
Lehetetlen-e az egyszemélyes amerikai elnöki hivatal?

Az Egyesült Államok legjobban ismert politikai szereplője világszerte a mindenkori elnök. Mindenki jól tudja, hogy a világ legnagyobb hatalommal bíró személyéről van szó, aki sajátján kívül más országok és népek sorsát is befolyásolhatja. Számtalan mozifilm-ben jelenik meg, ahol sztereotipikusan hősies vagy rossz szándékú, ráadásul a híradások egyik állandó főszereplője, így nem csoda, ha „ismerős”. De ha megkapargatjuk a felszínt, kiderül, hogy mennyire keveset tudunk az elnöki hivatalról és annak kihívásairól, különösen a modern korban. Hiszen az amerikai elnöki hivatal is hatalmas változásokon ment keresztül több mint két évszázados története során. A mostani elnök, Donald Trump, talán sok szempontból még inkább felszínre hozta az elnöki hivatal körüli problémák és ellentmondások egy részét, de a könyv nem elsősorban róla szól, hanem inkább arról, hogy jutott el idáig az Egyesült Államok mindenkori elnöke – hogyan jutott ekkora hatalomhoz, és miért nem képes ezzel igazán jól sáfárkodni.

Jeremi Suri új könyvében nem csupán az elnöki hivatalt vizsgálja, hanem történetének tézise az, hogy az amerikai elnök a történelem alatt kialakított roppant hatalom miatt nem képes igazán sikeres, minden szempontból megfelelő államférfi lenni. Könyvének bevezetőjében már megalapozza műve mondanivalóját. A modern elnökök esetében „a képességek és ambíciók nem állnak összhangban, ami bátorítja a felelőtlen döntéshozatalt, amit azután makacs erőfeszítések követnek, hogy a rossz döntéseket megvalósítsák” (12.). Az igazi problémát abban látja, hogy a második világháborút követő elnökök esetében túlárassák az ígéreteket, majd – emiatt nem meglepő módon – alul teljesítik azokat. „Az elnöki

retorika olyan elkötelezettségeket kreál – állítja Suri –, amelyek aláássák a hatékonyságot” (19.). A könyv két részre oszlik. Az elsőben az amerikai történelem azon kiemelkedő elnökeit mutatja be a szerző, akik sokat tettek az elnöki hatalom kiszélesítéséért, míg a második részben az elmúlt közel félévszázadának elnökeit vizsgálja abból a szempontból, hogy a megnövekedett feladathalmaznak mennyire volt képes megfelelni egy-egy személy. Először is az amerikai forradalom, vagy szabadságharc utáni – gyakran kaotikus – állapotok teremtették meg annak szükségességét, hogy az amerikai alapító atyák, ahogy a történelem az 1787-es amerikai alkotmány megalkotóira emlékszik, létrehozzák a hatalmi ágak szétválasztását, a fékek és egyensúlyok rendszerét. Ebben a rendszerben az egyik leghangsúlyosabb a végrehajtó hatalom volt, azaz az elnöki hivatal középpontban az elnökkel. Mivel valami teljesen újat hoztak létre a történelemben, így nem volt egyértelmű, hogyan fog egy ilyen széles hatalommal bíró személy tevékenykedni. Az alkotmány sok szempontból homályosan fogalmazta meg az elnöki funkciókat, így azokat többféleképpen is lehetett értelmezni. Éppen ezért volt fontos, hogy aki elsőnek tölti be az elnöki hivatalt, milyen gyakorlatot alakít ki a sok szempontból képlékeny státussal bíró elnöki székben.

A szerző kronológiai sorrendben mutat be néhány számára kiemelkedő elnököt, akik komoly nyomot hagytak az elnöki hivatal jellegén. Az első ilyen elnöki tevékenységet bemutató fejezet természetesen George Washington nyolcvényi elnöki működését vizsgálja. Az első elnök hivatali ideje roppant fontos volt és nagyban határozott meg sok mindent, amit az alkotmány csak homályosan fogalmazott meg vagy nem is érintett. Washington középutas, óvatos, alázatos, de határozott magatartást mutatott két terminusa alatt. Mivel nem volt elődje, előzménye és követendő példája, az első elnöknek saját tapasztalátára és bölcsességére kellett hagyatkoznia az ország érdemi vezetésében, miközben a fiatal államnak rengeteg hazai és külpolitikai kihívással kellett szembenéznie a tizenkilencedik század utolsó évtizedében. Washington szinte már alázatos szerénységgel vezette hivatalát, de azért ügyelt, hogy döntései-

nek érvényt szerezzen. Ugyanakkor ezek az elnöki döntések igen megalapozottak voltak, s mivel Washington jól ismerte szerteágazó feladataihoz hiányzó ismereteit, a kor legélesebb elméivel vette körül magát, akik gyakran szolgáltak tanácsokkal a különböző ügyekben. Ki dicsekedhet az amerikai történelemben nagyszerűbb tanácsadókkal, mint Alexander Hamilton, Thomas Jefferson, James Madison vagy John Jay? Így tehát gazdaságpolitika, védelmi elképzelések, külpolitikai elvek megfogalmazásában Washington mindig úttörőként lépett fel, és a történelem azt bizonyítja, hogy döntései és lépései pozitívak voltak hazája számára. Képes volt együttműködni a Kongresszussal is, és egyáltalán nem élt elnöki privilégiumaival –, ez majd későbbi elnökökre maradt, hogy azok határozzák meg az elnöki kiváltságokat és érvényt is szerezzenek nekik. Washington nyolc évéből a legfontosabb, ami az elnöki hivatalt illeti, az a számos tradíció, amit követőire hagyott: szövetségi csapatok felhasználása belső zűrzavar lecsillapítására; közeli tanácsadókra való hallgatás, de a döntés saját meghozatala; Kongresszussal fenntartott partneri viszony; Európától politikailag elzárkózó és azok egymás közti háborúskodásaiban semleges magatartás; egyúttal az elnök mint az ország külpolitikai szócsöve; és nyolc év után önként visszavonulás a hivataltól, amit ma már alkotmánykiegészítés is előír.

Az első nagy változás az elnöki hivatal szerepének felfogásában Andrew Jackson esetében következett be. Az első „nyugatról” érkezett elnök, aki nem volt a szó korábbi értelmében politikus, de aki élvezte a tömegek bizalmát, és a népfelhatalmazással élve a kisemberek érdekeit védte a szerinte korrupst városi gazdasági és pénzügyi elitel szemben. Jackson szintén felállított néhány olyan tradíciót, amely szinte mindegyike az elnöki hatáskör kiszélesítését célozta: bevezette a *spoils system*-et, tehát a szövetségi hivataloknál saját embereit nevezte ki számos helyre, s megszüntetett olyanokat, amelyek céljai ellen voltak; ellehetetlenítette az Egyesült Államok Bankját, mert abban látta megtestesülni leginkább a keleti part elitjének „elnyomó” gyakorlatát a dolgos „kisember” kárára; ezzel összhangban védte és támogatta a tagállamok jogait a központi

törvényhozással szemben; ő volt az első, aki gyakran használta a törvényalkotásban a vétőjogot, ezzel saját céljait elősegítve, s egyben megerősítve az elnök befolyását a törvényalkotásban, amely valójában a Kongresszus feladata. Szintén ő volt az első populista elnök, aki ezzel együtt elitellenességet is hozott a Fehér Házba. Ahogy örökségét a szerző összegzi, Jackson „alkotta meg a modern elnöki imázst, aki mind a bel-, mind a külpolitika irányítója” (72.).

Noha egy-egy kiemelkedő elnök után, aki sok szempontból meghatározó a végrehajtó hatalom vezetői gyakorlatának kialakításában, sokszor hosszabb hiátus keletkezik, előbb-utóbb mindig megjelenik egy új elnök, aki tovább próbálja szélesíteni az elnöki jogköröket. Erre sokszor krízis esetén van lehetőség, s ez volt a helyzet Abraham Lincoln esetében is a polgárháború idején (1861–1865). Lincoln sok szempontból Jackson követője volt: populista, egy politikai párt vezetője és képviselője, az elnöki hivatal hatalmának kiszélesítője – néha akár a törvények kikerülésével vagy megszegésével is –, a fehér alsó- és középosztály privilégiumainak védelmezője. Ugyanakkor próbálta az eszményi washingtoni elnöki képet is megtestesíteni. Amiben igazán újat hozott, érvel Suri, az a retorikai képessége volt. Érthetően fogalmazta meg a nagyívű gondolatokat, hogy azokat mindenki értse; logikusan fogalmazott, hogy érvelése meggyőző legyen; inspirálóan beszélt, hogy az emberek osszák hitét és higgyenek benne. Suri szerint „Lincoln arra használta a szavakat, hogy újra definiálja az elnöki hatalmat, és senki sem előtte, sem utána nem volt erre ilyen mértékben képes” (78.). Természetesen Lincolnnak a nemzetet fenyegető legnagyobb belső krízissel, a polgárháborúval kellett szembenéznie, és ez határozta meg elnöki feladatait. A szükség hozta, hogy kiszélesítse elnöki jogköreit, és sosem látott hatalommal bírjon a hadviselés vagy az állampolgárság kiszélesítése szempontjából. A polgárháború négy éve alatt korábban sosem látott centralizáció ment végbe Amerika szövetségi irányításában. A másik nagy „újítása” a demokrácia védelmében indított háború, s a tömegek meggyőzése ennek szükségszerűségéről – olyan elnöki hagyomány ez, amely tisztán kirajzolódik a modern amerikai történelemben. És nem lehet

megfelekedezni 1863-as gettysburgi szónoklatáról sem, amelyben oly emelkedetten transzponált egy polgárháborút egy nemzet- és demokráciavédő konfliktussá, az Egyesült Államokat pedig az univerzális egyéni és intézményi szabadság hazájává.

A következő állomás Suri listáján Theodore Roosevelt, minden idők legfiatalabb elnöke. Ha volt politikai energiabomba, akkor azt ő testesítette meg. A haladó politizálás és a szükségesnek hitt társadalmi reformok megszállottjaként Theodore Rooseveltnek sikerült az elnöki hatalmat addig sosem látott mértékben kiszélesítenie. Nekiment a trösztöknek, a korrupciónak, az ismeretség miatt kinevezett hivatali karnak, és mindenben úgy vélte, a közvetlen vagy közvetett elnöki ráhatás segítheti az amerikai demokráciát. Minden elérhető módon próbálta meggyőzni az állampolgárokat terveinek fontosságáról és helyességéről. Ő volt az első amerikai elnök, aki kivette részét a globális folyamatokból is, és megpróbálta azokat saját szája íze szerint alakítani. De mint Suri írja, pont ez a felfokozott program és az azzal kapcsolatos örületes tempó ahhoz vezetett, hogy sem ő, sem az őhöz felnőni akaró későbbi elnökök nem tudták teljes kontrol alatt tartani a szerteágazó ügyeket, így óhatatlanul a nagyobb várakozáshoz képest Theodore Rooseveltnem tudott eleget letenni az asztalra.

Theodore Rooseveltn távoli unokatestvére, Franklin Delano Roosevelt volt a talán legsikeresebb és leghatásosabb elnök az Egyesült Államok történelmében. Vele kapcsolatban azt állapítja meg Suri, hogy ez a Roosevelt az emberek biztonságát helyezte előtérbe, mert úgy érezte, erre lehet építeni az amerikai álmot: az egyén prosperitásának és előre jutásának lehetőségét. Franklin Delano Roosevelt imádta a rivaldafényt, szerette meggyőzni beszélgetőtársait és a társadalmat is. Ebben nagy segítségére volt saját személyes bája mellett a kor modern kommunikációs eszköze: a rádió. Ez teremtette meg számára a lehetőséget, hogy az első olyan elnök legyen, aki addig sohasem látott mértékben tud „beszélgetni” a választópolgárral és meggyőzni azt döntéseiről, elmagyarázni neki azok fontosságát – ezzel mintegy sarokba is szorítva a Kongresszust. Magát az emberek szinte teljhatalmú felhatalmazottjának tekin-

tette, s helyzetét minden politikai dörzsöltségével ki is használta – de valóban a társadalom javának előmozdítása érdekében. És Suri fontos szempontot emel ki. Éppen, amikor Európában a diktatórikus államberendezkedés nyert teret, F. D. Rooseveltnek sikerült a megnövekedett kormányzati szerep mellett továbbra is fenntartani, sőt növelni is az egyéni szabadságot. Az emberek – és ez különösen igaz volt a különböző kisebbségekre – korábban nem látott mértékben érezték egy nemzeti egységhez tartozó polgároknak magukat. F. D. Rooseveltt optimizmust sugárzott, empátiát tanúsított, erőt mutatott, a New Deal programjával reményt adott, s ezzel, érvel Suri, olyan elvárásokat teremtett meg az elnöki hivattal szemben, ami azóta is megvalósíthatatlan feladatot ró a bármikor elnökre, elsősorban a gazdaság terén. Amikor a második világháború kitört, sőt, már előtte is, Franklin Delano Rooseveltt a fent említett hasonló módon járt el: elmagyarázta az embereknek, mit miért tesz, miért kell Amerikának a világ távol eső részeivel foglalkoznia, miért kell felkészülni a háborúra, miközben látszólag hallatlan távolságban volt mindez. Ügyes taktikázása az elnök megnövekedett külpolitikai erőbefolyásához vezetett a Kongresszussal szemben – és ezt gyakorlatilag mindenki elfogadta. „Rooseveltt volt az, aki megalakította a háború utáni elnöki hivattal, ami mai napig velünk van”, érvel Suri, de, teszi hozzá, „ő volt az utolsó, aki ezt kézben is tudta tartani” (149.).

A könyv második részében a szerző a túlméretezett, túlságosan sokfelé figyelő, majdnem mindig csak reaktív elnöki hivatalról beszél, aminek első klasszikus példáját John F. Kennedyben látja (akit annak halála után Lyndon B. Johnson követett). Hiába volt a fiatalos lendület, a remek retorikai stílus, az ünnepelelt sármőr Kennedy nem tudott elég kevés dologra fókuszálni ahhoz, hogy még kezében tudja tartani a dolgokat. Az 1960-as évekre annyi mindenre kellett odafigyelni – mind belföldön, mind külföldön –, hogy az meghaladta bárki teherbíró képességét. Kennedy – elődeihez képest – állandóan be volt táblázva, szinte nem maradt nyugodt és szabad perce, hogy eleget reflektáljon a problémákra. A lecsökkent idő, amit Kennedy egy-egy ügyre fordíthatott, óhatatlanul kevesebb elmé-

lyülést engedélyezett és ez többször elhamarkodott döntéshez vezetett. Kennedynek annyi prioritása volt, hogy nem tudott minden csoportnak és helyzetben megfelelni: fehér választók, afro-amerikai kisebbség, szegénység elleni küzdelem, a nemzetközi kommunizmus feltartóztatása négy kontinensen, a nukleáris fegyverek egyre nagyobb száma, stb. Suri szerint talán az egyetlen alkalom, amikor szerencsére Kennedy hagyta, hogy vezetői ösztönei domináljanak és nem kapkodott, a kubai rakétaválság volt 1962-ben. De egy-egy kiemelkedő döntés adott krízisben nem javítja fel az általános képet, ami az elnöki hivatallal kapcsolatos elvárásokat jelenti: túl sokat vártak és várnak tőle, aminek lehetetlen maradéktalanul megfelelni. Tehát az 1960-as évektől az elnöki hivatal részben pont hatalmának áldozata. Ekkor válik Suri szerint az amerikai elnöki hivatal hatalma „kezelhetetlenné, és mindenképpen csalódással teli is – politikai vezetők és állampolgárok számára egyaránt” (200.).

Ronald Reagan az utolsó elnök, akinek Fehér Ház-béli éveit Suri az elnöki hivatal komplexitásából és sikertelen elnöki hatalmának alkalmazásából vizsgálja. Az egykori F. D. Roosevelttel rajongó Reagan volt az első olyan elnöki aspiráns, aki hangosan támadta a túl nagy kormányzatot, és megígérte annak lebontását. Természetesen ez nem sikerült neki. Hiába volt remek szónok, hiába élvezett nagy népszerűséget és próbált az első időszakban felülemelkedni az elaprózódás veszélyén, elnöki éveinek második felében Reagan bedarálta a sok krízis és a sok ellentétes érdek, amit neki kellett volna kezelnie és feloldania. Ezután a szerző már csak felfelvillant hasonló elnöki jelenségeket az elmúlt három évtizedből. Suri tulajdonképpen az elnöki hivatalt tanulmányozza, és erre fűzi fel a különböző, a téma szempontjából kiemelkedő egyéneket, akik kisebb vagy nagyobb részben megváltoztatták – és minden esetben kiszélesítették – az elnöki jogkört és hatalmat. Ha Suri könyvének van hőse, az egyértelműen Franklin D. Roosevelt. Ő benne látja az utolsó olyan elnököt, aki annak ellenére, hogy lehetetlenül kiszélesítette az elnöki hatalmat, még képes volt átlátni a szövevényes felelősségi hálón, s jól irányította a részben őáltala létrehozott komplex végrehajtói ág bürokráciáját. Emellett persze

képes volt az emberekkel együtt érezni, kommunikálni velük, s megértetni politikája sarokköveit. Roosevelttől már csak kapkodás és erőfeszítés tapasztalható középszerű vagy jobb képességű elnököktől hasonló teljesítményre. De mivel a huszadik század második felének során annyira elburjánzott a megnövekedett döntéshozatalok száma, a velük kapcsolatos felelősség, és a sokrétű, szinte átláthatatlan és egymásnak feszülő érdekek, hogy a modern, mai elnökök már csak futnak a pénzük után. Az iszonyatosan megnövekedett felelősség és esemény képtelenné tesz bárkit, hogy a felfokozott elvárásoknak megfeleljen. Az amerikai belpolitika is tovább polarizálódott, így konszenzusépítésre kicsi az esély. S a csalódott választók nem láttak nagy különbséget a 2016-os két „rossz” lehetőség között. Így lett az antipolitikus Donald Trump az elnök, aki sok szempontból pont azt tagadja, amit elvileg csinál. De akkor mi lehet a megoldás? Suri szerint mindenképpen változások szükségesek, s nem feltétlen csak a kompetencia szintjén. A mindenkor elnöknek képesnek kell lenni a régi nagy elődök-höz hasonlóan kommunikálni a választókkal, és elmagyarázni a politikai döntések mibenlétét. De strukturális változtatásokat sem szabad kizárni. Suri szerint meg kell reformálni az elnöki hivatalt, és ez elsősorban legalább két személyt jelent, hogy munkamegosztás valósuljon meg. Azt állítja, „az egyszemélyes elnöki hivatal többé nem gyakorlatias” (254.). Hogy ez életképes elgondolás-e, azon lehet és kell is vitatkozni, de az nyilvánvaló, hogy az elnöki hivatal sok szempontból valóban kinőtte az egyszemélyes szűk kereteket. A felvetett ötlet, miszerint két személy töltse be az elnöki hivatalt, valószínűleg nem fog támogatást nyerni sehol. Nem csupán a több száz éves tradíciókról van szó, hanem arról az egyszerű helyzetről, hogy két ember között nehezen elképzelhető, hogy teljes összhang és surlódás mentes munkamegosztás alakulhat ki – főleg ilyen hatalommal járó munka esetében. Suri könyve azért fontos és lehet népszerű, mert témaválasztása aktuális: az elnöki hivatal és annak irányítói mindig közkedvelt témák. A könyv első fele nem tartalmaz túl sok újdonságot, viszont az elemző szempont végig kitapintható, s ennek tükrében válik

érdekessé, különösen a második világháború utáni elnökök esete. Ami következtetést le lehet vonni viszont majdnem félelmetes: ha az elnöki hivatal ennyire elégtelenné tesz szinte bárkit annak ellátására, különösen jó minőségben, akkor igen csak kérdéses, hogy Donald Trump mennyire tud megfelelni ezeknek az elvárásoknak? És ha az elnök sokszor gúnyt űz saját elnöki hivatalából és feladataiból, ha nem elnök módjára viselkedik, akkor nem gyengíti-e meg végérvényesen azt a pozíciót, amit annyira be kívánt tölteni?

Jeremi Suri: *The Impossible Presidency: The Rise and Fall of America's Highest Office* (A lehetetlen elnökség – Amerika legmagasabb hivatalának emelkedése és bukása) New York: Basic Books, 2017. 334 o.

Peterecz Zoltán