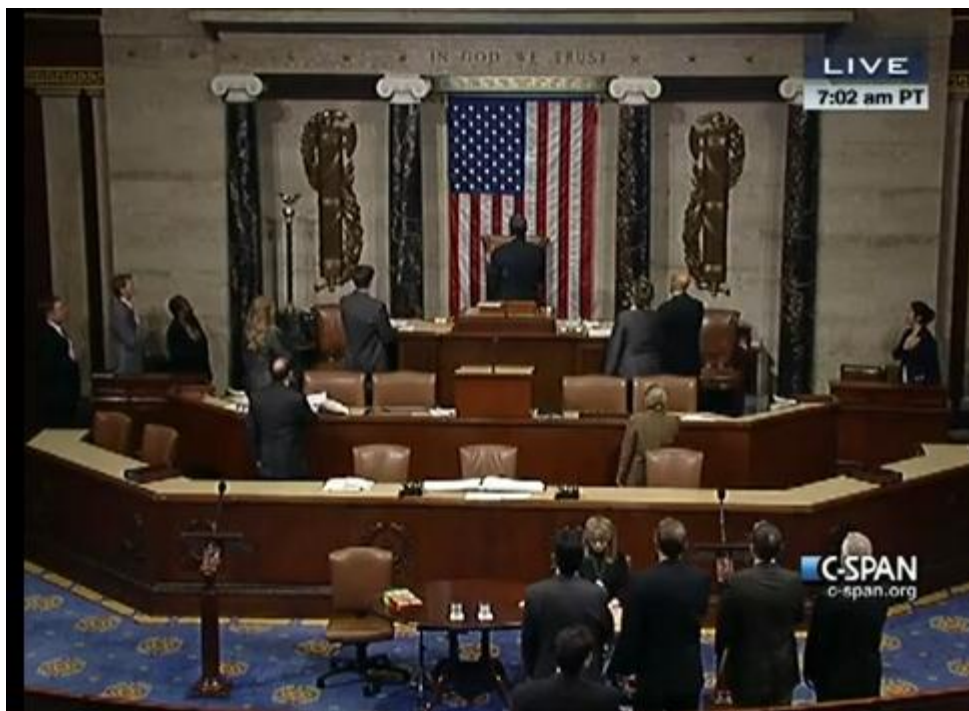
Az elnöki bevonulást követően az ülésnap eleje egy imával folytatódik, amikor egy felkért lelkész köszönetet mond az Úrnak, imádkozik a haza jólétéért, a békéért, vagy akár azért fohászkodik, hogy a törvényhozók képesek legyenek jó döntéseket hozni.

2.2. Eskütétel az amerikai zászlónak (*Pledge of Allegiance*)

A levezető elnök felkér a törvényhozás egy tagját az eskü elmondására, akivel együtt a jelenlévők az elnöki pulpitus mögé tett zászló felé fordulnak, és együtt elmondják az eskü szövegét, amely így szól:

„ Hűséget esküszök az Amerikai Egyesült Államok Zászlájára és a Köztársaságra, amelyet jelképez. Isten oltalma alatt álló oszthatatlan nemzet, amely szabadságot és igazságot nyújt mindenki számára”

(„I pledge allegiance to the Flag of the United States of America, and to the Republic for which it stands, one nation under God, indivisible, with liberty and justice for all”).



Az amerikai zászlóra esküsznek

Ezt az esküt nem melleleg nem csak az amerikai törvényhozásban, hanem reggelente az iskolák egy részében, és nyilvános rendezvényeken is el szokták mondani, akadnak, akik ilyenkor a szívükre teszik a jobb kezüket.

Az ima és az eskütétel fontos szerepet tölt be: ünnepélyességet ad az ülésnek, tekintélyt sugároz. Elősegíti az összetartozás tudatát is: az egymással nem egyszer kemény szócsatákat folytató republikánusok és demokraták együtt imádkoznak és mondják el a hazájukhoz, annak értékeihez való hűséget kifejező esküt. Igaz, a

Francis Bellamy által 1892-ben megalkotott szövegbe az Istenre vonatkozó részt később, 1954-ben toldották be, nem minden vita nélkül.

2.3. Egyperces beszédek (*One-minute speech*)

Ennek lényege, hogy az ima és az elnöki bejelentések után, de még az egyes törvényjavaslatok tárgyalása előtt a Képviselőház tagja engedélyt kérhet az elnöktől, hogy az általa választott témában felszólaljon. Ez általában aktuális politikai ügy szokott lenni. A műfaj 1937-ben honosodott meg.

2.4. Reggeli vita (*Morning-Hour Debate*)

Lényegében megegyezik az „egyperces beszédek” műfajával, azzal a különbséggel, hogy egy-egy képviselő 5 percig beszélhet. A levezető elnök közli a pártok rendelkezésére álló időkeretet, majd megnyitja a vitát, és megadja a szót az egyes képviselőházi törvényhozóknak. Az elnöki kormányzat tagjai – az amerikai politikai rendszernek az 1. fejezetben ismertett sajátosságainak köszönhetően – nem reagálnak a felszólalásokra.¹

Ez a műfaj az adott képviselő számára szereplési lehetőséget jelent, a tévéközvetítés révén a választóinak bizonyíthatja érték való kiállításukat, de akár az egy-, akár az ötperces felszólalását akár a honlapjára, vagy valamelyik videómegosztó honlapra is felteheti. De lobbizási lehetőség is rejlik ebben, olyan értelemben, hogy ezekben a felszólalásaiban egy adott ügy, vagy beruházás mellett is kiállhat a politikus.

¹ A magyar parlamenti rendszerben a napirend előtti hozzászólás intézménye részben hasonlít a *Morning-Hour Debate* műfajához, hiszen a felszólalásra jogosult országgyűlési képviselő szintén öt percig beszélhet. Nálunk viszont a kormány tagjai reagálhatnak a képviselő napirend előtti felszólalására.

Az elnökválasztási kampány természetesen befolyásolja a törvények megtárgyalása előtti felszólalásokat. A Képviselőház többségét betöltő republikánus képviselők az Obama-kormányzat határozott támadására is használják ezt a műfajt, míg a demokraták védelmébe veszik azt, és a republikánusok költségvetési elképzeléseit kritizálják. Különösen az egyperces hozzászólások az élesek, mivel nincs idő kellően kifejtteni egy adott ügy komplexitását, megnyílik a tér a sarkos fogalmazások előtt.

A 2012. március 8-i képviselőházi ülésen a demokrata Elin Faleomavaega dicsérte Obama munkahely-teremtési erőfeszítéseit, kiemelve, hogy az autóipar 200 ezer új álláshelyet tudott produkálni: *„Obama elnöknek köszönhetően az Egyesült Államok ismét jó úton halad afelé, hogy teljesítse azon célkitűzést, mely szerint 5 év alatt meg kell duplázni az exportot. Világszerte mind több fogyasztó vásárol 'Made in America' mágikus címkével ellátott terméket”.*

Beszéde végén megdicsérte az elnököt az amerikai ipar iránti elkötelezettségéért. A rögtön utána következő republikánus Bill Johnson viszont „Rosszabb, mint vártuk” címmel intézett támadást Obama ellen. Szerinte Obama minisztériuma 100 ezer szénbányászattól élő állást tesz kockára, majd így folytatta rövid felszólalását: *„Ez elfogadhatatlan. Nekünk megoldásra és olyan valódi növekedésre van szükségünk, amely az energiapolitika révén új munkahelyeket teremt. Az elnök jelenlegi politikája tovább károsítja Amerikát, és súlyosbítja a gazdasági helyzetet. A Képviselőház republikánusainak megvan a tervük arra, hogy megfékezzék Obama elnöknek a szénbányászat elleni támadását”.*

2.5. Bizottsági ülések (Hearings)

Az amerikai törvényhozás bizottságainak jelentőségét aláhúzza, hogy önálló apparátust tarthatnak fenn, így saját maguk is képesek információkat gyűjteni és beszerezni, joguk van tanúkat is beidéznie. A kormányzat ellenőrzésének szempontjából a bizottságok ülései fontosak, mert ezeken rendszeresen részt

vesznek a kormányzat tisztségviselői, és a képviselőknek lehetőségük van számon kérni azok cselekedeteit. A vizsgálóbizottságoknak (albizottságoknak) többségi szavazással idézés kiállításával megjelenésre kötelezik a meghívott személyt (tanút). Például a kormányzati reform vizsgálatára létrehozott bizottság több ízben is ülést tartott a Mexikóba tartott illegális fegyverszállítások szemmel tartásának céljából indított, de félresikerült „[Fast and Furious](#)” operatív akció ügyében, amely során egy ügynök is életét vesztette. A 2012. február 2-án megtartott bizottsági ülésre az igazságügyi tárcát vezető Eric Holdert hívták meg, akinek dokumentum-visszatartást, és az időbeni cselevés elmulasztását is felrötták az ellenzéki képviselők, és aki tagadta a felhozott vádakat, bár az akció sikertelenségét elismerte.

3. A Kongresszus és a média

Az országos TV híradók (pl. a CBS Evening News, ABC Nightly News) többnyire keveset foglalkoznak a Kongresszusban zajló eseményekkel, a politikának is inkább a vitatottabb, és botrányos részeit emelik ki, illetőleg a közérdeklődésre igényt tartó ügyeket (pl. elnökválasztási kampány, afganisztáni háború). Az egyes törvényjavaslatok szakmai részei hidegen szokták hagyni a híradók szerkesztőit, bár a nagy jelentőségű ügyeknek van esélyük bekerülni a híradókba (így volt az pl. Obama egészségügyi reformjai kapcsán). Ezekre a híradókra amúgy is jellemző a bulvárosodás, vagyis a politika bonyolultabb folyamatai csak igen ritkán kapnak nyilvánosságot. Ugyanakkor mind a CBS News, mind az NBC News sugároz politikai háttérműsorokat, amelyekben már több idő jut a politikának, így akár a törvényhozási eseményeknek is. Az erősen jobboldali Fox News kiemelten foglalkozik a politikával, de a plenáris üléseken elmondott beszédek itt is ritkán kapnak médiafelületet, és ez igaz a CNN adásaira is.

Ugyanakkor az USA-ban működik egy olyan speciális TV-állomás, amelyik kifejezetten a Kongresszus iránt érdeklődők kedvéért jött létre. A C-SPAN három csatornában, élőben közvetíti a Képviselőház, a Szenátus, és a bizottságok üléseit,

és elemző-műsorokat is sugároz, adásai az interneten is elérhetőek (<http://www.c-span.org/>). A közszolgálati TV (PBS) és rádió (NPR) bőségesen ad politikai témájú műsorokat. Emellett mind a Képviselőház, mind a Szenátus külön honlappal rendelkezik (<http://www.house.gov/> , <http://www.senate.gov/>). A törvényhozó testületek anyagai (törvények, előterjesztések, jegyzőkönyvek) megtalálhatóak ezeken a honlapokon, illetve a [US Government Printing Office](#) oldalán is. Utóbbin részletes összefoglaló anyagok, jelentések is fellelhetőek.

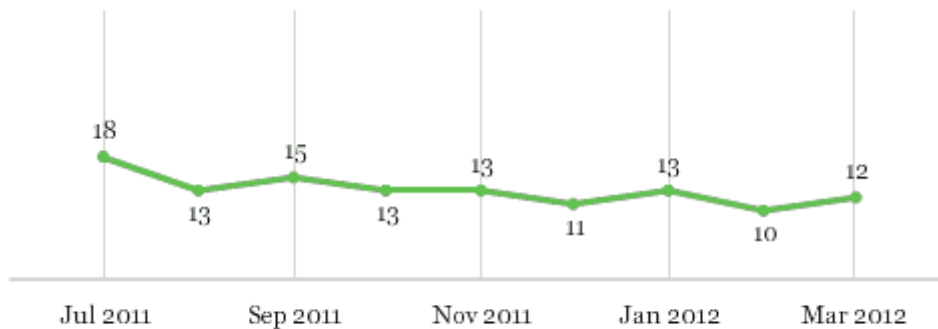
Természetesen az országos nyomtatott sajtóban (pl. a The New York Times, The Washington Post, USA Today, Los Angeles Times), illetve azok honlapjain is figyelemmel követik a Kongresszus tevékenységét. Vagyis az amerikai törvényhozás munkája iránt érdeklődő választópolgár kimerítő és folyamatos tájékoztatást kaphat a Kongresszus tevékenységéről.

4. Elégedettségi adatok

Az utóbbi időben a közvélemény meglehetősen elégedetlen az amerikai törvényhozás tevékenységével. A [Gallup 2012.márciusi felmérése](#) szerint a megkérdezetteknek 82%-a elégedetlen a Kongresszus tevékenységével, az elégedettség rekord alacsony szintre, 12%-ra esett vissza. A tendencia egyértelműen csökkenő, az elégedettség a tavaly nyári, már akkor sem magas 18%-ról zuhant tovább.

Do you approve or disapprove of the way Congress is handling its job?

■ % Approve



GALLUP®

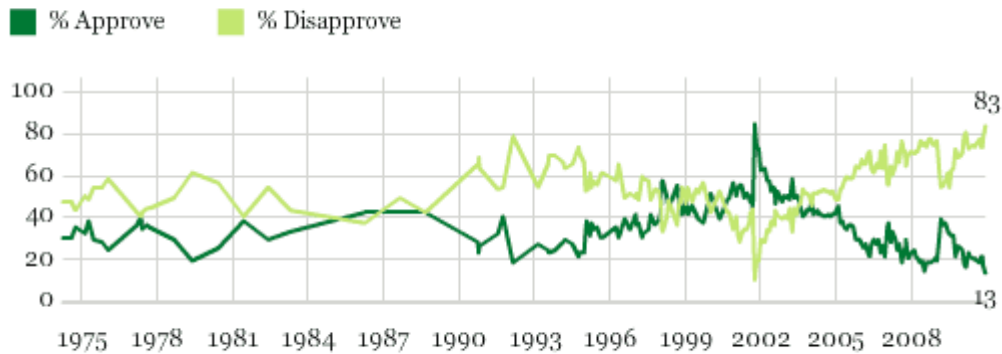
Forrás: <http://www.gallup.com>

Az ok: a választók többsége szerint a törvényhozók képtelenek hosszú távú megoldásokat találni olyan problémákra, mint a deficitcsökkentés, vagy az adókedvezmények ügye. Ez persze nem független attól a tényezőtől, hogy amióta a republikánusok uralják a Képviselőházat, a demokraták – ha szűk többséggel is – pedig a Szenátust, és demokrata tölti be az elnöki tisztséget, még nehezebb fontos ügyekben törvényeket megalkotni. Ugyanakkor Obama megítélése, a javuló gazdasági klíma hatására olykor már 49%-ra is felment.

A Kongresszushoz [hosszabb időszakot visszatekintve](#) is kritikusan viszonyultak a választók, az utóbbi két évtizedben a törvényhozás pozitív megítélése 20-40% közötti tartományban mozgott, leszámítva az 1990-es évek végét követő időszakot, amikor a törvényhozás nagyobb megbecsülésnek örvendett

Do you approve or disapprove of the way Congress is handling its job?

Full trend



GALLUP

Ami pedig az amerikai politikai rendszer egészét illeti, ott is erős a választópolgárok körében a kritikai attitűd, de az adatok valamelyest biztatóbbak, mint a Kongresszus vonatkozásában. Szintén [a Gallup 2011-es felmérése](#) szerint a kormányzati rendszerrel szembeni elégedettség 42%-os volt, az erkölcsi állapotokkal kapcsolatos elégedettség pedig 30%. Jól látható tehát, hogy az amerikai törvényhozás látványosan alulteljesít a politikai rendszer egészén belül, ami felveti a törvényhozási eljárás, illetve a politikai szereplők hozzáállásának megváltoztatásának szükségességét, a tendencia ugyanis évek óta csökkenő. Érdekes viszont, hogy az amerikaiak a politikával szembeni kritikájuk ellenére hazájukra mégis pozitívan tekintenek, ugyanis a felmérés szerint az általános életminőséggel kapcsolatos elégedettségük magas, 77%-os értéket mutatott.

5. Összegzés

Az amerikai törvényhozás – ahogy a jelenlegi alkotmányos berendezkedés is – hosszú múltra tekint vissza, egészen az 1770/80-as évekig, így működése nem csak az éles vitáknak, közéleti viharoknak a színtere, hanem a stabilitásnak is jelképe. Az elmúlt több mint két évszázadban bőven volt idő, hogy a politikai színtér egyik legfontosabb színtérének, a Kongresszus két házának az írott és íratlan szokásai

kialakuljanak, amelyek tapasztalataihoz vitás kérdés esetén vissza lehet nyúlni. Ez mindenképpen nagyobb biztonságérzetet adhat az amerikai politikai rendszer szereplőinek, ellentétben olyan országokkal, ahol az állam alapjait érintő heves közjogi viták dúlnak, és elég gyakoriak az alkotmánymódosítások, sőt az új alkotmányok. A hosszú múlt miatt a Kongresszusnak jól bejáratott eljárásai vannak a politikai viták megvívására, ezt mindenképpen komoly értéknek lehet tekinteni. Komoly és folyamatos kihívást jelent ugyanakkor a Kongresszus, és az amerikai politikai rendszer egésze számára, hogy a választók jelentős része elégedetlen a teljesítményével.

Felhasznált irodalom

Congressional Records

<http://www.gpo.gov/fdsys/browse/collection.action?collectionCode=CREC>

Hearing before the Committee on Oversight and Government Reform House of Representatives. 2012. február 2.

<http://www.gpo.gov/fdsys/browse/collection.action?collectionCode=CHRG>

House Practice , US Government Printing Office 2011

<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-HPRACTICE-112/pdf/GPO-HPRACTICE-112.pdf>

Rules of the House of the Representatives,2011

http://rules.house.gov/Media/file/PDF_112_1/legislativetext/112th%20Rules%20Pamphlet.pdf