

„MI, AZ EGYESÜLT ÁLLAMOK NÉPE...”  
(AZ AMERIKAI ALKOTMÁNY KELETKEZÉSE)

(*Forrest McDonald: A Constitutional History of the United States.*  
*Robert E. Krieger Publishing Co. 1982; 1987-es kiadás, első fejezet, 9–33.*)

Az Amerikai Köztársaság első éveiben azt mondták, hogy az Egyesült Államokat törvények kormányozzák, nem emberek. Európában a kormányzat önkényes volt: az uralkodó igen széles keretek között, úgy cselekedhetett, ahogy akart, és teljesen elképzelhetetlen volt, hogy bárki megpróbálja meghatározni, hogy a király vagy a királynő mit tehet és mit nem tehet. Angliában, ahonnan az amerikaiak a helyes kormányzatra vonatkozó elveik többségét eredeztették, a hatalomgyakorlást a szokásjogban és az iratlan „vegyes” alkotmányban megtestesülő hagyomány korlátozta. Amerikai szempontból azonban ezek a garanciák elégtelennek bizonyultak arra, hogy megvédje őket a zsarnoki uralomtól. További védelmet kerestek a Brit Birodalom keretein belül, s amikor törekvéseik sikertelenek maradtak, Angliától függetlennek nyilvánították magukat. Miközben így tettek, elhatározták, hogy kormányzatukat írott alkotmányokban lefektetett törvényeknek kell szabályoznia.

Ezen határozat egyenes következményeként lehetővé vált, hogy Amerikában létrejöjjön a kormányzatnak azidáig legszabadabb rendszere. Azonban maga a határozat sem egyszerre született, és megvalósítása elé is komoly akadályok tornyosultak. Felmerült ugyanis az igen nehezen megválaszolható kérdés: ha a hatalmat a törvény ellenőrzi, ki határozza meg, hogy maga a törvény milyen legyen. A válaszok kidolgozása erre és egy sor ehhez kapcsolódó kérdésre, hosszú és nehéz folyamat volt.

#### *A szerződéses elmélet kialakulása*

A Függetlenségi Nyilatkozat (1776), annak ellenére, hogy semmiféle jogi vagy alkotmányos jelleggel nem rendelkezett, összefoglalta azokat az elveket, amelyekre az amerikai kormányzatot építeni szándékoztak. Bár a dokumentum homályosan szól egy sor kérdésről, két alapvető ponton azonban – a kormányzat legitim funkciója és a kormányzati hatalom forrása tekintetében – egyértelműen nyilatkozik. Egy kormányzat helyes *funkciója* az ember azon természetes jogainak védelme, amelyek istentől erednek, s ezért elvehetetlenek, nem lehet lemondani róluk, s amelyeket egy kormányzat hiányában valószínűleg megsértene elvtelen személyek és csoportok. A kormányzati autoritás legitim *forrása* a kormányzottak hozzájárulása, amely az uralkodó és a kormányzottak közötti írásos vagy hallgatóságos szerződésben fejeződik ki. Ha bármely kormányzat szisztematikusan megsérti azon jogokat, amelyek védelmére létesült, vagy ismételten megsérti a szerződés feltételeit, a nép joga és kötelessége ezen kormányzat eltörlése, és bármilyen alapon – legyen az monarchikus, arisztokratikus, demokratikus vagy vegyes – olyan új kormányzatot létesítsen, amely „a legnagyobb valószínűséggel biztosítja biztonságát és boldogságát”.

Ezek radikálisan új elvek voltak, amelyek elfogadásával az amerikaiak nemcsak saját gyarmati tapasztalataikkal szakítottak, hanem egy *novus ordo seculorum*-ot, egy korszakra szóló új rendet hoztak létre. Igaz, hogy ideiglenes kormányzatok alakultak már szerződések alapján. 1620-ban történt, hogy a New England-i partoktól távol horgonyzó *Mayflower* fedélzetén levő férfiak, kívül lévén mind a londoni Virginia Társaság (ennek pártfogásával utaztak), mind Anglia kormányzatának joghatóságán, teljesen egy elismert autoritás nélküli helyzetben találták magukat. Ezért egy szerződést kötöttek, amelyben kijelentették, hogy „Isten és egymás színe előtt, ünnepélyesen és kölcsönösen kötelezettséget vállalva egyesülnek egy civil politikai testületben”. A Plymouth Gyarmatot a *Mayflower* szerződés alapján kormányozták a következő hetvenegy évben. Időközben a gyarmatosok legalább három új kormányzatot létesítettek hasonló szerződésre építve – Providence-ét, Connecticut-ét és New Haven-ét. Ezen kormányzatok egyike sem épült azonban a természetjogi elméletre, egyik sem volt folyamatos és egyiket sem ismerte el az angol jog. A plymouthi kormányzat megsemmisült azáltal, hogy a terület a Massachusetts Bay gyarmat részévé vált, a providence-it és a connecticut-it csak királyi szabadalomlevelek legitimálták, és a New Haven-i felolvadt Connecticut szabadalomlevélre épülő kormányzatában.

A gyarmati kormányzat egyedüli törvényes forrásaként Amerikában az angol koronát ismerték el – nem a népet, nem az egymással szerződést kötő telepeseket, nem a korona és a telepések kölcsönös szerződéseit, csak magát a koronát egyedül. A tizenhárom gyarmat közül kettő: Connecticut és Rhode Island királyi szabadalomlevéllel létesített testület volt. Három gyarmat: Pennsylvania, Delaware és Maryland „tulajdonosi” gyarmatok voltak, amelyekben a korona egyéneknek adományozott királyi autoritást. E személyek William Penn és Charles Calvert voltak. Az összes többi gyarmat kormányzata közvetlenül, vagy közvetetten, vagy testületi szabadalomlevelekkel, vagy tulajdonosi adományok folytán keletkezett, mely kezdeti jogállásokat azután az idő során hatályon kívül helyezték. Ebből következően, ezeket a királyi gyarmatokat a korona uralta kinevezett kormányzókon, bírókon és (részben helyben választott) törvényhozásokon keresztül, amelyek a koronától nyerték felhatalmazásukat.

A korona ugyanakkor nem csupán a *forrása* volt valamennyi legitim autoritásnak, hanem többé-kevésbé a korona hozta létre a gyarmati kormányzás *formáit* is. Minden gyarmat kormányzata általánosságban tükrözte az angliai „szülő” kormányzatot. Mindegyiknek volt egy kormányzója, aki megfelelt az angol monarchiának, s a legtöbb gyarmaton az is nevezte ki őket; mindegyikben találkozunk az örökösödésen alapuló Lordok Házának megfelelő kormányzói tanáccsal vagy a törvényhozás felső házával, melynek tagjait általában Angliában nevezték ki; mindegyikben találkozunk a törvényhozás választott alsóházával, amelynek tagjait, ugyanúgy mint az anyaországban, bizonyos meghatározott tulajdonnal rendelkező szavazók választották ki olyanok közül, akik rendelkeztek a náluk magasabb vagyoni követelményekkel. Végül, minden gyarmaton különböző bíróságokkal találkozunk, amelyek felépítése, jogszolgáltatása és hatalma olyan bonyolult volt, hogy szinte lehetetlen leírni őket.

Ha mindez így volt, mi történhetett, hogy 1776-ban az amerikaiak egy olyan kormányzati elméletet fogadtak el, amely ilyen rendkívüli mértékben különbözött történelmi tapasztalataiktól? A választ a függetlenség létrejötte előtti másfél évtized eseményeiben találhatjuk meg. Leegyszerűsítve, a brit kormányzat egy sor olyan új elvet

és rendszabályt akart bevezetni, amelyet a gyarmatosok nagy része elfogadhatatlannak tartott. Mivel nem volt semmiféle törvényesen meghatározott intézményük tiltakozásuk kifejezésére – nem utalhattak egy írott alkotmányra, nem fordulhattak a Legfelső Bírósághoz – az elkeseredett gyarmatosok érveket keresgéltek ellenállásuk igazolására. Az érveknek megfelelő köre eleinte rendszertelenül alakult, gyakori megszakításokkal, de idővel formát öltött és folyamatosan egyre radikálisabb lett. 1776-ra, amikor az érvek koncentráálódtak, és rendszerük kialakulási folyamata elérte a tetőpontot, már olyan formát öltöttek, amely szinte megakadályozta – angol részről – egy szilárd kormányzat létrehozását vagy fenntartását.

Az első lépést az érvrendszer kialakításában 1761-ben James Otis massachusettsi ügyvéd tette meg a híres Kutatási Parancsok (Writs of Assistance) ügyben. A természetjog ideája régről származott. Egyik alapelve az volt, hogy a „helyes gondolkodás” vagy „a morális és szellemi értékek közvetlenül és ösztönös megértése” – más szavakkal az, hogy mi helyes és igazságos és mi helytelen és igazságtalan – Isten által valamennyi emberbe elhelyeztetett; és a törvényhozások semmiféle határozata, vagy semmiféle királyi rendelet nem változtathat azon, hogy mi jó és mi rossz. A tizenhét században a természetjogot, mint a kormányzás és a nemzetközi jog „tudományának” alapját legismertebben a nagy svájci teoretikus, Emmerich de Vattel munkája (1758) népszerűsítette. Otis azonban új módon alkalmazta a természetjogot, arra használta, hogy vele egy parlamenti törvényt semmisítsen meg. A brit törvény szerint a vámtisztviselők olyan kutatási parancsokat kaphattak, amely felhatalmazta őket arra, hogy bárhol kuthassanak a csempészett áruk után. Ezek messze több felhatalmazást adtak, mint a házkutatási parancsok, hiszen az utóbbiaknak tartalmazniuk kellett, hogy hol és mit keresnek, és hogy mi az oka, hogy az adott csempészárut az adott helyen feltételezik. A kutatási parancsok hatályossága megszűnt hat hónappal azon király halála után, ki-nek uralkodása alatt kibocsájtották őket. Mikor a brit vámtisztviselők Bostonban, II. György halála után új elkobzási parancsokat akartak rutinszerűen beszerezni, Otis, mint egy helyi kereskedő ügyvédje úgy érvelt, hogy ezek „alkotmányellenesek”, mert mindenre kiterjedő hatalmuk ellentmond a természetes igazságnak, s ebből következően Isten akarata ellen valók. Otis kijelentette: „Ha bármely parlamenti törvény ellentmond Isten természeti törvényeinek, ezek kihirdetése ellentmondana az örök igazságnak, méltányosságnak és jogosságnak, s ebből következően semmisnek kell őket tekinteni.” Az érvelés meggyőző volt, de Thomas Hutchinson főbíró elhalasztotta a döntést, arra hivatkozva, hogy jobban meg kell ismernie az angliai törvényt. Így, bár Otis elvesztette a pert, a természetjogra való hivatkozás gondolata a parlamenti törvények elleni tiltakozáskor gyorsan terjedt más gyarmatok jogászaik között is.

A következő két lépés az amerikai érvrendszer kialakulásában az angol parlament által 1765 márciusában elfogadott Bélyegtörvényre (Stamp Act) való reagálások következtében történt meg, mivel e törvény azonnal élénk tiltakozást váltott ki a gyarmatokon. A törvény elleni legfőbb kifogás, amelyet John Dickinson philadelphiai ügyvéd fogalmazott meg, s amelyet elfogadtak az 1765. októberi Bélygtörvény Kongresszus határozataiban, az „angolok joga” érvrendszeren nyugodott. A gyarmatosok, mint hű alattvalók „ugyanazon veleszületett jogokra és szabadságokra” jogosultak, mint Nagy-Britannia bennszülött alattvalói; ezen jogok egyike az volt, hogy nem lehet megadóztatni őket anélkül, hogy „személyesen, vagy képviselőik által” ehhez beleegyezésüket

adnák; mivel a helyi feltételek megakadályozták őket abban, hogy a gyarmatok képviselve legyenek az angliai parlamentben, nem vethető ki rájuk adó, csak saját gyarmati törvényhozásuk által. Egy hasonló évrendszer, amelyet Patrick Henry dolgozott ki a Virginiai Határozatokban (Virginia Resolves) ugyanebben az évben még azt is kijelentette, hogy Virginia függetlenségét a királyi adóktól kimondja eredeti, királyi szabadságlevele is.

Az angol parlament 1766-ban hatályon kívül helyezte a Bélyegtörvényt, de ezzel egyidőben elfogadta a Magyarázó Törvényt (Declaratory Act). Visszautasítva a gyarmatok azon kísérleteit, hogy jogát a természetjogra, az angolok jogára, vagy szabadságlevelekre hivatkozva korlátozzák, a parlament kijelentette, hogy „teljes hatalma és autoritása van olyan törvények és határozatok meghozatalára, melyek elégséges erővel és érvényességgel rendelkeznek, hogy bármely kérdésben kötelezzék amerikai gyarmatait és népét, melyek Nagy-Britannia koronájának alattvalói”. Egy évvel később, mint ha csak megerősíteni akarná az előző nyilatkozatot, a parlament elfogadta a Townshend-féle Vámokat (Townshend Duties),<sup>1</sup> amelyek adót vetettek ki minden Amerikába bevitt papírra, ablaküvegre, festékanyagra, ólomra és teára.

A feltétel nélküli alávetettséget követelő Magyarázó Törvény után, amely szinte ultimátumként fogalmazódott meg, csak igen kevés amerikai hajlott arra, hogy visszatartsa az új vámokat. Ekkor John Dickinson új érveléssel állt elő, amely igen nagy meggyőző erővel rendelkezett. Egy aláírás nélkül kiadott újságcikk sorozatban, mely az *Egy pennsylvanai farmer levelei* cím alatt jelent meg – amelyet újra és újra kiadtak, és Amerika-szerte, sőt még Angliában is olvastak – Dickinson a Magyarázó Törvénnyel szemben egy úgynevezett alkotmányos évrendszert dolgozott ki. Mély és kiterjedt angol jogi és történelmi ismereteire építve Dickinson kimutatta, hogy a parlament hatáskörét korlátozza az íratlan, de hagyományos angol alkotmány, és kimutatta – az amerikai olvasók nagy meglepetésére –, hogy a Twonshend-féle Vámok nyilvánvalóan megsértik ezt az alkotmányt. És, mint ezt ekkorra már minden amerikai tudta, még akkor is, ha semmi más ismerete nem volt az angol jogról, az ünnepelt angol jogász, Sir Edward Coke már régen úgy döntött (Dr. Bonham ügyében 1606-ban), hogy ha a Parlament olyan törvényt fogad el, amely ellentmond a hagyományos alkotmánynak, „a szokásjog lép életbe és az adott törvényt érvénytelennek, semmisnek nyilvánítja”.

A parlamenti törvényhozással szembeni ellenállásra törvényes utat kereső amerikaiak szereincstlenségére ezt az álláspontot elavultnak tekintették Angliában. A modern álláspont az volt, amit később pozitív jognak neveztek. Ennek alapján Angliában az a törvényt, amit a parlament mond, függetlenül attól, hogy a parlamenti álláspont ellentmond-e az „alkotmánynak”, a szokásjognak vagy a hagyománynak. Ahogy azt Sir William Blackstone megfogalmazta, akkoriban frissen publikált *Commentaries on the Laws of England* című munkája első kötetében (1765): „ha a parlament törvénybe iktatja valami olyan dolog végrehajtását, ami ésszerűtlen, nem ismerek olyan hatalmat a hagyományos alkotmányos formák között, amely jogosult lenne ellentmondani neki”. Röviden a parlament mindenkitől, aki joghatósága alá tartozik, bármit követelhet, ami nem „természetileg lehetetlen”. (Sir William Blackstone könyvét ebben az időben szinte valamennyi amerikai jogász ismerte, sőt sokan olyanok is, akik nem voltak jogászok. – *A ford.*)

Egyetlen egy olyan pont maradt, amelyet az amerikai álláspont felhasználhatott, ha „a hagyományos alkotmányos formák”, azaz gyakorlatilag bármilyen jogfelfogás keretei között akart maradni. A Blackstone nyilatkozatából következő sarkalatos kérdés az volt, hogy vajon a parlament autoritása kiterjed-e a gyarmatokra is. Mindez idáig a gyarmatok elismerték, hogy néhány esetben igen (például jogosult szabályozni a birodalom különböző részei közötti kereskedelmet), más esetekben azonban nem (nevezetesen nincs joga a gyarmatok belső ügyeibe való beavatkozásra és nem adóztathatja őket). Az angolok általában lekicsinyelték az amerikai követeléseket, és Blackstone lerombolta azok érvrendszerét. Ennek megfelelően az 1760-as évek végén és az 1770-es évek elején egyre növekvő számú amerikai tagadta a parlamentnek a gyarmatokra vonatkozó bármilyen hatalmát. Ezen álláspont talán legismertebb kifejeződése John Adams 1773-as nyilatkozatában jelent meg. Massachusetts királyhű kormányzója, Thomas Hutchinson, kijelentette, hogy szerinte „nem vonható határvonal a parlament legfelsőbb autoritása és a gyarmatok teljes függetlensége közé”. Adams válasza erre az volt, hogy ha ilyen határvonal nem megállapítható, akkor a gyarmatoknak függetleneknek kell lenniük, mert különben a parlament rabszolgáivá válnak.

A parlament autoritásának tagadása az adott pillanatban még nem járt drasztikus következményekkel: az amerikaiak lojálisnak vallották magukat a királyhoz, s többségükben mélyen élt is ezen lojalitás. Ez az angolok számára meglehetősen misztikusnak tűnt. Az anyagországban a kormányzatot ugyanis a „korona a parlament *kebelében*” kifejezéssel lehetett jellemezni, azaz a korona, a Lordok Háza és az Alsóház együtt funkcionáltak a király minisztereinek vezetése alatt. Más szavakkal, az amerikaiaknak azon elképzelése, hogy a három hagyományos ágazat külön áll, vagy külön kell állnia —, amely elképzelés a francia Montesquieu írásából, s a Montesquieu gondolkodását e kérdésben leginkább befolyásoló angol tory Bolingbroke vikomt műveiből eredt — ugyanannyira elavultnak számított Angliában, mint az, hogy a parlament autoritását korlátozza az alkotmány. Mindettől függetlenül, az amerikaiak az adott pillanatban arra az álláspontra helyezkedtek, hogy az angol parlament és a gyarmati törvényhozások egyenrangúak és mindannyian hűséggel tartoznak a közös korona iránt.

Ezen álláspont logikus következményei nyilvánvalóak voltak. Ha a gyarmatosok jogi eszközöket keresnek arra, hogy tiltakozzanak a parlament azon alkotmányellenes törekvései ellen, amelyekkel számukra is törvényeket akar alkotni, a helyes eljárás a királyhoz, a koronához való fellebbezés a segítségért. Thomas Jefferson ezt az álláspontot dolgozta ki nagyhatású pamfletjében a Brit Amerika Jogainak Foglalatában (Summary View of the Rights of British America, 1774). Az első Kontinentális Kongresszus ezt a vonalat követte, amikor petícióban kérte a koronától a sérelmek orvoslását. A korona, természetesen nem volt hajlandó elfogadni az amerikai érvelést, sőt ebben a pillanatban III. György már útnak indította a királyi csapatokat, hogy nyomják el az amerikai ellenállást.

Ez volt az a pillanat, amikor a gyarmatosok áttértek a törvényeken kívüli érvelésre és a természetjog doktrínájához fordultak. A természetjog elméletét a legtöbb amerikai John Locke *Két értekezés a polgári kormányzatról* (*Two Treatises of Civil Government*) című munkájából ismerte meg, melynek fő feladata az volt, hogy igazolja II. Jakabnak az angliai Dicsőséges Fordulat általi 1688-as trónfosztását. A távoli múltban, Locke álláspontja szerint, az ember „természetes állapotban” volt, kormányzat

nélkül, és ezen állapotban rendelkezett az életre, szabadságra és tulajdonra Isten által adott jogokkal. Az emberek azonban bűnös teremtmények, néhányan megsértették mások jogait, és senki sem lehetett már biztonságban. Kölcsönös védelmükre az emberek összeálltak és kormányzatokat hoztak létre, amelynek kizárólagos feladata az volt, hogy biztosítsa az egyéneknek természeti jogaik élvezetét. Amíg a kormányzat egyetértésen alapul, és betölti funkcióját, addig legitim és engedelmeskedni kell neki. Abban a pillanatban, amikor nem így viselkedik, megszűnik legitimitása és megszűnik a vele szembeni engedelmességi követelmény is. Akik ezen kormányzat alatt élnek, eltörölhetik azt, sőt el kell törölniük, és meg kell kísérelniük egy olyan új kormányzat létesítését, amely valószínűleg be fogja tölteni a fent megfogalmazott feladatot.

Mikor a természetjogi elmélet széles körben elfogadottá vált – és ez igen gyorsan megtörtént Thomas Paine *Józan ész* (Common Sense) című meggyőző népszerűsítő röpiratának publikálása után – az amerikai brit hatalom napjai megszámláltattak. Hat hónappal később megszületett az Egyesült Államok. A Függetlenségi Nyilatkozat érvei, sőt néha nyelvezete is megegyezett John Locke Második értekezésének érvrendszerével és nyelvezetével.

### *Az első írott alkotmányok*

Az amerikaiak egy alapvető leckét megtanultak 1760 és 1776 közötti tapasztalataikból. Szabadságaik biztosítására nem elég, ha egy íratlan alkotmányban bíznak. Az alapvető jogra, vagy a „felsőbb jogra” csak akkor lehet építeni, ha az le van írva, hogy mindenki láthassa. Az írott alkotmányok megfogalmazásának feladata azonban sokkal nehezebbnek bizonyult, mint amilyennek a legtöbb amerikai azt elképzelte. Ráadásul a nehézségek három igen lényeges vonatkozásban magához a Függetlenségi Nyilatkozathoz kapcsolódtak.

Az első nehézség abból következett, hogy egy nemzetet kellett alapítani a természetjog alapján. Ha a törvényes kormány eredetére és céljaira vonatkozó szerződéses elmélet igaz, akkor a polgári engedetlenség, sőt még lázadás is igazolható minden olyan esetben, ha egy törvény által érintett emberek megítélése szerint a kormányzat megsértette természeti jogait. Ez nem pusztán absztrakció: ezen tény veszedelmes gyakorlati akadályává vált annak, hogy stabil alkotmányos kormányzat jöhessen létre. Minden gyarmat/állam, a gyakorlatban rendszeresen megsértette néhány lakosának természetes jogait, s nem pusztán az egy kivételével mindegyikben szentesített emberi rabszolgaság által. A lelkiismereti szabadság például az egyik legnyilvánvalóbb természetes jog, és mégis a legtöbb gyarmat/állam jogi diszkriminációt alkalmazott a szakadár vallási csoportokkal szemben. A természetjogi doktrína elvei szerint jogos lett volna, ha e szakadárok nem engedelmeskednek a törvénynek, vagy felláznak a kormányzat ellen, ha ezt a törvényt nem változtatják meg. A valóságban is legalább három fegyveres felkelésre került sor az állami autoritás ellen az amerikai forradalmat követő első öt év folyamán. Ha minden panasszal rendelkező csoport lázadással reagált volna, elkerülhetetlen lett volna a káosz és anarchia, a visszatérés a természeti állapot veszélyeibe.

Jefferson, a Függetlenségi Nyilatkozat fogalmazása közben, szembeszállt a doktrína ilyen radikális értelmezésével, de ennek következtében a szilárd kormányzattal

szemben más gátakat emelt. Helytelen, írta, ha eltörlünk, megszüntetünk egy kormányzatot „csékély és átmeneti okokért”. A lázadás csak akkor igazolható, ha egy kormányzat tartósan, hosszú időn keresztül követ olyan politikát, amelyből nyilvánvalóan kiviláglik, hogy az embereket abszolút zsarnokságnak akarja alávetni. A Nyilatkozat a gyakorlatban legnagyobb részében a III. György elleni vádak felsorakoztatását tartalmazza, ezzel akarván bizonyítani, hogy ő ilyen szándékkal rendelkezett. Más szavakkal, az amerikaiak megtanulhatták, éppen abból a dokumentumból, amely függetlenségüket nyilatkozta ki, hogy a végrehajtó hatalommal való visszaélés volt az oka annak, hogy elszakadtak az anyaországtól. Ezek után még hosszú ideig nem hisznek a végrehajtó hatalomnak; s ugyanakkor egy kormányzat, amely nem rendelkezik végrehajtó hatalommal, egyáltalán nem nevezhető kormányzatnak.

A Nyilatkozat harmadik hozzájárulása a problémához valamivel bonyolultabb. A függetlenség tizenhárom elkülönült politikai társadalom közös akciója volt, s így ennek következtében magában hordozott egyfajta kétértelműséget. Nyitva hagyta ugyanis a kérdést, hogy a szakítás következményeként egy vagy tizenhárom ország jött-e létre. A Kontinentális Kongresszus az „Egyesült Gyarmatok”-ra, majd az „Egyesült Államok”-ra utalt, de ez sem oldja meg a problémát, hiszen a használt szavak maguk is tartalmilag ellentmondóak egymásnak. Ha a gyarmatok/államok „egyesült”-ek, akkor egy egységet alkotnak; ha viszont egy egységet alkotnak, nincs értelme többszámban utalni rájuk. Maga a nyilatkozat úgy kezdődik, hogy az amerikaiakra, mint „egy nép”-re utal, de azután lassan átcsúszik a többszám használatára. Az Egyesült Államokra következetesen, mint „azok”-ra, és nem, mint „arra” utal, s a „vannak” és nem a „van” igei alakot alkalmazza: a Nyilatkozat záró szakasza is ezt bizonyítja, ahol kimondatik, hogy „ezek az egyesült gyarmatok jogszerűen Szabad és Független Államok lettek...”

A Nyilatkozat ezen vonásai által létrehozott problémák – a természetjogi elmélet magába foglalása, a végrehajtó hatalom diszcreditálása, és a többes-nemzet választása az egységes nemzet helyett – a kezdetektől fogva akadályozta egy hatékony alkotmányos kormányzat létrehozását. Az első országos alkotmány a Konfederációs Cikkelyek (*Articles of Confederation*), amelyet 1777-ben fogalmaztak és amelyet a tagállamok 1781-ben fogadtak el, tulajdonképpen egy „barátságra épülő ligát” hozott létre egy többoldalú szerződés által: benne minden állam kimondottan megtartotta „szuverenitását, szabadságát és függetlenségét”. A Cikkelyek nem egy végrehajtó ágazat létrejöttéről, hanem egy egykamarás Kongresszus megalakításáról gondoskodtak, amelyben minden állam egy szavazattal rendelkezett. A Kongresszus foglalkozott a háborús hadviselés kérdéseivel, a külkapcsolatokkal, de semmiféle hatalommal nem rendelkezett, hogy az egyénekre kötelező törvényeket hozzon. (Ebből következően a Konfederációnak nem volt rendes polgári bírósága.) Az egyes államok kizárólagos joggal rendelkeztek az adókvetésre vonatkozóan. Jövedelmét tekintve, a Kongresszus az egyes államokra lebontott rekvizícióktól függött, ahol a kvótákat a földek értéke alapján állapították meg. A Cikkelyek módosításához meg kellett szerezni mind a tizenhárom állam törvényhozásának jóváhagyását.

Mivel az egyes államok megtartották a szuverenitásukat – melyet, mint a legfelső törvényhozó hatalmat definiáltak – az állami alkotmányok és nem a Konfederációs Cikkelyek határozták meg azt a kormányzati formát, amelyben az amerikaiak éltek.

Az a két állam, amely testületi kiváltságlevéllel (corporate charter) rendelkezett: Connecticut és Rhode Island, úgy határoztak, hogy a függetlenség után is ennek keretei között működnek.<sup>2</sup> A fennmaradó tizenegy állam írott alkotmányt fogadott el a forradalmi időszak folyamán.

Formájukban ezek a korai állami alkotmányok „republikánusok” voltak – amely kifejezés általánosan elterjedt, bár elég nagy zavar uralkodott értelmét, tartalmát illetően. Néhányan úgy vélték, hogy ez bármely olyan kormányzatot jelöl, amelyben nincs örökletes monarchia és arisztokrácia. Mások úgy vélték, hogy a kifejezés olyan kormányzatra vonatkozik, amelyben a hatalom alapvető forrása „a nép”. A republikánizmusnak való elkötelezettség legtisztább megjelenési formája az állami alkotmányokban a végrehajtó ágazat elerőtlenítése volt. A legtöbb kormányzót csak egyetlen évre választották, többségüket maga a törvényhozás választotta, s nagy részüknek csak formális és reprezentatív funkciója volt. Két állam volt, amely felruházta kormányzóját egy kis hatalommal. New Yorkban a kormányzónak hároméves időszaka volt, törvényhozási vétóval és bizonyos tisztviselők kinevezési jogával rendelkezett. Hatalmát azonban nem gyakorolhatta egy akadékoskodó tanács jóváhagyása nélkül. Massachusetts kormányzóját egy évre választották, de vétójoga volt (amit a törvényhozás mindkét háza kétharmados többséggel semlegesíthetett) és bizonyos kinevezési hatásköre. A másik szélsőséget Pennsylvania alkotta, amelynek nem volt kormányzója, hanem egy tizenhárom fős végrehajtó tanáccsal rendelkezett, s ez is alá volt rendelve a törvényhozásnak.

Az új alkotmányok, nagy részükben, gyakorlatilag minden hatalmat a törvényhozások alsóházának biztosítottak. Georgiának és Pennsylvániának egyáltalán nem is volt felsőháza. Az összes többi államban kétkamarás törvényhozást találunk, de csak New Yorkban és Marylandben tért el lényegesen a felsőház megalkotása az alsóházétól, és csak ezen államokban rendelkezett olyan önálló hatalommal, amely lehetővé tette, hogy ellenőrizze az alsóház határozatait. E két államban a szenátorokat hosszú időre választották, és csak igen nagy tulajdonnal rendelkezők lehettek szenátorok. A többi államban a felsőház vagy függött, vagy alá is rendelődték az alsóháznak.

Ha a politikaelmélet terminusaiban fogalmazunk, ezek az új alkotmányok messze túlmentek az egyszerű republikánizmuson, és radikális képviselői demokráciákat hoztak létre. Ez azt jelentette, hogy alapvetően elvetették az úgynevezett „vegyes kormányzat” elvét, amely pedig az elméleti alapot nyújtotta mind az angol, mind a gyarmatok rendszere számára. Az új alkotmányok a monarchikus és arisztokratikus vonásokat csak formálisan őrizték meg, ha egyáltalán megőrizték, és a lényegi hatalmat a törvényhozás közvetlenül választott házába, a kormányzat demokratikus ágazatába helyezték. Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy a választásra jogosultak köre korlátozott volt: a nők, a gyerekek és a rabszolgák, akik a lakosságnak körülbelül negyötödét alkották, nem szólhattak bele a politikai folyamatokba, és még a szabad férfi felnőtt lakosság egyötödének sem volt választójoga, mivel alatta maradt a tulajdoni minimumnak. Két további vonás is korlátozta a törvényhozásokat abban, hogy valóban „a nép” akaratát fejezhessék ki. Ezek egyike az volt, hogy a tisztségviselőknek még a választókénál is magasabb jövedelemmel, nagyobb vagyonnal kellett rendelkezniük, s ebből következően a felnőtt szabad férfi lakosságnak csak kétötöde volt választható a törvényhozások alsóházába. A másik akadály az volt, hogy a képviselőket nem a lakosság nagy-



sága, hanem a hely határozta meg és ebből következően nem volt azonos a különböző helyeken szavazó személyek voksának súlya. Általában a nagyobb városok, népesebb községek lakosságszámukhoz képest alulreprezentáltak, a határvidékek pedig New Englandban felülreprezentáltak és Délen alulreprezentáltak voltak. Összefoglalóan azt mondhatjuk, hogy a törvényhozó gyűlések alsóházi történelmi és földrajzi értelemben képviselték a népet, ami nem szükségszerűen esett egybe a statisztikai reprezentációval. Mindezen korlátok ellenére, az új állami alkotmányok a kormányzásban való részvételre a nép számára sokkal nagyobb lehetőséget nyújtottak, mint amilyent az adott időpontban a föld bármely más pontján találunk.

Bár a politikai elmélet terminusaiban radikálisak voltak, az alkotmányok praktikus konzervatív célok elérésére terveztettek – arra, hogy megőrizték azt a hatalmi struktúrát, amely a királyi és tulajdonosi hivatalnokok és a loyalisták elkergetése után jött létre. Többé-kevésbé véletlen, hogy New Yorkban és Pennsylvániában 1776 után új csoportok kerülhettek a hatalomba, a többi helyen azonban az alkotmányok a hatalmi túlsúlyt a felső és a középosztálybeliek számára biztosították.

Az alkotmányokkal kapcsolatosan még egy aspektus van, amely méltó a figyelmünkre. Eleinte egyáltalán nem volt nyilvánvaló, hogy kinek van törvényes joga arra, ha egyáltalán akad ilyen, hogy milyen legyen az alaptörvény. Az 1776-ban létrejött nyolc alkotmány közül hatot az adott törvényes kereteken kívüli törvényhozó testületek fogalmaztak meg, s egyszerűen kinyilatkoztatták, hogy ezen alkotmányok ezentúl érvényben vannak. Az ugyanezen évben elkészült fennmaradó két alkotmányt direkt erre a célra megválasztott testületek fogalmazták meg, de ezeket sem terjesztették elő sehol sem ratifikálásra. Az alkotmányoknak törvényhozási rendeletek általi proklamálása aligha nevezhető megfelelő eljárásnak, mivel amit az egyik törvényhozó testület törvényerőre emel, azt egy másik hatályon kívül helyezheti. Ezen probléma megoldására a korai alkotmányok létrehozói közül egyesek olyan elvek listáját mellékeltek, amelyekről kijelentették, hogy ezeket egyetlen kormányzat sem sértheti meg jogszerű keretek között. Az első ilyen dokumentum a Virginiai Jogok Nyilatkozata (Virginia Bill of Rights) volt, amelyet George Mason írt és 1776 júniusában preambulumként alkalmazták a virginiai alkotmányhoz. Több állam követte Virginia példáját, egyesek finomították és kiegészítették a jogok listáját is. Ez azonban nem oldotta meg a problémát, mivel egyetlen egy alkotmány sem tette jogilag kötelezővé a kormányzat számára ezen jogok betartását, és a valóságban az állami törvényhozások gyakran meg is sértették őket.

1780-ig nem is dolgoztak ki valóban megfelelő megoldást. Ebben az évben a Massachusetts-i alkotmány volt az első olyan dokumentum, amelyet egy pusztán erre a célra választott testület fogalmazott meg, s utána ratifikálták a városok, akiket a helyiek az autoritás végső forrásának tekintettek. Ez az eljárás alaptörvényé tette az alkotmányt, amely felette áll azon törvényhozásnak, amely létrehozta azt, s ebből következően nem vethető alá törvényhozási változtatásoknak. Jellemző az is, hogy a Massachusetts-i alkotmány keretei között történt meg először, hogy egy bíró a fent említett jogok listájáról kijelentette, hogy ezeknek törvényereje van. Ez a *Quock Walker versus Nathaniel Jennison* ügyben történt 1783-ban, mikor a bíró arra hivatkozva, hogy a jogok nyilatkozata (bill of rights) szerint minden embert egyenlőnek teremtett

Isten és ebből következően a rabszolgáság alkotmányellenes. A Massachusetts-i eljárást különböző változtatásokkal követték a későbbi állami alkotmányok megalkotásánál.

### *A korai alkotmányok hiányosságai*

Ezek a korai alkotmányos rendelkezések nem tudtak megfelelni hirdetett célkitűzéseiknek. Az Egyesült Államok függetlenségét inkább a Konfederációs Kongresszus erőfeszítései ellenére, mint azok következtében nyerte el. 1783 után, mikor a britek a párizsi szerződésben elismerték az amerikai függetlenségét, a Kongresszus még hatástanalábbá vált. Sokan voltak olyanok, akiket az állami törvényhozás megválasztott a Kongresszusban való képviselőre, úgy vélték, hogy a jelenlét nem éri meg a fáradságot, s ennek következtében több, mint fele idejében a Kongresszus nem rendelkezett a határozatképességhez szükséges létszámmal sem, s ennek következtében semmit sem intézhetett. Az általa Európába küldött megbízottak rátermett emberek voltak, ennek ellenére nem sokat végeztek, mivel az európai diplomaták sohasem lehettek biztosak abban, hogy kivel vagy mivel tárgyalnak. Az Egyesült Államok külföldi hitelezői – Franciaország kormánya és hollandiai magánbankárok, akik a függetlenség ügyének támogatására pénzt kölcsönöztek – nem számíthattak arra, hogy pénzüket egy olyan Kongresszus fogja visszafizetni, amelynek nincs saját jövedelme az egyes államok önkéntes hozzájárulásaitól eltekintve, amely utóbbi is csak vékonyan csörgedezett.

Nemzetközi problémák keletkeztek egy sor forrásból, és a Kongresszusnak nem volt semmi hatalma az ezekkel való foglalkozásra. Észak-Afrika berber tengerpartján kalózkodó fosztogatták az amerikai szállítmányokat. Spanyolország, amelynek amerikai birodalma magába foglalta Floridát és a Mississippi folyótól nyugatra eső területeket, egyfolytában zaklatta a határvidék lakóit, lezárva a folyót a hajózás elől, és ellenük uszítva az indiánokat. Északnyugaton a britek megtartottak egy sor katonai őrállomást amerikai földön, megsértve ezzel a békeszerződést. Angliában ezzel egyidőben olyan korlátozásokat vezettek be, amelyek akadályozták az amerikai kereskedelmet. Összefoglalva, az Egyesült Államokat ellenséges újoncként fogadták a nemzetek családjában, s ez semmiféle kormányzati eszközzel nem rendelkezett, hogy ezen változtathasson.

Időről időre a Kongresszus csalódott tagjai sürgették a Cikkelyeknek olyan módosítását, amely az ügyek intézésére alkalmasabbá tette volna őket; de érdektelenség, a központi hatalomtól való félelem és az egyes államok speciális érdekeinek figyelembevétele kombinációjaként az ilyen javaslatok általában vereséget szenvedtek. Három kiegészítést fogadott el a Kongresszus és továbbította az államokhoz ratifikálásra. Ezek egyike, amely a Kongresszusnak korlátozott hatalmat adott volna a nemzetközi kereskedelem tizenöt éven keresztül szabályozására, langyos fogadtatásban részesült, és csak néhány állam hagyta jóvá. Két további, amelyek célja az volt, hogy a Kongresszusnak önálló jövedelmet biztosítson, közelebb került az elfogadáshoz. Egy módosítás, amely 1781-ben született meg, felhatalmazta volna a Kongresszust importvámok szedésére. Ezt Rhode Island kivételével gyorsan ratifikálta valamennyi állam. Miután Rhode Island visszautasította az elfogadást, Virginia is visszavonta a ratifikációt, és az ügy ennyiben is maradt. 1783-ban a Kongresszus egy, a központi bevételekkel foglalkozó módosítással kísérletezett, amely négy éven keresztül függőben maradt. Ennek sorsától függött a konfederáció sorsa.

Időközben a Kongresszus megtett mindent, amit csak tudott – és figyelembe véve, hogy sem hatalma, sem pénze nem volt, ez nem volt lényegtelen. Lefektette egy adminisztratív gépezet és egy diplomáciai testület alapjait, s mindkettő végsősoron hatékonynak bizonyult. Egy háromtagú kincstári igazgatóságot (Treasury Board) hozott létre, amely az államadósságot valamiféle rendre emlékeztető állapotba hozta, azáltal, hogy csoportosította az olyan állampolgárok tízezernyi követelését, akik pénzt, árut vagy szolgáltatást biztosítottak a háború folytatásához. A legfontosabb az volt, hogy a Kongresszus vitathatatlan jogcímet szerzett az államoktól az Ohio folyótól északra eső földekre, felmérte a területet és egy kormányzati rendszert létesített ott. Ez utóbbi az ünnepezt Északnyugati Egyezményen (Northwest Ordinance) keresztül történt meg 1787-ben, s legfőbb jelentősége az volt (azon kívül, hogy megtiltotta a rabszolgaságot az adott területen), hogy a telepések számára a lakosság növekedésével párhuzamosan progresszíve növekvő mértékű önkormányzatot biztosított, s megígérte az államiságot is, arra az esetre, ha a lakosság száma eléri a hatvanezret.

Míg a Kongresszusnak nem volt elég hatalma, az államoknak túl sok is volt – és alaposan vissza is éltek ezzel. A háború idején a féktelen állami törvényhozások olyan emberek tömegeinek törvényes jogait nyomták el, akiket azzal gyanúsítottak, vagy vádoltak, hogy lojálisak Angliával szemben. A vagyontól és a polgári jogoktól való megfosztást bírói tárgyalás nélkül lehetővé tevő határozatokat bocsájtottak ki, emberek sokaságát vádolva, tárgyalás nélkül, hazaárulással, minden alap nélkül koboztak el vagyonokat. A törvénytelen kormányzás nem fejeződött be a béke beköszöntével. A törvényhozások magánszerződéseket borítottak fel, hitszegően viselkedtek az államadósságokkal kapcsolatban, nyíltan megsértették szerződéses kötelezettségeiket, csalárd állami pénzügyi rendszereket hoztak létre és megbélyegezték a bíróságokat, ha azok felléptek az egyéni jogok védelmében. Mindezek tetejében húszszor, sőt néha százszor akkora adókat szedtek be, mint a gyarmati időszakban. Egészében az amerikaiak élete, szabadsága és vagyona kevésbé volt biztonságban, mint korábban a királyi hatalom alatt. Thomas Jefferson félve attól, hogy a dolog ebbe az irányba fog fejlődni, ha a törvényhozásoknak ellenőrizhetetlen hatalmat biztosítanak, már korábban azzal fenyegetett, hogy „173 despota legalább annyira elnyomó, mint egy,„ és hozzátette: „Nem egy választott, választásokra épülő despotizmus az a kormányzati forma, amelyért küzdöttünk.” Ekkor Samuel Adams védence, Elbridge Gerry nyersen így fogalmazott: „Mindazon baj, amivel szembenállunk, a túl sok demokráciából következik.”

Maguk az államok is, legalább néhány közülük, keresztülmentek bizonyos javulásra. New York és Pennsylvania kormányzata energikus, megfontoltan igazgatott és hatékony volt. Massachusetts, mint említettük, megszüntette a rabszolgaságot, három további állam tett olyan lépéseket, amelyek végül ugyancsak a rabszolgaság megszüntetéséhez vezettek; minden állam, legalábbis ideiglenesen, megtiltotta a rabszolga-kereskedelmet. Virginia és Maryland visszavonta azon törvényeit, amelyek a vallási intézmények támogatására szolgáló adófizetésről rendelkeztek, az utóbbi teljes politikai jogokat biztosított a katolikusoknak is. Több állam átalakította a földbirtokokra vonatkozó törvényeit, s így könnyebbé tette az egyszerű emberek számára is a birtokhoz jutást. North-Carolina és Georgia virágoztak, korrupst és majdnem komikusan alkalmatlan kormányzatuk ellenére. Tulajdonképpen New-England-et és South-Carolinát kivéve, prosperitás és gazdasági növekedés uralkodott az egész országban, bár 1786–87-ben volt egy rövid recessziós időszak is.

A Kongresszus és az állami kormányzatok minden hiányossága ellenére a dolgok még messze nem mentek annyira rosszul, hogy az elégedetlenségnek általános hullámát és egy alkotmányos változás vágyát váltsák ki. De egyes helyeken kellő elégedetlenség, más helyeken pedig elég viszály volt ahhoz, hogy néhány előrelátó vezető élhessen a lehetőséggel, mikor 1786–87 telén a körülmények láncolata olyan helyzetet hozott létre, hogy összehívják a nagy konvenciót, hogy átalakítsa a Konfederációs Cikkelyeket és „figyelembe vegye az Unió szükségleteit”.

A konvenció, a kongresszus összehívására indított mozgalom, tulajdonképpen hamarabb indult meg, mint hogy a helyzet erre megérett volna. 1786 elején Virginia törvényhozása azt az egyezményt tárgyalta, amelyet Marylanddal akartak kötni a Potomac folyón való hajózásról, mikor valaki felvetette, hogy hívjanak össze egy kereskedelmi konvenciót, amelyen Pennsylvania, Delaware, Maryland és Virginia küldöttei vennének részt. A javaslat azonban ebben az időben elterjedt elképzelés részét képezhette, hogy regionális konfederációval váltsák fel az országot, mivel a regionális konfederációk gondolatának volt néhány híve. James Madison, a buzgó nacionalista, azonnal egy országos kereskedelmi konvenció összehívásának javaslatával reagált. Madison előterjesztését elfogadták, és Virginia szétküldte a meghívásokat. Hét állam küldte el küldötteit a szeptemberben megtartott Annapolisi Konvencióra. A jelenlevő képviselők Madison, Alexander Hamilton és John Dickinson vezetésével elfogadták Hamilton határozati javaslatát, melyben kimondták, hogy feladatuk megoldása reménytelen, s egyben javasolták egy országos alkotmányozó konvenció összehívását.

Először általában figyelmen kívül hagyták ezt a javaslatot, de azután két drámai eseményre került sor. 1787 januárjában New York törvényhozása elvetette az 1783-as a Kongresszus jövedelmeire vonatkozó módosítást, amelyet a másik tizenkét állam már ratifikált; e pillanatban a Kongresszus minden tagja felismerte, hogy felhangzott a Konfederáció lélekharangja. Szinte ezzel egyidőben érkezett meg a Kongresszushoz a Shays-féle lázadás<sup>3</sup> híre. Ez egy fegyveres felkelés volt Massachusetts kormányzata ellen. A valóságban ez a „lázaság” tiltakozás volt a túlzott adóztatás ellen, és könnyen elnyomták. A róla szóló beszámolók azonban széles körű, jól szervezett és erősen felfegyverzett kísérletként írták le, amely a nemzeti vagyont erőszakkal akarja újraosztani. Mindezekről megriadva, a Kongresszus azonnal megszavazta, hogy javasolja a küldöttek menesztését a tervezett konvencióra. Néhány állam már korábban egyetértett ezzel, a többiek – Rhode Island kivételével – most csatlakoztak a kezdeményezéshez.

### *A philadelphiai konvenció*

Az Alkotmányozó Konvenció 1787. május 28-án ült össze Philadelphiában és szeptember 17-én fejezte be munkáját. Annak ellenére, hogy a Konvención a kongresszusi szabályoknak megfelelően minden állam egy szavazattal rendelkezett, az államok eltérő nagyságú delegációkat küldtek ide. New Hampshire-ből ketten, Pennsylvaniából nyolcan vettek részt a munkában. Összesen ötvenötven szerepeltek a tárgyalások különböző szakaszaiban, végül harminckilencen írták alá az elkészített dokumentumot. A küldöttek tehetséges, praktikus dolgokhoz értő emberek voltak, akik egyesítették a jogi, kereskedelmi, mezőgazdasági és háborús tapasztalatokat, és meglepően kiterjedt

ismereteik voltak a történelem és a politikai elmélet területéről. A küldöttek közül csak kevesen voltak közepes tehetségűek, legtöbbjük különlegesen rátermett volt, s élükön körülbelül egy tucatnyi valóban csodálatra méltó férfiú állt. Egészében véve, ez volt a legragyogóbb államférfiúi gyülekezet, amely valaha is összejött Amerikában, s talán az egész világon.

A Konvenció munkája négy nagy fázisban zajlott. Az elsőben, amely pont két hónapig tartott, a küldöttek megegyeztek abban, hogy egy egészen új alkotmányt javasolnak, s nem pusztán módosításokat a Cikkelyekhez. Elvetve a vita alapjául a New Jersey-i William Paterson által javasoltakat, s elfogadva Edmund Randolph virginiai kormányzó által előterjesztett vitalapot, érveltek, tárgyaltak, egyezkedtek és kompromisszumokat kötöttek, míg általános egyetértésre jutottak a javasolt új kormányzat körvonalait illetően. Július 26-án egy tíznapos szünetet tartottak, és határozataikat egy, a részleteket kidolgozó öttagú albizottság elé utalták. A munka második fázisában ez a testület elkészítette az alkotmány első fogalmazványát. A harmadik fázis folyamán, augusztus 6. és szeptember 10. között öltött testet az alkotmány addigi váza: elhatározták, hogy mely kormányzatok, mely ágazatai milyen hatalommal rendelkezhetnek, és milyen hatalmat kell megtagadni tőlük. A végső fázisban egy öttagú szövegező bizottság dolgozott: ez öntötte végső formába a szöveget.

A végül elfogadott dokumentum alkotmány volt két értelemben is. Először fizikai értelemben: meghatározta, hogy miként kell megalkotni Amerikában a kormányzatot, melyek legyenek ennek részei, ezek miként funkcionáljanak, és hogyan viszonyuljanak a többi kormányzati ághoz. Ebben az értelemben a fogalmat úgy használjuk, mint amikor egy személyre azt mondjuk, hogy „erős alkotású”, vagy „gyenge alkotású”. Másodsor jogi értelemben is alkotmányról volt szó, az Alkotmány törvény, de egy egészen különleges törvény. Blackstone a törvényt úgy határozta meg, mint „a polgári igazgatás azon rendjét, amit az állam legfelsőbb hatalma ír elő, s amely elrendel mindent, ami jó és megtilt mindent, ami rossz.” Az Alkotmány megfelel a törvény ezen definíciójának azzal a specialitással, hogy parancsai és tiltásai nem a magánszemélyekre, nem az állampolgárookra, nem a népre, hanem a kormányzatra vonatkoznak. Más szavakkal olyan törvényről van szó, amely a kormányzatot kormányozza. Mivel mindezek a fogalmak igen lényegesek az amerikai kormányzati rendszerben, röviden elemezni fogjuk, hogy az Alkotmányozó Konvenció miként döntött róluk, s miért így döntött róluk.

Ami a fizikai értelemben vett Alkotmányt illeti, a dokumentum kormányzatot hoz létre, amelynek három ágazata van: a törvényhozó (I. cikkely), a végrehajtó (II. cikkely) és a bírói (III. cikkely). Igen nehéz volt a döntés a törvényhozó ágazat felépítéséről: a küldöttek majdnem egyenlően oszlottak meg azok között, akik az egy állam = egy szavazat elv fenntartását kívánták, és azok között, akik a képviseletet a lakosság arányában akarták. Az ellentétek kompromisszummal zárultak. A Kongresszusnak nem egy, hanem két háza lett. A Szenátus, amelyben az államok megtartották az egyenlő szavazatot (mindegyik kettővel rendelkezett), és a Képviselőház, amelyben a helyek elosztása az államok között a lakosságszámra épült, amelyet a tízévenként megtartott népszámlálások határoznak meg. A szenátorokat az államok törvényhozása választja hatéves időtartamra, cserélődésük lépcsőzetesen történik, egyharmaduknak lejár a megbízatása minden két évben. A képviselőket kétéves időtartamra választási körzetekben

választják a szavazásra jogosultak. (Hogy ki rendelkezik szavazati joggal, azt az államok határozzák meg: egyetlen egy feltételt kötöttek ki: a választójog alapjának azonosnak kell lennie a Kongresszus Képviselőházára és az állami törvényhozások alsóházaira vonatkozóan.) Egy törvény elfogadásához mindkét házban többséget kell szerezni, de mivel a két ház különböző választókat képviselt, különböző jogokkal ruházták fel őket. A Szenátus, mint a még mindig részben szuverén államok képviselője, részt kapott a végrehajtó hatalomból: az elnök általi kinevezésekhez szükség volt a szenátus megerősítésére és a nemzetközi szerződésekhez a Szenátus kétharmados többsége szükséges volt. A Képviselőház, mint a nép képviselője, nem szólhatott bele a végrehajtó hatalom ügyeibe, de egyedül ez vethetett ki adókat.

A végrehajtó ágazat létrehozása a Konvención még a törvényhozóinál is nagyobb nézeteltéréseket váltott ki. A végrehajtó hatalomtól való általános félelem gyorsan és mélyen gyökeret eresztett, s bár a Konvención legtöbb résztvevője tisztában volt ennek szükségességével, többségük bizonytalanul gondolkodott róla. Ha nem lett volna George Washington, akiben mindenki bízott, és akiről mindenki tudta, hogy ő lesz a végrehajtó hatalom első feje, valószínűleg az elnöki hivatalt nem hozták volna létre. Még magával Washingtonnal is – aki a Konvención az elnöki tisztet betöltötte – eléggé bonyolult maradt a probléma. Benjamin Franklin és néhány társa több személyből álló végrehajtó hatalmat javasolt, úgy vélték, a legbiztosabb egy háromtagú testület lenne. A küldöttek többsége egyszemélyes végrehajtó hatalmat akart, de nem volt tiszta képe arról, hogy miként lehet egy ilyet megválasztani. Nagyon kényelmes lett volna, ha a Kongresszus választja az elnököt, de ez a megoldás függővé tette volna a végrehajtó hatalmat a törvényhozótól. Elméletileg kívánatosnak tűnt a népszavazással való választás, de a kommunikáció olyan lassú és akadozó volt, hogy ez gyakorlatilag kivihetetlennek tűnt. Végül eljutottak a nehézkes elektori testületi rendszerhez. Minden államban a szavazók, vagy a törvényhozások (a két variáció között a helyi törvényhozásnak kell döntenie)<sup>4</sup> annyi elektort választanak, amennyi azonos az illető államnak a szenátusi és képviselőházi képviselőivel. (Ez a vonás az államoknak, mint államoknak nagyobb beleszólást biztosított az elnökválasztásba, mint a választóknak, mint népek; ugyanakkor a kisebb lakosságú államok lakosságszámukhoz képest aránytalanul nagy beleszólással rendelkeztek.) Az elektorok saját államukban összegyűlnek, és két jelöltre szavaznak, akik közül az egyiknek egy másik állam lakosának kell lennie. Bárki kapja a legtöbb szavazatot országos összesítésben, ha az elektorok többsége őt támogatja, ő lesz az elnök, és a második legtöbb szavazatot kapott személy az alelnök.<sup>5</sup> Ha nem alakul ki többség, akkor a Képviselőház választja meg az elnököt. Eldöntetlen eredmény esetén a Szenátusra száll az alelnökválasztás joga.

Annak ellenére, hogy ennyire részletekbe menően kidolgozták a biztosítékokat arra, hogy csak a legmegfelelőbb ember kerülhessen az elnöki székbe, a Konvención vonatkozott az elnöknek tételesen felsorolt hatalmat biztosítani. Az történt, hogy egy sor hagyományosan a végrehajtó ágazathoz tartozó hatalom – a hadüzenet joga, a külföldi kormányokkal való tárgyalás joga – vagy a Kongresszusnál maradt, vagy megosztott a Kongresszus és az elnök között. Ugyanakkor szemben a Kongresszus jogainak óvatos felsorolásával, az elnöki hivatal hatalmát a Konvención csak általánosságban határozta meg, s az első főnökre bízta az adott keretek kitöltését. A képviselők más területeken is óvatosan jártak el. Az elektori szavazatok elosztásával az elnököt részben az államok,

részben a nép képviselőjévé tették; vétőjogot adtak neki a törvényhozással szemben, de biztosították, hogy a Kongresszus megsemmisíthesse ezen vétőt, mindkét házában elért kétharmados többséggel. Biztosították ugyanakkor az elnök elmozdíthatóságát is, ha a Képviselőház vád alá helyezi és a Szenátus elítéli, mert „árulást, vagy más nagyobb bűnököt” követett el.

Nem okozott kisebb problémát a bírói ágazat felépítésének és autoritásának kidolgozása sem. Abban mindenki egyetértett, hogy szükség van egy bírósági rendszerre, de egy sor félelem és ellenérzés kapcsolódott azon elképzelésekhez, amelyek ennek létrehozására és hatáskörére vonatkoztak. Végül a Konvenció másra hárította a felelősséget. Létrehozott egy Legfelső Bíróságot, de ennek formájáról és az alsóbb fokú bíróságokról (bele értve az állami bíróságokat is) átengedte a döntést a Kongresszusnak. A Legfelső Bíróságnak néhány specifikus esetre vonatkozóan adtak kiinduló hatáskört, annak eldöntését, hogy lesz-e és milyen feljebbviteli hatásköre, a Kongresszusra bízta. Összefoglalóan azt mondhatjuk, hogy gyakorlati okokból a bírósági rendszer létrehozását, megalkotását a Konvenció átengedte a Kongresszusnak.

Ami pedig az Alkotmányt, mint jogszabályt illeti, ennek legnyilvánvalóbb jellegzetessége a VI. cikkelyben megfogalmazott legfelsőbb-jog klauzula: „Ezen alkotmány s azon törvények, melyeket az Egyesült Államok ennek alapján önmaguk számára hozni fognak, úgyszintén az Egyesült Államok által kötött és ezután kötendő szerződések lesznek az ország legfőbb törvényei; minden állam bírái kötelezettek ezeket tiszteletben tartani, nem tekintve arra, ha az egyes államok alkotmánya s törvényei ezekkel nem talán ellenkezésbe jönek.” Egy sor speciális parancsot és tiltást is tartalmaz a dokumentum, amelyek közül a legfontosabban az I. cikkely 8., 9. és 10. szakasza. A nyolcadik szakasz felsorolja a Kongresszus jogait, a 9.-ben megtalálhatjuk, hogy mit nem tehet a Kongresszus, végül a 10. szakaszban mindazt összefoglalták, amit az állami kormányzatok nem tehetnek. A IV. cikkely bizonyos szabályokat sorakoztat fel az államok egymásközi, valamint az egyes államok és a nemzeti kormányzat közti kapcsolatra vonatkozóan. Ugyanitt fogalmazódik meg az az Egyesült Államokkal szembeni követelmény, hogy biztosítani kell minden állam számára a „köztársasági kormányformát”.

Végül az Alkotmány, a ratifikációs folyamat eljárásán keresztül megválaszolja az amerikai hatalom végső forrására vonatkozó kérdést, azaz azt, hogy Blackstone kifejezésével éljünk, hogy mi az a „legfelsőbb hatalom”, amely jogot ad a kormányzashoz. Ez a forrás, ez a hatalom a népben gyökeredzik, de nem a népben, mint egészben, hanem inkább, mint több állam népében. 1787-ben a nép ily megosztásban létezett részben azon plurális viszonyok következtében, amelyekben a függetlenséget kikiáltották, részben azért, mert különálló állami alkotmányokat alkotva, vagy elfogadva korábbi kötöttségekkel rendelkezett. Lehetőség volt egy erősebben lokális, vagy egy erősebben általános kormányzat létrehozására is, de csak azzal a feltétellel, ha egyetértének azon hatalom újraelosztásában, amit az egyedi állami kormányzatoknak biztosítottak már előzőleg. Mindez az állami alkotmányok alapvető változtatását követelte volna meg, s ezt csak minden egyes állam népe végezhetné el külön-külön.

Mindezek következtében – s mivel nyilvánvaló volt, hogy a ratifikációt megkönnyíti – az Alkotmányozó Konvenció meghatározta az alkalmazandó eljárás módját. Teljesen figyelmen kívül hagyták a cikkelyek módosításának szabályait, amelyek mind a tizenhárom törvényhozás egyetértését követelték meg. Ehelyett az Alkotmányt

megküldték a Kongresszushoz, hogy az juttassa el az államok törvényhozásához, amelyeknek speciális, közvetlen szavazással választott konvenciók elé kellett terjeszteniük a dokumentumot „jóváhagyásra és ratifikálásra”. Ha kilenc állam konvenciója ratifikál, az Alkotmány kötelezővé válik az adott kilenc állam számára, s megkezdhetik a kormányzat kiépítését. Az, hogy további államok csatlakozzanak-e az átalakított, újrakonstituált unióhoz, az egyedül tőlük függ.

### *Az alkotmány politikai filozófiája*

Az Alkotmányt tulajdonképpen gyorsan elfogadták. Három állam konvenciója még 1787 vége előtt ratifikálta, két további 1788 januárjában, s mire New Hampshire júniusban megszavazta az elfogadást, megvolt a szükséges kilenc állam. Virginia és New York a következő hónapban ratifikáltak. Ezzel nem akarjuk azt mondani, hogy nem volt ellenállás. Pennsylvania csak bizonyos federalista trükkök után ratifikált (federalistáknak hívták magukat, tulajdonképpen félrevezető módon, az alkotmány hívei); a Massachusetts-i, New Hampshire-i, New York-i és Virginia-i küldöttek többsége valószínűleg ellene volt a ratifikációnak konvenciójuk kezdetén; North-Carolina visszautasította a ratifikációt 1788-ban és nem is változtatott álláspontján 1789 novemberéig; Rhode Island 1790 májusáig tartott ki. Mindezek ellenére a federalisták meglehetősen gyors győzelmet arattak.

Ezen időszakban az Alkotmányt mélyrehatóan elemezték, vitatták és magyarázták újságcikkekben, pamfletekben és a ratifikáló konvenciókon. Az Alkotmány legismertebb védőirata azon nyolcvanöt esszéből álló sorozat volt, amelyet „Publius” néven írtak alá, s amelyet összefoglaló néven *A federalista* (The Federalist) néven ismerünk, s amelyet Hamilton, Madison és John Jay írtak. Ezekből a különböző elemzésekből, magából az Alkotmányból és az adott időszakra vonatkozó történelmi ismereteinkből egy valóban tiszta képet lehet nyerni arról a politikai és jogi filozófiáról, amelyre Amerika alaptörvénye épült.

A rendszer szelleme részben azon probléma megoldásából következik, amelyet az Angliával való szakítás okozott. Az angol kormánynak Bolingbroke–Montesquieu-féle ismertetése, amelyet a legtöbb amerikai, ha tévesen is, de elfogadott, azt mondta, hogy a kormányzatot korlátozza a hatalom megosztásának elve, mivel a kormányzat minden ágazata lehetőségekkel rendelkezik arra, hogy megakadályozza, vagy legalábbis késleltesse a másik akcióját. Ezen elvnek elméletileg értelme volt az angol rendszerben, mivel minden ágazat olyan embereket képviselt, akinek öröklött státusza volt – királyokat, lordokat és közembereket. Az Egyesült Államokban azonban nem létezett öröklött státusz, kivéve a rabszolgákét, s ezért a model nem volt megfelelő. Mindezek ellenére gyakorlatilag minden amerikai egyetértett abban a hiedelemben, hogy a hatalmi ágak megosztása nélküli kormányzat elkerülhetetlenül a zsarnoksághoz vezet, még akkor is, ha a tisztségviselőket a nép választja.

Az Alkotmány megoldása két új, az amerikaiak által kidolgozott elvnek az elfogadásából állt: azaz a federalizmusból és a vegyes rendszerből, amelyben a kormányzati ágak különállóak, de funkcióikban átfedik egymást. Az első elvnek megfelelően a



hatalom megosztott volt egy függőleges tengely mentén az országos, az állami és a helyi kormányzatokban. Ráadásul, hogy a többségi hatalom lehetséges zsarnoksága ellen védelmet nyújtson az Alkotmány, a népet két módon is elválasztotta a kormányzattól. A tisztviselők egy részét közvetlenül, más részét közvetetten választották: a Képviselőház tagjait a szavazók közvetlenül a választókerzetekben, a szenátorokat olyan törvényhozások, amelyeket a szavazók közvetlenül választottak. Az elnököt elektórok választották, akiket viszont az állami törvényhozások által megfelelőnek tartott módon jelöltek ki. A bírákat az elnök nevezte ki a szenátus jóváhagyásával. Ugyanakkor időkorlátok is voltak: a Képviselőház tagjai két évig, a Szenátus tagjai hat évig, a bírák életük végéig, vagy amíg viselkedésük kifogás alá nem esett, szolgáltak. Mindezen eszközök segítségével, bár a hatalom a néptől származott, elérték, hogy nem nyílt lehetőség arra, hogy a nép, vagy annak bármely csoportja akaratát közvetlenül és azonnal kifejezhesse.

A rendszer szellemének egy másik aspektusa abból a tényből származott, hogy a hatalom megosztása és meghatározása a vízszintes tengely mentén nem volt mereven fixálva és nem volt precíz. A végrehajtó és törvényhozó ágazatok, bár elkülönültek, lehetőséggel rendelkeztek egymás működésének akadályozására, s ez igaz volt a kormányzat különböző szintjeire is. Egy sor hatalmat bizonytalanul határoztak meg, a bírósági struktúrát csak körvonalazták, s a Kongresszusra bízták, hogy változtassa azt meg, s még az állami bíróságokat is foglalja bele a rendszerbe. Ez a tény – mármint az, hogy a hatalmat nem pontosan definiálták és megváltoztatható volt ugyanolyan jellegű politikai harcok következményeként, mint amilyen magának az Alkotmánynak is életet adott – a rendszert életképesse tette. Képes volt arra, hogy háborúkat és forradalmakat, a legmélyebb gazdasági, társadalmi és technológiai változásokat átéljen, arra, hogy több, mint húsz alkalommal kiegyéssék, a mindezek ellenére megtartsa eredeti lényegét.

(Fordította: Szabó Dániel)

### Jegyzetek

1. Charles Townshend angol pénzügyminiszterről, a törvényjavaslat betervezőjéről kapta elnevezését. Ezt az adót *behozatali* vámként vetették ki, mivel a Bélyegtörvény (ami *belső* adó volt) csődöt mondott.
2. Connecticut és Rhode Island chartája volt a legliberálisabb, amely gyakorlatilag önkormányzatot biztosított a két gyarmatnak. Ez tette lehetővé, hogy – a királyi hatalomra vonatkozó részek elhagyásával – alkotmányos életüket a 17. században elnyert királyi adománylevél keretei között folytassák.
3. Daniel Shays, a függetlenségi háború veteránja volt a felkelők vezetője.
4. Az Alkotmánynak ezt a rendelkezését a 17. Alkotmánymódosítás 1913-ban megváltoztatta. Azóta a szenátorokat az egyes államok népe *közvetlen* szavazással választja.
5. Az Alkotmánynak ezt a rendelkezését az 1800. évi „döntetlen” elektori eredmények miatt megváltoztatták. Az Alkotmány 1804. évi 12. módosítása értelmében a választások előtt el kell dönteni, hogy melyik jelölt indul az elnöki, melyik az alelnöki hivatal elnyeréséért.

(A szerk. jegyzetei.)