

ALKOTMÁNYOS VISSZAÉLÉS EGY TISZTÁN POLITIKAI ESZKÖZZEL?

ALKOTMÁNYOS KÉRDÉSEK AZ AMERIKAI KORMÁNYZATI LEÁLLÁS KAPCSÁN

BEKE-MARTOS JUDIT



ELTE ÁJK
JOGTÖRTÉNETI KUTATÁSOK

A SZERZŐ:

DR. BEKE-MARTOS JUDIT
TUDOMÁNYOS MUNKATÁRS
RUHR-UNIVERSITÄT BOCHUM
JUDIT.BEKE-MARTOS@RUB.DE

2025. október 06.

2025. október 1-jén reggel jött a hír, hogy leáll az Amerikai Egyesült Államok kormánya.¹ Ez tulajdonképpen azt jelenti, hogy az elengedhetetlenül szükséges kormányzati feladatokon túl semmi nem működik egészen addig, amíg a Kongresszus meg nem állapodik a következő évi költségvetést illetően. Így nem csak kormányzati szolgáltatások válnak elérhetetlenné, hanem munkavállalók tömegei kerülnek fizetés nélküli szabadságra vagy akár elbocsátásra. Ez az ún. shutdown ugyan hatékony motivációs eszköznek hallatszik arra, hogy a képviseleti szerv megállapodást találjon az anyagi kérdéseket illetően, de alkotmányos alapja tulajdonképpen nincsen, így az alkotmánnyal való összeegyeztethetősége megkérdőjelezhető.

Az Amerikai Egyesült Államok szövetségi szintű működésének intézményes kereteit az 1787-es alkotmány adja. Eszerint a törvényhozási feladatokat a kétkamarás Kongresszus látja el, míg a végrehajtó hatalom feje, egyesítve az államfői és kormányfői pozíciót, az amerikai elnök. Az igazságszolgáltatást a szövetségi bíróságok végzik, élükön a Legfelső Bírósággal. A három hatalmi ág egymást ellenőrizni hivatott, hogy egyik se váljon túl hangsúlyossá és ne tudja ezzel akadályozni az állam működését. Ezek az elméleti keretek az alkotmány szövegéből kiolvashatók. A gyakorlati működéshez számtalan további szövetségi törvény megalakítására került sor az elmúlt több mint két évszázadban, és mindeddig tulajdonképpen sikeresnek bizonyult, ami a 18. század utolsó harmadában leginkább kísérletnek indult.

A törvényhozási folyamatot az alkotmány I. cikkének 7. szakasza szabályozza. Eszerint a Kongresszus bármelyik házában – a lakosságszám arányos alsó, a Képviselőház, illetve az egységesen államonként kettő szenátorból álló felsőház, a Szenátus – kezdeményezhetnek törvényeket. Kivétel ez alól, hogy azok a törvények, amelyek a szövetségi bevételt szabályozzák, azaz érdemben fizetési kötelezettséget róhatnak a lakosságra, azok csak a Képviselőházban kezdeményezhetők. Ennek történelmi oka az, hogy az eredeti választási rendszer alapján csak a Képviselőház tagjait választotta a lakosság, míg a szenátorokat az állami törvényhozás delegálta a Szenátusba. A XVII. Alkotmánykiegészítés óta ez

már nem így van, ma már a szenátorokat is a lakosság választja, de a törvényhozási kivétel, mely szerint a lakosságra fizetési kötelezettséget az a képviseleti szerv róhat, amelyet a lakosság közvetlenül választ, megmaradt. A törvényjavaslat, miután az egyik ház végleges formájában elfogadta és egyszerű többséggel megszavazta, a másik házhoz kerül megvitatásra, esetleges kiegészítések hozzáfűzésére és egyszerű többségű szavazásra. Ha a kiegészítések jelentős módosító jellegűek, akkor a javaslat még egyszer visszatér az eredetileg kezdeményező házhoz, amely ismét megvitatja és módosíthatja azt. Ez az ide-oda addig megy így, amíg nem kerül elfogadásra azonos szöveg mind a két házban. Azt követően küldi meg az eredetileg kezdeményező ház a törvényt az elnöknek, aki azt tíz napon belül – vasárnapot leszámítva – aláírhatja, vagy a tíz nap elteltével hagyhatja, hogy az hatályosuljon, illetve meg is vétőzhatja. Ez utóbbi esetben észrevételeivel együtt küldi vissza a törvényt az eredetileg kezdeményező házba. Az elnöki vétő ellenére törvénnyé válhat a szabályozás, ha mindkét házban kétharmados többséggel elfogadják azt.

A szövetségi költségvetést – szintén az alkotmány, ezúttal az I. cikk 9. szakaszának 7. bekezdése alapján – törvény formájában fogadják el és mivel éves szabályozásról van szó, annak mindig adott határidőig kell elkészülnie.² Ez rendkívül nehéz egy olyan képviseleti szerv esetében, amelynek összesen 535 tagja van (100 szenátor és 435 képviselő),



akik mind különböző területeket, államokat, érdekeket képviselnek és a törvényhozási folyamat tárgyalásait politikai érdekérvényesítésre használják. A szövetségi alkotmány megalkotói számos veszélyre gondoltak és kontrollmechanizmusok sorát alkották meg annak érdekében, hogy az állami működés garantált legyen. Ilyen kontroll az elnöki vétő, illetve az igazságszolgáltatás útján érvényesíthető (elsősorban alkotmányos) ellenőrzés is, ahogy a végrehajtó hatalommal való együttműködés rendkívül fontos láncszeme maga a költségvetés. A törvényhozás üléseit illetően az elnök államfői jogköre, hogy az alkotmány értelmében összehívhatja a Kongresszus egyik vagy mindkét házát illetve, ha a házak között nincs egyetértés az ülészak berekesztésének időtartamát illetően, akkor az elnök saját belátása szerinti időtartamra berekesztheti az ülést.

Amire a szövetségi alkotmány alapítói azonban nem gondoltak az az, hogy mi a teendő, ha a törvényhozás adott határidőre nem készül el a feladatával, így konkrétan, ha a következő évre vonatkozó költségvetést nem fogadják el a határnapig. Erre két évszázadon keresztül az a gyakorlati megoldás működött, hogy míg legtöbbször a Kongresszus elfogadott egy vagy több átmeneti rendelkezést, a kormányzat egyszerűen folytatta munkáját hitelből és abban a meggyőződésben, hogy a Kongresszus utólag biztosan megszavazza majd azt az anyagi fedezetet, aminek a felhasználását ők már megkezdték. Ez a megoldás tulajdonképpen jól működött, még

ha ennek alkotmányos alapja is kérdéses, hiszen az államkincstárból, ahonnan a kormányzati működés költségeit fedezi, csak törvény alapján lehet kifizetést eszközölni és ha nincs ilyen törvény, akkor a kifizetés (és annak ígérete) is hiányzik.

Jimmy Carter demokrata elnök hivatali ideje alatt (1977-1981) egyik évben sem sikerült határidőre megszavazni a költségvetést, így Carter 1980-ban felkérte igazságügyminiszterét, Benjamin Civiletti, hogy adjon jogi állásfoglalást atekintetben: mi a teendő, ha a Kongresszus nem készül el határidőre a költségvetéssel?³ A kormányzati leállás tehát Civiletti találmánya és még csak 45 éve létezik, amely során immár tizenegyszerre állt le a kormányzat.

Civiletti első állásfoglalása 1980. április 25-én született,⁴ amelyben kijelentette, hogy véleménye szerint a kormányzat vagy működik vagy leáll, és a 19. század végi Antideficiency Act⁵ alapján, amellyel a Kongresszus megszüntette az azelőtti kormányzati túlköltekezési gyakorlatot, a kormányzatnak minden olyan esetben, ha megszűnik a törvényileg allokált finanszírozása, le kell állnia. Ezt a döntését számos másik követte, de ezek közül kiemelendő a shutdown története szempontjából a másodiknak tartott 1981. január 16-i.⁶ Ez a korábbi kettősséget (működik vagy leáll) már valamivel árnyalta és engedményeket tett azon kormányzati szervek és tevékenységük számára, melyek az állam alapvető működésének biztosítása szempontjából elengedhetetlenek. Ugyanakkor a kormányzatnál

maradt a hatáskör, hogy döntson abban, mely szervek és tevékenységek számítanak elengedhetetlennek, így a kormányzati leállás több ponton is módosíthatóvá és ezzel kevésbé kiszámíthatóvá vált. Nem véletlen talán, hogy ilyen megoldás, akár garanciának tekintendő, akár nem, nem szerepel a szövetségi alkotmányban.

A kormányzati leállás tehát pusztán politikai eszköz, amelyet egy jogilag meghatározó szituációban tulajdonképpen az alkotmányos követelmény, a kormányzati működés biztosításának rovására alkalmaznak. Míg a korai leállások néhány napig tartottak, addig napjainkig már négy olyan is volt, amely miatt négy napnál tovább szünetelt a teljeskörű munkavégzés. A leghosszabb éppen Donald Trump első elnöksége alatt, 2018. december 22-e és 2019. január 24-e között zajlott.⁷ Kérdés, hogy az idei, a 2025-ös leállás vajon meddig tart majd?

Hivatkozások:

¹ Radakovic Mijat: Leállt az Egyesült Államok kormánya, nem sikerült megszavazni a költségvetést. In <https://index.hu/kulfold/2025/10/01/egyesult-allamok-kormany-finanszirozas-leallas-koltsegetes-szavazas-szenatus-szolgaltatasok-donald-trump/>.

² A költségvetési év október 1-jén kezdődik. Funding Gaps and Shutdowns in the Federal Government. In <https://history.house.gov/Institution/Shutdown/Government-Shutdowns/>.

³ Nicks, Denver: The Man Who Invented the Government Shutdown. In <https://time.com/5493596/government-shutdown-history/>.

⁴ 43 Op. Att'y Gen. 224 (April 25, 1980). In Comptroller General: Report to the Congress of the United States - Funding Gaps Jeopardize Federal Government Operations, Appendix IV. 62-67. p.

⁵ Ez a törvény gyakran módosult. Megtalálható a United States Code 31. cím alatt.

⁶ 43 U.S. Op. Atty Gen. 293 (January 16, 1981). In https://www.energy.gov/sites/prod/files/2013/10/f3/Shutdown.OLC_.1981.general.pdf.

⁷ A Brief History of U.S. Government Shutdowns. In <https://www.pgpf.org/article/a-brief-history-of-us-government-shutdowns-and-why-other-countries-do-not-have-them/>

Képek elérhetősége:

1. oldal: Shutdown. Forrás: ChatGPT / DALL·E (OpenAI) Letöltve: 2025. október 06.