

Mogyorósi András

Roosevelt és a Legfelsőbb Bíróság küzdelme a New Deal fölött

I. Bevezetés

Nem kétséges, hogy a pénzügyi-gazdasági világválság számottevő szerepet játszott abban, hogy az 1932-es választásokon mind Franklin Delano Roosevelt, mind a Demokrata Párt földcsuszamlásszerű győzelmet aratott. Az újonnan választott elnök, a Szenátus és a Képviselőház is a fokozottabb központi kormányzati szerepvállalásban látták a pénzügyi-gazdasági világválságból való kilábalás egyetlen lehetséges módját. Ennek a Roosevelt kampányában a választóknak explicite megígért New Deal-nek¹ a megvalósítása hatalmas jogszabály-alkotási munkát rótt a kormányzatra. Az ekkor elfogadott jogszabályok olyan, történelmi távlatokban mérve korszakos jelentőségű programokat indítottak el, mint a Social Security Act által létrehozott társadalombiztosítás vagy az 1933-as banktörvény által alapított Federal Deposit Insurance Corporation útján megvalósított bankbetét-biztosítás.

II. A New Deal, mint a pénzügyi-gazdasági világválságra adott válasz

Miután Roosevelt és párttársai a pénzügyi-gazdasági világválságot jelentős részben a bankárok spekulációjának tulajdonították², az 1933-as banktörvény megerősítette az 1913-ban alapított, a jegybank szerepét játszó Federal Reserve bankfelügyeleti szerepét. Spekulációellenes intézkedései körében ugyanez a (Glass-Steagall Act-nek is nevezett) törvény választotta szét a kereskedelmi és befektetési banki tevékenységet is³. 1934-ben létrehozták a tőzsd felügyeleti szerepkört ellátó Securities and Exchange Commission-t, amely többek között a bennfentes kereskedelmet volt hivatott üldözni. Az 1935-as banktörvény pedig a Roosevelt által személyesen kinevezett kormányzók kezébe helyezte a Federal Reserve irányítását⁴.

A New Deal jogszabályi intézkedései azonban nem szorítottak a pénzügyi szektor hatékonyabb állami felügyeletének létrehozására. A tömeges egyéni hitelképtelenség és a következményes lakás-árverezési hullám megakadályozása céljából a kölcsönök újrafinanszírozásának elősegítésére állami hitelszervezetet hoztak létre (Home Owners' Refinancing Act), a mezőgazdasági termelők eladósodottságát kezelték (Farm Mortgage

1 „I pledge you, I pledge myself, to a new deal for the American people.” Roosevelt beszéde 1932. július 2-án, a Demokrata Párt elnökjelölő gyűlésén. <http://publicpolicy.pepperdine.edu/faculty-research/new-deal/roosevelt-speeches/fr070232.htm> (2012. IX. 10.)

2 „...there must be a strict supervision of all banking and credits and investments; there must be an end to speculation with other people's money...”, „...minden banki-, hitel- és befektetési műveletet szigorú felügyelet alá kell vonni; a más emberek pénzével való spekulációnak véget kell vetni...”. Roosevelt első elnöki beavatási beszéde, 1933. március 4. <http://www.historyplace.com/speeches/fdr-first-inaug.htm> (2012. IX. 10.)

3 A Glass-Steagall Act-nek az 1999-es hatálytalánítása (Gramm–Leach–Bliley Act) egyesek szerint a 2008-as pénzügyi-gazdasági világválság kirobbanásának egyik kiváltó oka volt. Lsd. Farmer, Roger E: *How Economy Works*. Oxford University Press, Oxford, 2010, 132. o.

4 Timberlake, Richard: *Monetary Policy in the United States: An Intellectual and Institutional History*. University of Chicago Press, Chicago, 1993, 283. o.

Refinancing Act, Farm Mortgage Foreclosure Act), az ipari munkanélküliség mérséklésére hatalmas közmunkaprogramokat indítottak (National Industrial Recovery Act), a közművek üzemeltetése területén észlelt törvényteleniségek elleni harcot jogszabályi szintre emelték (Public Utilities Holding Company Act).

III. Rooseveltt ellenzéke a képviseleti demokrácián kívül keres szövetségest

Rooseveltt ellenzékének a New Deal-lel kapcsolatos véleményét jól példázza Herbert H. Hoover előző elnöknek a Republikánus Párt elnökjelölő gyűlésén 1936. június 10-én elhangzott beszéde, ahol a New Deal-t kísérletnek nevezte az amerikai szabadság "valamiféle európai tervezett létezéssel történő leváltására", sőt ennél is továbbmenve, a New Deal-t az európai szocialista és fasiszta diktatúrákhoz hasonlította, mint ahol "a törvényhozásoknak megmondták, hogy a hatáskörüket delegálniuk kell. ... Mindenhol tervgazdálkodást fogadtak el. Szabályozták az ipart és a mezőgazdaságot. ... Gigantikus állami költségekbe bocsátkoztak... Ha létezik az európai kollektívizmus előretörésének olyan stációja, amelyet a New Deal nem utánzott, akkor azt valószínűleg csak véletlenül nem vettük észre."⁵

Rooseveltt politikai ellenfelei, miután az 1932-es választások után mind a Szenátusban, mind a Képviselőházban kisebbségben maradtak, a New Deal elleni küzdelemben a képviseleti demokrácia keretein kívül kerestek szövetségest. Kézenfekvő volt a Legfelsőbb Bíróság, amely a roosevelt-i politika egyetlen potenciális fékjeként tűnhetett.

A Legfelsőbb Bíróság Rooseveltt elődei által korábban kinevezett tagjai közül ekkor Pierce Butler (1866-1939), George Sutherland (1862-1942), Willis Van Devanter (1859-1941) és James Clark McReynolds (1862-1946) alkotmánybírák ("A négy lovas") Rooseveltt politikáját nagyrészt helytelenítették, míg a New Deal-lel inkább szimpatizáló tagok Louis Brandeis (1856-1941), Benjamin Cardozo (1870-1938) és Harlan Fiske Stone (1872-1946) alkotmánybírák ("A három muskétás") voltak. A Legfelsőbb Bíróság elnökét, Charles Evans Hughes-t (1862-1948) és Owen Roberts (1875-1955) alkotmánybíróként inkább az ingadozó kategóriába lehetett sorolni.

A Legfelsőbb Bíróság megosztottságát utólag túlságosan is egyszerű lenne a bírák politikai beállítottságának számlájára írni. Ez egyrészt erősen trivialiszt elmélet lenne, másrészt rigorózusabb vizsgálat során az elmélet gyengéi hamar felszínre kerülnek. Az, hogy "A négy lovas" közül McReynolds-t a demokrata Wilson elnök jelölte, talán még nem is szolgáltat komolyabb bizonyítékot a politikai beállítottságot hangsúlyozó elmélet ellen, hiszen az amerikai Legfelsőbb Bíróság történetében nem ritkán előfordult az, hogy az elnök által jelölt és végül kinevezett alkotmánybíró működése során az elvártól gyökeresen eltérő nézeteket képviselt. Az a tény azonban, hogy az (egyébként a republikánus Harding elnök által jelölt) Butler alkotmánybíró demokrata párttag volt, már erősen cáfolja a Legfelsőbb Bíróság New Deal-lel kapcsolatos megosztottságának a bírák politikai beállítottsága alapján történő magyarázatát, arról nem is beszélve, hogy az ingadozók közé sorolt Charles Evans

5 "...the New Deal is a definite attempt to replace the American system of freedom with some sort of European planned existence. ...Legislatures were told they "must" delegate their authorities. ...They all adopt Planned Economy. They regimented industry and agriculture....They engaged in gigantic government expenditures. ... If there are any items in the stage in the march of European collectivism that the New Deal has not imitated it must have been an oversight." Hoover beszéde 1936. június 10-én, a Republikánus Párt elnökjelölő gyűlésén. <http://publicpolicy.pepperdine.edu/faculty-research/new-deal/hoover-speeches/hh061036.htm> (2012.augusztus 24.)

Hughes olyannyira republikánus "beállítottságú" volt, hogy az 1916-os választáson ő szerepelt a republikánusok elnökjelöltjeként (és csak minimális különbséggel maradt le Wilsontól)⁶, azaz pusztán politikai meggyőződése által diktált alkotmánybírói tevékenysége esetén nem kaphatta volna meg az "ingadozó" jelzőt.

Valószínűleg közelebb juthatunk azonban a Legfelsőbb Bíróság polarizálódásának gyökeréhez, ha a bírákat az amerikai jogtörténet különböző jogelméleti irányzataiba igyekszünk beilleszteni.

A New Deal-lel szembeszálló alkotmánybírák jogi megközelítését a klasszikus jogi formalizmus magyarázhatja leginkább. Pokol Béla megállapítása szerint a klasszikus jogelmélet "...a törvényhozás szűk lehetőségeit vallotta a társadalom irányításában, helyette a piac mindenhatóságát hirdette, és a bírák törvényszöveghez és jogfogalmak rendszeréhez kötött alárendeltségét deklarálta."⁷ A piac mindenhatóságának hangsúlyozása, a *laissez faire* gazdaságpolitikának a proponálása nem lehet meglepő, ha figyelembe vesszük, hogy "a négy lovas" közül kettő (Butler és Van Devanter) pályafutása számottevő részében az akkori, meglehetősen szabályozatlan kapitalizmusban jelentős szerepet játszott vasút-társaságok ügyvédeként (railroad attorney) dolgozott⁸. Nyilvánvaló, hogy a New Deal amellet, hogy a társadalmi létviszonyok gyors átforgalmazásával a klasszikus jogi formalisták szemében a jogrendszer eresztékeit feszegette túlon túl erősen, az állami szerepvállalás növelésével a gazdasági status quo-t támadta a formalisták számára szintén kevésbé elfogadható módon.

A New Deal-lel szimpatizáló "muskétások" álláspontját ugyanakkor leginkább a progresszív jogelmélet magyarázhatja. A progresszív jogelmélet képviselői (köztük jelesen Cardozo) a "társadalom mérnökeiként"⁹ fogták fel szerepüket, és a New Deal indukálta monumentális gazdasági-társadalmi átalakulást éppen a jogalkalmazás jogalkotásba történő átcsúszásának támogatandóan kényszerű okaként pártolták. Cardozo szinte programszerűen jelentette ki: "Bármely bíró innovációs ereje elhanyagolható az őt minden oldalról beszorító szabályok mennyiségéhez és nyomásához képest. Mégis, bizonyos mértékig újítania kell, hiszen az új körülmények új szabályokat követelnek."¹⁰

Összegezve: bármi volt is a Legfelsőbb Bíróság New Deal-lel kapcsolatos polarizációjának oka, Roosevelt politikai ellenfelei valós megosztottságot fedeztek fel és igyekeztek kiaknázni.

IV. A Legfelsőbb Bíróság New Deal-lel kapcsolatos döntései, 1935-1936

Kezdetben úgy tűnt, hogy Roosevelt ellenzékének számítása bevált. Az 1935. január 7. és 1936. június 1. közötti szűk másfél éves időszakban a Legfelsőbb Bíróság számos törvényt hatálytalanított. Ezek az esetek a következők voltak: *Panama Refining Co. v. Ryan* (8:1-es szavazati arány, hatálytalanított jogszabály: National Industrial Recovery Act),

6 Lehman, Jeffrey - Phelps, Shirelle (szerk.): West's Encyclopedia of American Law. Volume 5. Thomson Gale, 2005, 304. o.

7 Pokol Béla: Vázlat az amerikai jogelméleti irányzatok elemzéséhez. In: Jogelméleti Szemle. 2000/2. szám <http://jesz.ajk.elte.hu/pokol2.html> (2012. IX. 9.)

8 Lehman, Jeffrey - Phelps, Shirelle (szerk.): West's Encyclopedia of American Law. Volume 2. Thomson Gale, 2005, 198. o.

9 Pokol Béla: i.m., <http://jesz.ajk.elte.hu/pokol2.html> (2012. IX. 10.)

10 "Insignificant is the power of innovation of any judge, when compared with the bulk and pressure of the rules that hedge him on every side. Innovate, however, to some extent, he must, for with new conditions there must be new rules." Cardozo, Benjamin Nathan: *The Nature of the Judicial Process*. Yale University Press, New Haven, 1928, 137. o. http://www.constitution.org/cmt/cardozo/jud_proc.htm (2012. IX. 6.)

Railroad Retirement Board v. Alton R. Co. (5:4-es szavazati arány, hatálytalanított jogszabály: Railroad Retirement Act), *Schechter Poultry Corp. v. United States* (9:0-ás szavazati arány, hatálytalanított jogszabály: National Industrial Recovery Act), *Louisville Joint Stock Land Bank v. Radford* (9:0-ás szavazati arány, hatálytalanított jogszabály: Frazier-Lemke Act), *Humphrey's Executor v. United States* (9:0-ás szavazati arány), *United States v. Butler* (6:3-as szavazati arány, hatálytalanított jogszabály: Agricultural Adjustment Act), *Carter v. Carter Coal Company* (5:4-es szavazati arány, hatálytalanított jogszabály: Bituminous Coal Conservation Act, 1935), *Ashton v. Cameron County Water Improvement Dist. No. 1* (5:4-es szavazati arány, hatálytalanított jogszabály: Municipal Bankruptcy Act, 1934), *Morehead v. New York ex rel. Tipaldo* (5:4-es szavazati arány, hatálytalanított jogszabály: New York állam minimálbér-rendelete).

A kialakult helyzetre jellemzően Hoover 1936-ban, a republikánusok elnökjelölő gyűlésén elhangzott, már idézett beszédében kijelentette: "Az amerikaiak hálát adhatnak a Mindenhatónak az Alkotmányért és a Legfelsőbb Bíróságért"¹¹.

V. Roosevelttel terve a Legfelsőbb Bíróság összetételének megváltoztatására

Roosevelt, látva a New Deal integráns részét képező törvények Legfelsőbb Bíróság általi sorozatos hatálytalanítását, 1936-os, elsöprő többséggel történt második megválasztása után elérkezettnek látta az időt a Legfelsőbb Bíróság összetételének megváltoztatására.

Miután az amerikai szövetségi bírák (és ezen kategórián belül természetesen az alkotmánybírák) kinevezésükkör életük végéig tartó megbízást kapnak feladatuk gyakorlására és lemondásuk rendkívül hosszas folyamat, továbbá miután az amerikai Alkotmány a Legfelsőbb Bíróság létszámáról explicite nem rendelkezik, az elnök logikusan arra a következtetésre jutott tanácsadóival, hogy a Legfelsőbb Bíróságnak a New Deal, egyúttal a pénzügyi-gazdasági világválságból való kilábalás alapvető fontosságú céljai számára előnyösebb összetételét legegyszerűbben az alkotmánybírák számának megemelésével érheti el. Rooseveltték 1937. februári indítványa a 70 évesnél idősebb alkotmánybírák számával azonos számú új alkotmánybíró kinevezését tette volna lehetővé. A fiatalítási érv objektíve megalapozottnak tűnt, hiszen 1937-ben a Legfelsőbb Bíróság tagjai közül 65 éves kor alatt csak Owen Roberts volt a maga 62 évével, a többiek átlagéletkora meghaladta a 73 évet¹².

Roosevelt 1937. III. 9-i, rádióközvetített, "kandalló melletti" beszédében így indokolta elhatározását a Legfelsőbb Bíróság összetételének megváltoztatására:

"Az elmúlt négy évben a Bíróság nem mint ítélkező fórum, hanem mint politikaalkotó szervezet működött... Elértünk tehát nemzetként ahhoz a ponthoz, ahol az Alkotmányt és magát a Bíróságot is meg kell védenünk magától a Bíróságtól. Meg kell találnunk a módját, hogy ne a Legfelsőbb Bírósághoz, hanem magához az Alkotmányhoz

11 "The American people should thank Almighty God for the Constitution and the Supreme Court." Hoover beszéde 1936. június 10-én, a Republikánus Párt elnökjelölő gyűlésén.
<http://publicpolicy.pepperdine.edu/faculty-research/new-deal/hoover-speeches/hh061036.htm> (2012. augusztus 24.)

12 Érdekes, hogy a pénzügyi-gazdasági világválság miatt szükségessé váló takarékosági intézkedések között olyat is találunk, mint a nyugdíjas alkotmánybírák illetményének 50%-os (évi 20 ezerről 10 ezer dollárra történő) leszállítása. Roosevelttel ezzel valószínűleg akaratlanul is mérsékelte a hivatalban lévő alkotmánybírák nyugalmába vonulási szándékát.

fellebbezzünk. Olyan Legfelsőbb Bíróságot akarunk, amely az Alkotmánynak megfelelően szolgálat igazságot, és nem azt figyelmen kívül hagyva. ...

Az Egyesült Államok 48 tagállamából 45-ben a bírákat nem életük végéig, hanem határozott időtartamra választják. Sok tagállamban a bírák 70 éves korukban vonulnak nyugállományba. ... A szövetségi bírák viszont, ha egyszer megválasztják őket, amennyiben úgy döntenek, akár életük végéig is hivatalukban maradhatnak, akármeddig is élnek.

Mi a javaslatom tehát? Röviden: amennyiben bármely szövetségi bíróság bírója eléri a hetvenedik életévet és nem él a nyugdíjba vonulás lehetőségével, az akkor hivatalban lévő elnök az Egyesült Államok Szenátusának Alkotmány által megkívánt egyetértésével egy új bírósági tagot nevez ki.

...

Semmi új vagy radikális nincs ebben a gondolatban. ... Sok nagy tekintélyű személyiség tárgyalta és fogadta el azóta, hogy a Képviselőház 1869-ben egy hasonló javaslatot szentesített.

Miért kötjük a korhatárt hetven évhez? Azért, mert sok tagállam joga, a közalkalmazotti szféra gyakorlata, a hadsereg és a tengerészet szabályzata, sok egyetemünk és szinte az összes nagy magánvállalatunk szabályzata a nyugdíjkorhatárt hetven vagy annál kevesebb évhez köti.¹³

Jelen dolgozatnak nem témája a Roosevelttel fent idézett beszédében ismertetett törvényjavaslatnak az amerikai törvényhozásban bejárt útját részletesen áttekinteni. Elsősorban azért nem, mert mire a törvényjavaslat körüli küzdelmek tetőfokukra hágtak volna, a Legfelsőbb Bíróság viszonyulása az elé kerülő, a New Dealhez szorosan vagy éppen csak tangencionálisan kapcsolódó jogszabályok irányában gyökeres változást mutatott. 1937 tavaszán a Legfelsőbb Bíróság több, szellemében a New Deal-hez kötődő jogszabály alkotmányossági normakontrollja során a hatályban hagyás mellett döntött. Ezek a következők voltak: 1937. március 29-án *West Coast Hotel Co. v. Parrish*, 5:4-es szavazati arány, vizsgált jogszabály: Washington állam minimálbér-rendelete, *Virginian Railway Co. v. Railway Employees* (9:0-ás szavazati arány, vizsgált jogszabály: Railway Labor Act), valamint *Wright v. Vinton Branch* (9:0-ás szavazati arány, vizsgált jogszabály: Frazier-Lemke Act), 1937. április 12-én *NLRB v. Friedman-Harry Marks Clothing Co.*, *Associated Press v. NLRB*, *NLRB v. Fruehauf Trailer Co.*, *Washington Coach Co. v. NLRB* (mind 5:4-es szavazati arány, vizsgált jogszabály: National Labor Relations Act), végül 1937. május 24-én *Helvering v. Davis*, illetve *Steward Machine Company v. Davis* (mindkettő 5:4-es szavazati arány, vizsgált jogszabály: Social Security Act).

13 "In the last four years ... The Court has been acting not as a judicial body, but as a policy-making body. ... We have, therefore, reached the point as a nation where we must take action to save the Constitution from the Court and the Court from itself. We must find a way to take an appeal from the Supreme Court to the Constitution itself. We want a Supreme Court which will do justice under the Constitution and not over it. In forty-five out of the forty-eight States of the Union, judges are chosen not for life but for a period of years. In many States Judges must retire at the age of seventy. ... But all Federal Judges, once appointed, can, if they choose, hold office for life, no matter how old they may get to be. What is my proposal? It is simply this: whenever a judge or justice of any Federal Court has reached the age of seventy and does not avail himself of the opportunity to retire on a pension, a new member shall be appointed by the President then in office, with the approval, as required by the Constitution, of the Senate of the United States. There is nothing novel or radical about this idea. ... It has been discussed and approved by many persons of high authority ever since a similar proposal passed the House of Representatives in 1869. Why was the age fixed at seventy? Because the laws of many states, the practice of the Civil Service, the regulations of the army and navy, and the rules of many of our universities and of almost every great private business enterprise, commonly fix the retirement age at seventy years or less." Roosevelt 1937. III. 9-i, rádióon közvetített, „kandalló melletti” beszéde ("Fireside Chat"). <http://publicpolicy.pepperdine.edu/faculty-research/new-deal/fireside-chats/fsc030937.htm> (2012. IX. 10.)

Azt, hogy milyen tényezők eredményeképpen változott meg a Legfelsőbb Bíróság New Deal-hez való viszonyulása, nehéz utólag rekonstruálni. Az elnök újabb, az 1932-esnél is nagyobb elektori arányú győzelmében¹⁴ megnyilvánuló hatalmas népszerűsége valószínűleg jelentős szerepet játszott abban, hogy a Legfelsőbb Bíróság korábbi New Deal-ellenes megközelítését megváltoztatva, 1937-től nem nyilvánított alkotmányellenessé egyetlen, a New Deal megvalósítását célzó törvényt sem. Ezzel a Bíróság egyúttal elejét vette összetétele Roosevelt általi megváltoztatásának. Több jogszabály esetében Owen Roberts alkotmánybíró "átállása" vezetett a New Deal-párti oldal 5:4-es többségéhez¹⁵. Van Devanter alkotmánybíró nyugállományba vonulása (egy héttel az 1937. májusi döntések után) tovább erősítette Roosevelt pozícióját, aminek következményeképpen az elnök a Legfelsőbb Bíróság és a szövetségi bíróságok összetételének megváltoztatását célzó törvényjavaslat elfogadtatását már nem ambicionálta a tőle megszokott intenzitással, így a végül elfogadott 1937-es Judicial Procedures Reform Bill az eredetinek meglehetősen felhígított változata lett.

VI. Konklúzió

Összefoglalva, mint Rooseveltt és a New Deal esetében is nyilvánvalóvá vált, a pénzügyi-gazdasági világválságból történő kilábalás a szokottól eltérő gazdasági lépések megtételére ösztönözheti a kormányzatot. Ez a váltás ugyanakkor hatalmas jogszabályalkotási munkát rótt az amerikai kormányzatra, amelynek során szükségszerűen hibák is csúsztak a kodifikációba. Rooseveltt politikai ellenfelei, miután választási vereségük folytán sem a Szenátusban, sem a Képviselőházban nem voltak képesek jelentős ellenállást kifejteni, a Legfelsőbb Bíróságban, az egyetlen olyan, a végrehajtó hatalmi ágon kívüli intézményben látták a New Deal megakasztásának lehetőségét, amely az e körüli küzdelemben a kormányzat ellensúlyaként szerepelhetett. Rooseveltt következményes, a Legfelsőbb Bíróság összetételét megváltoztatni célzó politikai választását azonban az elnök hatalmas népszerűsége, az ebből eredeztethető elsöprő 1936-os választási győzelme, és a Legfelsőbb Bíróság ezzel valószínűleg összefüggésben álló kapitulálása tette végül is szükségtelemné. Rooseveltt politikai ellenfeleinek az az érdekérvényesítési törekvése, hogy a választói tömegek támogatásának hiányát külső erő segítségével pótolják, kudarcba fulladt.

14 Rooseveltt az 1936. november 3-án tartott elnökválasztáson tovább tudta fokozni fölényét még az 1932-eshez viszonyítva is; megsemmisítő, 523:8-as elektori győzelme mellett az egyéni szavazatoknak is több mint 60 százalékát könnyvelhette el.

15 Owen Roberts alkotmánybírónak az amerikai közéletben játszott szerepe a későbbiekben is jelentős. Ő vezette a Pearl Harbor-i japán támadás körülményeit vizsgáló bizottságot, majd 1944-ben a *Korematsu v. United States* ügyben a 6:3-as döntés kisebbségének tagjaként a japán származású amerikai állampolgárok elkülönítő táborba zárása ellen szavazott.