

**DOCUMENTA HISTORICA 27.**  
A JATE Történész Diákkör kiadványa

**AZ AMERIKAI ALKOTMÁNYOZÁSI VITA:  
A FÖDERALISTÁK ÍRÁSAIBÓL  
(1787–1788)**

Fordította és sajtó alá rendezte:  
**BERKES TÍMEA**

Szeged  
1996



*Documenta Historica 27.*



**DOCUMENTA HISTORICA 27.**  
**A JATE Történész Diákkör kiadványa**

**AZ AMERIKAI ALKOTMÁNYOZÁSI VITA:  
A FÖDERALISTÁK ÍRÁSAIBÓL  
(1787—1788)**

Fordította és sajtó alá rendezte:  
**BERKES TÍMEA**

Szeged  
1996

A dokumentumok forrásai:  
The Federalist Papers  
by Alexander Hamilton, James Madison and John Jay.  
With an introduction and commentary by Gary Wills.  
A Bantam Classic. Bantam Books,  
New York, Toronto, London, Sidney, Auckland, 1982.  
pp. 42—49, 189—202, 237—243, 261—265, 270—275, 354—361.

Szakmai és nyelvi lektor  
KUKOVECZ GYÖRGY

Sorozatszerkesztő  
PÁNDI LAJOS

©JATE Történész Diákkör, 1996.  
Berkes Tímea, 1996.

HU—ISSN 1216—0954

## BEVEZETÉS

A tizenhárom amerikai gyarmat a függetlenségi harc során olyan intézményeket alakított ki, amelyek lehetővé tették az egymással való együttműködést. A legfontosabb ilyen intézmény a kontinentális kongresszus volt. A kongresszusok működése az államokat tekintette alapegységnek: a küldöttek államukat képviselték, és a szavazás is államonként zajlott.

Az államok szövetségének megszilárdítása érdekében 1777 novemberében a kongresszus megalkotta az amerikai konföderáció alaptörvényét, amely végül 1781-ben lépett életbe, mivel addigra fogadta el mindegyik állam.<sup>1</sup> A konföderáció alaptörvénye tulajdonképpen az addigi gyakorlatot szentesítette: az államok közötti együttműködés keretét szolgált.

Az amerikai politikai életet ekkor két jelenség nehezítette. Egyrészt a konföderáció vezetése igen gyenge volt, mivel a konföderációt inkább szövetségnek tartották, mint kormányzatnak.<sup>2</sup> Nem vehetett ki adókat, így anyagi függetlensége nem volt biztosított, döntései pedig nem voltak kötelező érvényűek az egyes államokra. A központi kormányzat gyengesége köztudott tény volt, annak megítélése azonban eltérő lehetett: az államok szuverenitását mindennél fontosabbnak tartók számára kívánatos és fenntartandó állapot volt, míg az államszövetséget erősíteni akarók szerint ezt haladéktalanul meg kellett szüntetni. A másik jellemző, aminek megváltoztatásában már inkább egyetértettek, az állami kormányzatok instabilitása volt. Az amerikai államok ugyanis szigorúan köztársasági berendezkedést választottak maguknak, ami mindenütt egyértelműen a törvényhozások döntő befolyását és a végrehajtó hatalom gyengeségét jelentette. A törvényhozásokat gyakran választották, a törvények gyakran változtak, ami bizonytalanságot okozott.

---

<sup>1</sup> Szövegét lásd Kelly—Harbison—Belz, 1983. 740—747.

<sup>2</sup> Uo. 86—87.

Ez a két ok vezetett el ahhoz, hogy végül 1787 májusára alkotmányozó konventet hívtak össze Philadelphiába.<sup>3</sup>

Az alkotmánykészítők előtt álló feladat az volt, hogy megpróbáljanak egy hatékony központi kormányzatot felállítani úgy, hogy egyrészt ne sértsék meg a köztársasági alapelveket, másrészt a létrehozandó egységen belül az államokat is megőrizték politikai egységnek. A korszak politikai gondolkodása szerint a népi kormányzat, amit általában a „köztársasági” jelző alatt értettek, és a nagy kiterjedésű állam összeegyeztethetetlen. Általánosan idézett volt Montesquieu véleménye, miszerint demokrácia csak kis államokban valósulhat meg. Az alkotmány létrehozói a kérdést egyrészt a képviselői demokrácia eszközével oldották meg. Másrészt azonban — a közkeletű fogalmakkal szemben — kijelentették, hogy minden hatalmi ág minden tisztviselője a nép megbízottja. Ennek elméleti alapja az a tétel volt, hogy minden hatalom forrása a nép. Az új az volt ebben, hogy szakított a korábban elfogadott kevert alkotmány-elmélettel, ami szerint — az angol alkotmány mintájára — egy kormányzatban az egyensúlyt az teremti meg, ha a kormányzatban megtalálható a monarchikus, az arisztokratikus és a demokratikus kormányforma egy-egy vonása, a neki megfelelő hatalmi ágban. Azzal, hogy minden köztisztviselőt a nép megbízottjának tekintettek, gyakorlatilag demokratizálták a korábban monarchikus hatalomnak tekintett végrehajtó és az arisztokratikusnak tekintett szenátusi ágat, illetve a bírói hatalmat is.<sup>4</sup> Ezzel érveltek azok ellen, akik túl erősnek tartották a javasolt elnöki hatalmat. Az államok és a szövetség viszonyát tekintve az volt a nehéz feladat, hogy az alkotmány híveinek erős központi kormányzatot kellett támogatniuk, ugyanakkor azonban az államok függetlenségét féltőket meg kellett nyugtatniuk, hogy nem veszítik el önállóságukat az államok. Ezt a félelmet csak azzal tudták enyhíteni, hogy a szövetségi kormányzat hatásköre csak bizonyos esetekre terjed ki, a többiben az államok önállóak maradnak. Ezt az érvüket azonban gyengítette az, hogy a korábbi gyakorlat-

---

<sup>3</sup> Az alkotmányozó konvent előkészítése korábban kezdődött. 1786 szeptemberében Annapolisban gyűlést tartottak, amelynek eredeti célja a kereskedelem szabályozása volt. Azonban a gyűlés során, elsősorban James Madison és Alexander Hamilton javaslatára, alkotmányozó konvent összehívását javasolták a kongresszusnak. A konvent összehívását végül Rhode Island kivételével minden állam elfogadta, így ülhettek össze a philadelphiai alkotmányozó konvent. Kelly—Harbison—Belz, 1983. 91.

<sup>4</sup> Lásd Wood in: Dunn, 1995.



tal szöges ellentétben az alkotmány érvénybe lépéséhez nem volt szükség minden állam jóváhagyása, hanem elég volt kilenc államé is.

Az alkotmány tervezete 1787 szeptemberére készült el. A tervet minden államban az e célra választott alkotmányozó gyűlés vitatta meg.

Az alkotmányozó vitát mind az alkotmány támogatói, mind ellenfelei propagandával igyekeztek saját véleményüknek megfelelő irányba befolyásolni. Az alkotmány támogatóit federalistáknak, ellenzőit antifederalistáknak nevezték. Az elnevezés pontatlan, hiszen a federalista kifejezés inkább az erős központi kormányzat ellenfeleire, az államszövetség híveire illett volna. (Egy kortárs szerint pontosabb lett volna a ratifikálók és a nem ratifikálók, azaz *Rats* és *Anti-Rats* elnevezés.<sup>5</sup>) A vita során a federalisták voltak helyzeti előnyben, hiszen köztudott volt, hogy George Washington és Benjamin Franklin az alkotmányt támogatja.

Az alkotmányozási vita során négy állam bír különleges jelentőséggel: Pennsylvania, Massachusetts, Virginia és New York. Az alkotmány ellenzőinek a helyzete New York államban volt talán a legerősebb: közéjük tartozott George Clinton kormányzó is. Így a federalisták legnagyobb hatású „propagandája” is ebben az államban zajlott. Alexander Hamilton ötlete volt egy cikksorozat megjelentetése a New York-i sajtóban. A cikksorozathoz megnyerte John Jay és — az egyébként Virginia államból származó — James Madison közreműködését is. A 85 írásból álló cikksorozat *Publius* álnév alatt jelent meg 1787 őszén és 1788 tavaszán, majd *The Federalist Papers* címmel vált ismertté.

A *Federalist Papers* érdekessége az, hogy aktuálpolitikai célból írt cikksorozat ugyan, azonban ezt a közvetlen politikai célt igen erős elméleti megalapozással akarja elérni. Ennek köszönhetően a cikksorozatot máig az amerikai alkotmány leghitelesebb értelmezésének tartják, annál is inkább, mivel az alkotmány fő megszövegezője James Madison volt. Másik érdekessége az, hogy a *Publius* álnév alatt zömmel két olyan ember írásai jelentek meg, akik később igen eltávolodtak egymástól. Ennek ellenére *Publius* írásai egységes egésznek tekinthetők.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Gary Wills bevezetése a fordítás alapjául szolgáló kiadásban. xii.

<sup>6</sup> Néhány írás szerzője hosszú ideig vitatott volt, mivel mind Madison, mind Hamilton magáénak vallott egyes cikkeket. Erről lásd Jacob E. Cooke bevezetését a *The Federalist* 1961-es kiadásában, pp. XIX—XXX. A mérvadó kiadásnak ez az 1961-es kiadás számít.

Az írások „New York Állam Népehez” szólnak. Az érvelés menetét Hamilton az első írásban vázolta, ezt többé-kevésbé tartották is. Az írások először bebizonyították, hogy Amerika népének a boldogulásához Unióra van szükség. A következő lépés annak bebizonyítása volt, hogy a fennálló konföderáció nem képes megfelelően biztosítani az Unió működését. A következő írások azt vizsgálják, hogy a javasolt alkotmány milyen módon biztosítja a megfelelő felépítésű Uniót, végül azt derítik ki, hogy az alkotmány megfelel-e a köztársasági alapelvnek. Az írások közül a kortársak számára valószínűleg azok voltak a legérdekesebbek, amelyek az akkor fennálló rendszer elégtelenségét bizonyították be, illetve a leggyakoribb félelmeket oszlatták el (például az államok beolvadásától való félelmet). Ma inkább azok az írások az olvasottabbak, amelyek a végül elfogadott alkotmány jellemzőit, a különböző hatalmi ágak szerkezetét elemzik<sup>7</sup>.

A három szerző közül számunkra John Jay (1745—1829) a legkevésbé ismert. A kortársak számára azonban az írások megjelenésekor ő volt a legismertebb. Jogász volt, New York állam alkotmányának megalkotója, az 1783-as békeküldöttség egyik tagja. A 85 írásból öt az övé: ennek oka az, hogy 1787 őszén egy utcai zavargásban megsebesült, és később csak egy írás erejéig vett részt a munkában. Jay elsősorban a külügyeket és az ország védelmét érintő témákkal foglalkozott írásaiban.

Alexander Hamilton (1755—1804) szintén jogász volt. A függetlenségi háborúban Washington szárnysegédje volt, később a kontinentális kongresszus tagja. Ő fogalmazta meg az alkotmányozó konventet összehívó határozatot is. A *Federalist Papers* írásainak zöme tőle származik, elsősorban a létező konföderáció elégtelenségét bemutató cikkek, illetve a javasolt alkotmány bemutatásánál a végrehajtó és a bírói hatalmat elemző írások.

James Madison (1751—1836) Virginia államból származott, a cikksorozat megírásában csak azért tudott közreműködni, mert akkor éppen New Yorkban ülésezett a kongresszus, aminek tagja volt. Korábban Virginia állam alkotmányának kidolgozásában is részt vett. A szövetségi alkotmányban is ő a legfőbb megszervezője, így az „alkotmány atyjának” szokták nevezni. Az ő feladata volt a javasolt alkotmány általános jellemzőinek bemutatása, illetve a törvényhozó hatalom ismertetése. 1788 tavaszán

---

<sup>7</sup> Az amerikai alkotmány szövege magyar nyelven olvasható a *Rubicon* 1994/9. száma mellékletének 6—12. oldalán.

a kongresszus befejezte munkáját, neki vissza kellett térnie Virginiába, így a cikksorozat befejező részében már nem vett részt.

A következő válogatásban szereplő dokumentumok közlésénél két dolgot tartottam szem előtt. Egyrészt minden dokumentum teljes egészében szerepel, nem csonkítottam meg a szöveget. Másrészt arra törekedtem, hogy a 85 írásból kiválasztott hét írás érintse az alkotmány vitája során felmerült legfontosabb kérdéseket. Természetesen itt csak a „federalista” álláspont jelenik meg: a kép akkor lenne teljes, ha az antifederalisták írásaiból is születne válogatás.

## IRODALOMJEGYZÉK:

### A fordítás alapjául szolgáló kiadás:

*The Federalist Papers* by Alexander Hamilton, James Madison and John Jay. With an introduction and commentary by Gary Wills. A Bantam Classic, Bantam Books, 1982.

### Felhasznált más kiadások:

- *The Federalist*. Edited, with Introduction and Notes, by Jacob E. Cooke. Meridian Books. The World Publishing Company, Cleveland and New York, 1961.
- *The Federalist Papers*. With an introduction, table of contents and index of ideas by Clinton Rossiter. A Mentor Book, 1961.

### Ajánlott irodalom:

- Martin Diamond: A föderalista. in: *A politikai filozófia története II*. Szerk.: Leo Strauss és Joseph Cropsey. Európa, 1994. pp. 204–233.
- Hannah Arendt: *A forradalom*. Fordította Pap Mária. Európa, 1991.
- Gordon S. Wood: A demokrácia és az amerikai forradalom. in: John Dunn: *A demokrácia. Befejezetlen utazás Kr.e. 508 – Kr.u. 1993*. Akadémiai, 1995. pp. 143–164.
- Gordon S. Wood, *The Creation of the American Republic 1776–1787*. The University of North Carolina Press, 1969
- Bernard Bailyn, *The Ideological Origins of the American Revolution*. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1967
- Alfred H. Kelly—Winfred A. Harbison—Herman Belz, *The American Constitution. Its Origins and Development*. W.W. Norton and Company Inc., New York, London, 1983. (első kiadás 1948).

Egy jól megalkotott unió által ígért számos előny közül a frakciózás erőszakának megtörésére és fékentartására való hajlama érdemli a legpontosabb kifejtést. A népi kormányzatok híve akkor aggódik legjobban az ilyen kormányzatok jó híréért és sorsáért, amikor az erre a veszélyes bűnre való hajlamukon tűnődik. Így nem is mulasztja el, hogy megfelelően értékeljen minden olyan tervet, ami hatásos gyógymódot ajánl erre anélkül, hogy saját alapelveit megsértené. A népi tanácsokba bekerült bizonytalanság, igazságtalanság és zűrzavar voltak valójában azok a halálos kórok, amelyek mindenütt a népi kormányzatok vesztét okozták, mint ahogy ezek azok a legnépszerűbb és legeredményesebb témák, amelyekből a szabadság ellenfeleinek a leghangzatosabb szónoklatai erednek. Nem lehet eléggé csodálni azokat az értékes javításokat, amelyeket az amerikai alkotmányok mind az ősi, mind a modern népi modelleken végrehajtottak, igazolhatatlan részrehajlás lenne azonban azt állítani, hogy ezt a veszélyt a kívánt és várt hatékonysággal küszöbölték ki. Legmegfontoltabb és legerényesebb polgáraink panaszát halljuk mindenünnen, olyanokét, akik barátai a köz- és magánbecsületnek csakúgy, mint a közsabadságnak és a személyes szabadságnak, hogy kormányzataink túl bizonytalanok, hogy a rivális pártok viszályaiban a közjó figyelmen kívül hagyatik, és hogy az intézkedéseket igen gyakran nem az igazság szabályainak megfelelően és a kisebbség jogainak tiszteletben tartásával hozzák meg, hanem az elfogult és erőszakos többség túlereje által. Bármi buzgón kívánnánk is, hogy ezek a panaszok alaptalanok legyenek, az ismert tények tanúbizonysága nem teszi lehetővé, hogy tagadjuk, hogy bizonyos fokig igazak. Jelenlegi állapotunk figyelmes vizsgálatával azt találjuk azonban, hogy a bennünket érő bajok közül némelyeket hibásan tulajdonítottak kormányaink működésének, az is kiderül ugyanakkor, hogy más okok nem önmagukban felelősek sok szerencsétlenségünkért, különösen nem a közszerződések iránt megnyilvánuló általános és növekvő bizalmatlanságért és a magánjogok féltéséért, amelyeket a földrészt egyik partjától a másikig visszhangoznak. Ezek elsősorban, ha nem teljes egészében, annak a bizonytalanságnak és igazságtalanságnak a következményei, amellyel a frakciózás szelleme fertőzte meg közhivatalainkat.

Frakció alatt állampolgárok egy olyan csoportját értem, alkossák akár az egésznek a többségét, akár a kisebbségét, akiket valamely, más polgárok

jogaira vagy a közösség állandó és egységes érdekeire veszélyes közös szenvedély vagy érdek egyesít és mozgat.

A frakciózás által okozott bajokat két módon lehet kivédeni: vagy okait kell megszüntetni, vagy hatásait kell ellenőrzés alatt tartani.

A frakciózás okainak megszüntetésére szintén két mód nyílik. Az egyik a frakciózás létezéséhez nélkülözhetetlen szabadság megszüntetése, a másik pedig minden polgár véleményének, szenvedélyének és érdekének egységesítése.

Az első gyógymódra minden másnál jogosabb az a megállapítás, hogy a gyógyszer rosszabb, mint a betegség. A szabadság az a frakciózásnak, mint a levegő a tűznek, olyan táplálék, amely nélkül azonnal ellobban. Nem lenne azonban kevésbé őrülség a szabadságot, ami a politikai élet számára nélkülözhetetlen, eltörölni csupán azért, mert a frakciózást élteti, mint a levegőnek, ami az animális élethez létfontosságú, a megsemmisítését óhajtani, csupán azért, mert a tűznek a romboló erejét adja.

A második megoldás éppen olyan megvalósíthatatlan, mint amilyen oktalan lenne az első. Mindaddig, amíg az ember értelme esendő és szabadságában áll ezzel élni, különböző vélemények létezni fognak. Amíg az ember értelme és ön-szeretete kapcsolatban áll egymással, véleményei és szenvedélyei kölcsönösen befolyásolni fogják egymást, az utóbbiak az előbbiekhöz fognak kötődni. Az érdekek egyformaságának nem kevésbé elháríthatatlan akadálya az emberek képességeinek különbözősége, amiből a tulajdonhoz való jog ered. A kormányzat elsődleges célja ezeknek a képességeknek a védelme. A vagyonszerzés különböző és egyenlőtlen képességeinek védelméből egyenesen következik a különböző mértékű és fajtájú vagyon birtoklása, ezeknek az adott birtokosok érzelmeire és nézeteire gyakorolt hatása pedig a társadalom különböző érdekcsoportokra és pártokra szakadását vonja maga után.

A pártosodás rejtett okai így az ember természetének részei, és a polgári társadalom különböző körülményeinek megfelelő mértékben mindenütt működnek. Az emberiséget pártokra osztotta a vallásért, a kormányzatért és sok más ügyért való lelkesedés, az elméletben csakúgy, mint a gyakorlatban, a kiemelkedésért és hatalomért becsvágyóan versengő különböző vezetőkhez, vagy az olyan emberekhez való kötődés, akik vagyona izgatta az emberi szenvedélyeket. Mindez kölcsönös ellenséges-ségre tüzelte az embereket, és sokkal inkább egymás zaklatására és elnyomására tette őket hajlamossá, mint a közös javukért való együtt-

működésre. Olyan erős az emberiség ezen hajlama az ellenségeskedésre, hogy ahol nem adódik tényleges alkalom rá, ott a legkomolytalanabb és legkitaláltabb megkülönböztetések elegendők az ellenséges érzelmek felkeltésére és a legerőszakosabb összetűzések szítására. A frakciók leggyakoribb és legtartósabb forrása azonban a vagyon egyenlőtlen elosztása. A vagyonnal bírók és a vagyontalanok mindenkor külön érdekcsoportot alkottak a társadalomban, a hitelezők és adósok ugyancsak. A földérdekeltség, az ipari érdekeltség, a kereskedelmi érdekeltség, a pénzérdekeltség, több más kisebb érdekekkel együtt a civilizált nemzetekben szükségszerűen kialakul és azt különböző osztályokra osztja, amelyeket eltérő vélemények és nézetek mozgatnak. A modern törvényhozás legfőbb feladata ezeknek az eltérő és egymással ütköző érdekeknek a szabályozása, ami a kormányzat szükségszerű és szokásos működésének részévé teszi a pártoskodás és frakciózás szellemét.

Senki nem lehet saját ügyének bírója, mert érdeke bizonyosan elférdíténé ítéletét és valószínűleg megrontaná becsületét. Ugyanekkora, sőt nagyobb okból alkalmatlan emberek egy csoportja arra, hogy egyszerre legyen bíró és érintett fél. Mégis, mik a törvényhozás legfontosabb törvényei, ha nem olyan bírói döntések, amelyek nem annyira egyes emberek jogait, mint polgárok nagy csoportjainak jogait érintik, és mik a törvényhozók különböző csoportjai, ha nem az általuk eldöntendő ügyek támogatói és érintettjei? A magánadósságokról nyújtanak be törvényjavaslatot? Olyan kérdés ez, amiben a hitelezők az egyik, az adósok a másik oldalon állnak. Az egyensúlyt köztük az igazságnak kellene megtartania. Mégis maguk az érintettek a bírák, ahogy nekik is kell lenniük, így a nagyobb számú párt, más szóval a legerősebb frakció fog győzedelmeskedni. A hazai iparcikkeket szükséges-e, és ha igen, milyen mértékben, a külföldi áruk korlátozásával támogatni? Mindezek olyan kérdések, amelyeket eltérő módon ítélnék meg a földbirtokos és a gyáros osztályok, és valószínűleg egyik sem úgy, hogy egyedül az igazságot és közjót tartja szem előtt. A különböző vagyoni osztályok közötti adófelosztás olyan dolog, ami a legnagyobb pártatlanságot igényelné, mégis, nincs talán még egy olyan törvényhozási intézkedés, ami nagyobb lehetőséget és kísértést jelentene a legnagyobb pártnak az igazság megtiprására. Minden fillér, mellyel a kisebbséget terhelik meg, megtakarítást jelent saját zsebüknek.

Hiábavaló azt állítani, hogy felvilágosult államférfiak képesek lesznek ezen ütköző érdekek összeegyeztetésére és a közjónak való alávétetésére. Nem

mindig lesznek felvilágosult államférfiak a vezetésben. Egyes esetekben pedig lehetetlen is az ilyen összeegyeztetés közvetett és távoli megfontolások nélkül, amelyek ritkán kerekednek felül azon a közvetlen érdeken, amelyet egy párt mások jogainak vagy az egész üdvének figyelmen kívül hagyásában lelhet.

Mindebből tehát arra a következtetésre jutottunk, hogy a frakciózás *okait* nem lehet megszüntetni, így az egyetlen gyógyír *hatásai* ellenőrzésében keresendő.

Ha a frakció nem alkot többséget, a gyógymódot a köztársasági alapelv jelenti, ami felhatalmazza a többséget arra, hogy e frakció fenyegető szándékait rendszeres szavazással megghiúsítsa. Így e csoport akadályozhatja az adminisztrációt és felforgathatja a társadalmat, de nem lesz képes arra, hogy az alkotmány leple alatt megvalósítsa erőszakos törekvéseit. Azonban ha a frakciót a többség alkotja, a népi kormányzat formája lehetővé teszi számára azt, hogy mind a közjót, mind más polgárok jogait feláldozza uralkodó szenvedélyének vagy érdekeinek. Így vizsgálódásunk fő célja az, hogy az ilyen frakció veszélyei ellen biztosítsuk a közjót és a magánjogokat, ugyanakkor pedig megőrizzük a népi kormányzat szellemét és formáját. Hozzáteszem ehhez azt is, hogy ez az a nagy kívánalom, ami egyedül képes arra, hogy megmentse ezt a kormányformát a gyaláztatótól, ami alatt oly sokáig működött, és ez teszi ezt a kormányformát az emberiség megbecsülésére és alkalmazására méltóvá.

Hogyan érhető el ez a cél? Nyilvánvalóan két mód egyikén. Vagy meg kell előzni olyan többség kialakulását, amely egyidőben bír azonos szenvedéllyel vagy érdekekkel, vagy az ilyen szenvedéllyel és érdekekkel bíró többség számát és elhelyezkedését úgy kell meghatározni, hogy ne legyenek képesek összefogni és elnyomó intézkedéseiket életbe léptetni. Ha szándék és lehetőség egybe talál esni, tudjuk jól, hogy nem számíthatunk arra, hogy erkölcsi vagy vallási indítékok megfelelő visszatartó erőt jelentenek. Nem azok egyének igazságtalansága és erőszaka esetében sem, hatékonyságuk pedig az együttműködők számának arányában csökken, azaz épp olyan mértékben, ahogyan hatékonyságukra szükség lenne.

Ebből a szempontból levonhatjuk azt a következtetést, hogy a tiszta demokrácia, ami alatt olyan társadalmat értek, ami kis számú polgárból áll, akik személyükben gyűlnek össze és gyakorolják a kormányzást, nem ad gyógyírt a frakciózás ártalmaira. Csaknem minden esetben kialakul egy közös szenvedély vagy érdek a közösség többségében, a kapcsolat és



együttműködés pedig a kormányzat formájából ered, és nincs semmi, ami gátat vehetne a gyengébb fél vagy egy fenyegetett személy feláldozására való késztetésnek. Ez az oka annak, hogy az ilyen demokráciák szinte mindig a felfordulás és küzdelem szinterei voltak, a személyes biztonsággal és a tulajdonhoz való joggal összeegyeztethetetlennek bizonyultak, és általában olyan rövid életűek voltak, amilyen erőszakos véget értek. Az ezt a kormányformát támogató elméleti politikusok tévesen feltételezték, hogy ha az emberiség számára a politikai jogok teljes egyenlőségét biztosítják, akkor az emberek vagyunkban, véleményükben és szenvedélyeikben is teljesen egyenlővé és egyformává válnak.

Egy köztársaság, ami alatt képviseleti rendszeren nyugvó kormányzatot értek, ettől eltérő távlatot nyújt, és megoldást kínál minderre. Vizsgáljuk meg, melyek azok a pontok, ahol eltér a tiszta demokráciától, és meg fogjuk érteni mind a gyógy mód természetét, mind azt a hatékonyságot, amelyet az unióból kell nyernie.

Demokrácia és köztársaság között két lényeges különbség van. Az egyik az, hogy utóbbiban a kormányzatot polgárok olyan kis csoportjára ruházták, amelyet a többi polgár választott, a másik különbség pedig az, hogy az utóbbit nagyobb méretű és nagyobb számú polgárral bíró országra lehet kiterjeszteni.

Az első különbség következménye egyrészt az, hogy finomítja és tágítja a közvélekedéseket azáltal, hogy polgárok választott testületén bocsátja azokat keresztül: e testület tagjainak bölcsessége lehet legalkalmasabb arra, hogy az országuk valódi érdekeit figyelembe vegyék, és őket teszi hazaszeretettük és igazságszeretettük legkevésbé hajlamossá arra, hogy ezen érdekeket időleges vagy részrehajló megfontolásoknak feláldozzák. Ilyen szabályozás alatt könnyen előfordulhat, hogy a nép képviselői által kifejezett közvélemény jobban megfelel a közjónak, mint ha azt maga az e célból összehívott nép fejezné ki. Másrészt azonban ez a hatás megfordulhat. Frakciózó hajlamú, helyi előítéletekkel vagy veszélyes tervekkel bíró emberek cselszövésével, megvesztegetéssel vagy más módon megszerezhetik a szavazatokat, majd elárulhatják a nép érdekét. Az ebből következő kérdés az, hogy a közjő megfelelő védelmezőinek kiválasztása a kicsi vagy a kiterjedt köztársaságok esetében valószínűbb-e. A kérdést két megfontolás dönti el minden kétséget kizáróan az utóbbi javára.

Először is meg kell jegyezni, hogy bármilyen kicsi legyen is egy köztársaság, a képviselők számát egy bizonyos számra fel kell emelni, hogy

védelmet nyújtson kevesek szövetezései ellen, és bármilyen nagy is egy köztársaság, a képviselők számának bizonyos határt kell szabni, hogy a tömeg által okozott felfordulásokat elkerüljék. Így a képviselők száma egyik esetben sem arányos az őket megválasztók arányával, és aránylag legnagyobb a kis köztársaságokban. Ebből az következik, hogy ha a megfelelő emberek száma nem kevesebb a nagy mint a kis köztársaságokban, az előbbi fog nagyobb választási lehetőséget biztosítani, következésképpen nagyobb valószínűséggel lesz a választás megfelelő.

Továbbá, mivel a nagy köztársaságokban mindegyik képviselőt nagyobb számú polgár fogja megválasztani mint a kicsikben, az érdemtelen jelöltek nehezebben űzhetik sikerrel a választásoknál sokszor megfigyelhető üzelmeket, és mivel az emberek szavazata szabadabb lesz, nagyobb valószínűséggel fognak olyan embereket választani, akik a legvonzóbb érdemekkel bírnak és a legszilárdabb jellemek.

El kell ismerni, hogy ebben az esetben is, mint sok más esetben, van egy középút, amelynek mindkét oldalán kényelmetlenséget találunk. A választók számának túlzott növelésével a képviselő a helyi körülményeket és a kisebb érdekeket túl kevésbé fogja ismerni, viszont túlságosan lecsökkentve a választók számát, a képviselő túlzottan kötődni fog ezekhez, és nem lesz alkalmas a nagy és nemzeti célok megértésére és követésére. A szövetségi alkotmány ebben a tekintetben megfelelő felépítést biztosít, mivel a nagy és kiterjedt érdekeket a nemzeti, a helyi és részérdekeket pedig az állami törvényhozás hatáskörébe utalja.

A másik eltérés az, hogy a köztársasági államforma több állampolgárt és nagyobb kiterjedésű területet foglalhat magába, mint a demokratikus kormányforma. Elsősorban ez az a körülmény, ami miatt kevésbé kell a frakciózó társaságoktól tartani az előző esetben, mint az utóbbiban. Minél kisebb a társadalom, valószínűleg annál kisebb lesz az azt alkotó elkülönült pártok és érdekek száma, minél kevesebb elkülönült párt és érdek van, annál gyakrabban alakul ki ugyanazt a véleményt valló többség, minél kisebb a többséget alkotó egyének száma és az a terület, ahol elhelyezkednek, annál könnyebben fognak megállapodni és elnyomó terveiket végrehajtani. Növelj a területet és sokféle pártot és érdeket fogadsz be. Így kevésbé lesz valószínű, hogy az egész többségének lesz közös indítéka más polgárok jogainak megtámadására, vagy ha létezik is ilyen közös indíték, nehezebb lesz számukra saját erejüknek a felismerése és az összehangolt fellépés. Egyéb akadályok mellett meg lehet jegyezni, hogy ahol igazságtalan vagy

tiszteletlen szándék tudatában vannak, ott a kommunikációt mindig a szükséges résztvevők számával arányos bizalmatlanság fékezi.

Világosan látható tehát, hogy a frakciózás hatásainak ellenőrzésében a nagy kiterjedésű köztársaságnak ugyanolyan előnye van a kicsivel szemben, mint a köztársaságnak a demokráciával szemben, és ezt az előnyt az Unió élvezzi az azt alkotó államokkal szemben. A képviselők megbízásában áll-e ez az előny, akiket felvilágosult nézeteik és érényes véleményeik a helyi előítéletek és az igazságtalanság mesterkedései fölé emelnek? Nem tagadható, hogy az Unió képviselőháza több valószínűséggel fogja ezeket a szükséges adottságokat bírni. Abban áll az előny, hogy a pártok nagyobb változatossága jobban biztosítja azt, hogy egyik párt se múlja felül a többit számban és ne nyomja el őket? Ugyanilyen mértékben növeli ezt a biztonságot az Unión belül kialakuló pártok nagyobb száma. Végül abból származik ez az előny, hogy egy igazságtalan és részrehajló többség titkos vágyainak kitervelése és végrehajtása elé nagyobb akadályokat gördít? Itt ismét az Unió kiterjedése adja a legnyilvánvalóbb előnyt.

Frakciózó vezetők hatása lángot vethet saját államukon belül, de nem lesz képes más államokat tűzbe borítani, egy vallási szekta politikai frakcióvá korcsosulhat a konföderáció egy részében, de a területen létező szekták sokfélesége védeni fogja a nemzeti tanácsokat bármilyen ebből a forrásból származó veszély ellen. A papírpénzért, az adósságok eltörléséért, a vagyon egyenlő elosztásáért vagy egyéb nem megfelelő vagy gonosz célért való dühöngés sokkal kevésbé lesz képes megtámadni az Unió egészét, mint valamelyik tagját, ugyanúgy, ahogy az ilyen kór inkább támad meg egy bizonyos megyét vagy kerületet, mint egy teljes államot.

Az Unió kiterjedésében és megfelelő szerkezetében tehát köztársasági gyógyírt találunk a köztársasági államformát leginkább fenyegető bajokra. És a republikánus mivoltunk felett érzett örömnünknek és büszkeségünknek megfelelő lelkesedéssel ápoljuk a federalisták szellemét és támogatjuk jó hírüket.

Publius



Előző írásommal végére értünk a konvent által ajánlott terv nyílt vizsgálatának bevezetését célzó megjegyzéseknek, így rátérhetünk vállalkozásunk ezen részének végrehajtására. Az első felmerülő kérdés az, hogy vajon a kormányzat általános formája és lényege szigorúan köztársasági-e. Magától értetődik, hogy semmilyen más kormányforma nem lenne összeegyeztethető az amerikai nép szellemével, a forradalom<sup>s</sup> alapelveivel, vagy azzal a tiszteletreméltó elhatározással, amely a szabadság minden hívét arra indítja, hogy minden politikai kísérletünket az emberiség önkormányzatra való képességére alapozzuk. Így ha a konvent terve a köztársasági formától eltérőnek bizonyulna, híveinek fel kellene azt adniuk, mint többé nem védhető tervet.

Mik hát a köztársasági államforma megkülönböztető jegyei? Ha erre a kérdésre a választ nem az alapelvekhez való visszatéréssel keresnénk, hanem abban, hogy a fogalmat milyen módon alkalmazták a különböző politikai írók különböző államok alkotmányaira, nem találnánk kielégítő választ. Hollandia, ahol a felső hatalomnak egy kis része sem ered a népből, majdnem általánosan a köztársaság megnevezés alá tartozik. Ugyanezt a címet kapta Velence, ahol örökletes nemesek kis testülete gyakorol teljhatalmat a nép nagy tömege felett a legkorlátlanabb módon. Lengyelországot, ami az arisztokrácia és a monarchia legrosszabb formáinak keveréke, ugyanezzel az elnevezéssel tisztelték meg. Anglia kormányzata, amelynek csak egy köztársasági ága van, örökletes arisztokráciával és monarchiával összekapcsolódva, ugyanilyen pontatlanul szerepel gyakran a köztársaságok listáján. Ezek a példák, amelyek egymástól is csaknem annyira eltérnek, mint a valódi köztársaságtól, megmutatják, hogy milyen végletes pontatlansággal használják ezt a fogalmat a politikai értekezésekben.

Ha megfelelő kritériumért azokhoz a különböző alapelvekhez fordulunk, amelyekben a különböző kormányformák alapulnak, köztársaságként határozhatjuk meg, vagy legalábbis annak nevezhetjük azt a kormányzatot, amely minden hatalmát közvetlenül vagy közvetetten a népből eredezteti, a kormányzat ügyeit intéző tisztségviselők pedig választás alapján kerülnek

---

<sup>s</sup> Madison a forradalom (*revolution*) szót 'reform, változtatás' értelemben használja.

posztjukra meghatározott időtartamra, vagy jó magaviseletük tartamára. *Nélkülözhetetlen* az ilyen kormányzat számára, hogy a társadalom nagy testületéből származzon, ne annak egy jelentéktelen töredékéből vagy kivételezett csoportjából: különben zsarnoki nemesek kis csoportja, akik elnyomásukat hatalmuk átruházásával gyakorolják, a köztársasági rangjára pályázhatnak és kormányzatuknak a köztársaság tiszteletreméltó elnevezést igényelhetnék. *Elégséges* az ilyen kormányzat számára, hogy a tisztségviselőket közvetve vagy közvetetten a nép válassza, és hogy tisztségüket az imént meghatározott időtartamok egyikéig viseljék, másként az Egyesült Államok minden kormánya, csakúgy, mint bármelyik másik jól szervezett és kormányzott népi kormányzat, eltávolodna a köztársasági formától. Az Unió minden államának alkotmánya szerint a kormányzat bizonyos tisztségviselőit közvetetten egyedül a nép nevezi ki. Legtöbb alkotmány szerint maga a legfőbb előljáró is így nevezendő ki. Az egyik alkotmány szerint pedig ez a választási mód kiterjed a törvényhozás két egyenrangú ága közül az egyikre is. Ugyancsak minden alkotmány előírja, hogy a legmagasabb hivatalok hivatali ideje meghatározott időtartamra szól, sok esetben néhány éves periódusra mind a törvényhozó, mind a végrehajtó ágba. A legtöbb alkotmány rendelkezése szerint, csakúgy, mint a téma legtiszteltebb és legelfogadottabb véleményei szerint a bírói ág tagjai jó magaviseletük állandó tartama alatt tartják meg tisztségüket.

Ha a konvent által tervezett alkotmányt az itt felállított mércéhez mérjük, azonnal érzékelhetjük, hogy a legszigorúbban megfelel neki. A képviselőházat közvetlenül választja a nép nagy tömege, ahogy az összes állam törvényhozásának legalább ezt az ágát így választják. A szenátus közvetetten nyeri megbízatását a néptől, a jelenlegi kongresszushoz és Maryland szenátusához hasonlóan. Az elnök közvetetten a nép választása, a legtöbb állam példájának megfelelően. Még a bírák is, az Unió többi tisztségviselőjével együtt magának a népnek a választásából, noha távoli választásából származnak, több államhoz hasonlóan. A kinevezések időtartama egyaránt megfelel a köztársasági alapelvnek és az állami alkotmányok modelljének. A képviselőházat időszakonként választják, mint mindegyik államban, és két éves időszakra, mint Dél-Karolina államban. A szenátust hat éves időszakra választják, ami csak egy évvel több, mint Maryland szenátusának, és csupán két évvel hosszabb, mint New York és Virginia államok szenátusának hivatali ideje. Az elnök négy évig marad hivatalban, ahogy New Yorkban és Delaware-ben három, Dél-Karolinában

pedig két évre választják a legfőbb elöljárót. A többi államban évente választanak elnököt. Az elnök alkotmányjogi felelősségre vonását azonban több államban nem biztosítja az alkotmány. Delaware-ben és Virginiában nem helyezhető vád alá az elnök mfg hivatali időszaka véget nem ért. Az Egyesült Államok elnöke hivatali időszaka alatt bármikor felelősségre vonható. A bírák jó magviseletük alatt maradnak hivatalukban, ahogy ennek megkérdőjelezhetetlenül lennie is kell. A minisztériumi tisztségek hivatali idejét általában törvény fogja szabályozni, az adott eset által kívánt módon, az állami alkotmányok példájának megfelelően.

Ha további bizonyítékra lenne szükség a rendszer köztársasági jellegének bizonyítására, a legdöntőbb a nemesi címek teljes tilalma lehetne mind a szövetségi, mind az állami kormányzatokban, illetve az, hogy az állami kormányzatok mindegyikének köztársasági formája kifejezetten biztosított.

A javasolt alkotmány ellenzői azt mondják azonban, hogy nem volt elegendő, hogy a Konvent a köztársasági formához ragaszkodott. Ugyanekkor gonddal kellett volna megőrizniük a szövetségi formát, ami az uniót szuverén államok *konfederációjának* tekinti, ehelyett azonban *nemzeti* kormányzatot alakítottak ki, ami az uniót az államok *egyesülésének* tekinti. Azt kérdezik, hogy ezt a merész és radikális újítást milyen felhatalmazással vitték véghez. Ezt az ellenvetést ki tudják használni, így pontosan meg kell vizsgálnunk.

Anélkül, hogy az ellenvetés alapjául szolgáló megkülönböztetés pontosságát vizsgálnánk, érvényének igazságos felméréséhez szükség van először is a vizsgált kormányzat valós jellegének tisztázására, másodsor annak kiderítésére, hogy a Konventnek mennyire volt felhatalmazása ilyen kormányzat kezdeményezésére, harmadrészt annak vizsgálatára, hogy az a kötelesség, amellyel hazájuknak tartoztak a küldöttek, mennyire helyettesíthette szabályos felhatalmazásukat.

Először. Annak érdekében, hogy a kormányzat valós jellegét tisztázzuk, vizsgálhatjuk azt az alapot, amelyen létrehozzák, azokat a forrásokat, amelyekből szokásos hatalmait nyeri, ezeknek a hatalmaknak a működését és mértékét, valamint a kormányzat megváltoztatását lehetővé tévő felhatalmazást.

Az első vonatkozás vizsgálatakor kiderül egyrészt, hogy az alkotmány az amerikai nép beleegyezésén és jóváhagyásán alapul, amit erre a célra választott küldöttek fejeznek ki. Másrészt azonban az is látható, hogy ezt a

beleegyeztést és jóváhagyást a polgárok nem egy nemzet részeként adják, hanem azoknak a különálló és független államoknak a részeként, amelyekhez tartoznak. Az államok beleegyezése és jóváhagyása lesz ez, ami minden állam legfőbb tekintélyéből, magának a népek a tekintélyéből ered. Az alkotmány megalkotása így nem *nemzeti*, hanem *szövetségi* tett lesz.

Hogy ez szövetségi és nem nemzeti cselekedet lesz, ahogy az ellenzők értik ezeket a fogalmakat, önálló államokat és nem egy összefüggő nemzetet alkotó nép cselekedete, abból az egyetlen megfontolásból is nyilvánvaló, hogy a döntés nem a szövetség népe *többségének* és nem is az államok *többségének* döntéséből fog származni. Az érintett államok *egyhangú* beleegyezése lesz szükséges hozzá, ami csak abban tér el a hétköznapi beleegyeztéstől, hogy nem a törvényhozó hatalom, hanem maga a nép nyilvánítja azt ki. Ha ebben az ügyben a népet egy nemzetet alkotónak tekintenék, akkor az Egyesült Államok egész népe *többségének* az akarata megkötné a kisebbséget, ugyanúgy, ahogy minden államban a többség megköti a kisebbséget, a többség akaratát pedig vagy az egyéni szavazatok összeméréséből határoznák meg, vagy az államok *többségének* akarata alapján, amit az Egyesült Államok népe *többségének* akaratának a bizonyítékának tekintenének. E szabályok egyikét sem fogadták el. Az alkotmány jóváhagyása során minden államot minden mástól független testületnek tekintenek, amelyet csak saját önkéntes cselekedete köt. Ebben a vonatkozásban tehát az új alkotmány, ha elfogadjuk, *szövetségi* és nem *nemzeti* alkotmány lesz.

A következő vonatkozás a kormányzat rendes hatalmának forrását érinti. A képviselőház Amerika népéből fogja hatalmát meríteni, a népet pedig ugyanolyan arányban és alapelven fogják képviselni, ahogyan az egy adott állam törvényhozásában történik. Eddig a kormányzat *nemzeti* és nem *szövetségi*. A szenátus azonban az államokból, mint politikai és kölcsönösen egyenlő társulásokból nyeri hatalmát: ezek az egyenlőség elvén kapnak a szenátusban képviseletet, ahogy a most fennálló kongresszusban is történik. Ez alapján a kormányzat *szövetségi* és nem *nemzeti*. A végrehajtó hatalom egy nagyon összetett forrásból fog eredni. Az elnök közvetlen választását a politikai értelemben vett államok végzik. A számukra biztosított szavazati arány összetett: részben különálló és kölcsönösen egyenlő társulásoknak tekinti őket, részben pedig ugyanazon társadalom egyenlőtlen tagjainak. A végleges választást a törvényhozásnak az az ága végzi, amely a nemzeti képviselők közül áll, de ebben a kivételes esetben különálló és egyenlő politikai



egységekből egyéni küldötteké válnak. Ebből a szempontból a kormányzat kevert jellegűnek tűnik, legalább annyi *szövetségi* mint *nemzeti* vonást visel.

A szövetségi és nemzeti kormányzat közötti különbséget a *kormányzat működésének* tekintetében abban feltételezik, hogy az előzőben a hatalmak a konfederációt alkotó államok alapján, azok politikai minőségében működnek, utóbbiban pedig a nemzetet alkotó polgárok alapján, azok egyéni minőségében. Ezen ismérv szempontjából vizsgálva az alkotmányt, az a *nemzeti* és nem a *szövetségi* jellegnek felel meg, noha talán nem annyira teljesen, mint ahogy azt feltételezik. Sok esetben, különösen azoknak a vitáknak az esetében, amelyekben egy állam az egyik érintett fél, kizárólag kollektív és politikai minőségükben szabad őket tekinteni és eljárást indítani ellenük. Így ebből a szempontból a kormányzat nemzeti jellegét beárnyékolja néhány szövetségi vonás. Ez a folt azonban talán minden tervben elkerülhetetlen, és a megszokott és legfontosabb eljárásokban a népre egyéni minőségükben alapuló kormányzati működés egészében *nemzeti* kormányzatnak nevezhető.

Azokban ha a kormányzat a hatalmak *működését* tekintve nemzeti jellegű, ismét más a helyzet, ha a hatalmak *mértékét* vizsgáljuk. A nemzeti kormány eszméje nem csupán az egyes polgárok feletti hatalmat jelenti, hanem minden személy és dolog feletti meghatározatlan fennhatóságot mindaddig, amíg törvényes kormányzat alatt állnak. Egy nemzeté egyesült nép esetében ezt a főhatalmat teljes egészében a nemzeti törvényhozás gyakorolja. Olyan közösségek esetében, amelyek kifejezett célokra egyesültek, ez a főhatalom részben az általános, részben a helyi törvényhozások hatáskörébe tartozik. Előbbi esetben minden helyi hatalom a főhatalom alárendeltje, és az kedvére ellenőrizheti, irányíthatja vagy eltörölheti őket. Utóbbi esetben a helyi vagy városi szervek a főhatalom különálló és független részeit alkotják, és nincsenek jobban alávetve a megfelelő területükön az általános hatalomnak, mint amennyire az általános hatalom nekik alávetett a saját területén belül. Ebben az összefüggésben a javasolt kormányzatot nem tekinthetjük *nemzetinek*, hiszen hatásköre csak bizonyos meghatározott esetekre terjed ki, és az államoknak az összes többi tárgyban általános és sérthetetlen szuverenitást biztosít. Igaz, hogy a két állam határát érintő ellentétekben a végső szót az általános kormányzat alatt felállítandó bíróság mondja ki. Ez azonban nem változtatja meg a dolog alapelvét. A döntést pártatlanul, az alkotmány szabályainak megfelelően kell meghozni, és minden szokásos és hatásos elővigyázatosság biztosítja ezt a

pártatlanságot. Ilyen testületre nyilvánvalóan szükség van, hogy a karddal való fellebbezést és a szerződés felbomlását megelőzzük. Az pedig, hogy ezt inkább az általános kormányzat alatt kell felállítani, mint a helyi kormányzatok alatt, pontosabban kizárólag az előbbi hatalom alatt lehet biztonságosan felállítani, valószínűleg nem vitatott álláspont.

Ha az utolsó viszonylatban, az alkotmány módosítására való hatalom szempontjából vizsgáljuk az alkotmányt, részben *emzetinek*, részben *szövetséginék* fogjuk azt találni. Ha teljesen nemzeti lenne, a legfelső és végső hatalom az unió népének többségében lakozna, és ezen hatalom minden időben felhatalmazott lenne a felállított kormányzat megválttatására vagy eltörlésére, csakúgy, mint minden nemzeti társadalom többsége. Ha azonban teljesen szövetségi lenne, az unió minden államának egyetértésére lenne szükség minden olyan módosításhoz, amely mindenkire kötelező érvényű lenne. A Konvent javaslata által biztosított módszer nem ezeken az alapelveken nyugszik. A *nemzeti* jellegtől eltér és a *szövetségi* felé közelít abban, hogy a többségnél többet kíván, és kifejezetten abban, hogy az arányt *államonként* számítja és nem *polgáronként*. A *szövetségi* jellegből veszít és *nemzeti* jelleget kap azzal, hogy nem kívánja az összes állam egyetértését.

A javasolt alkotmány így szigorúan véve sem nemzeti, sem szövetségi alkotmány, hanem a kettőnek a keveréke. Alapozásában szövetségi, nem nemzeti, a kormányzat hagyományos hatalmainak forrását tekintve részben szövetségi, részben nemzeti, ezen hatalmak működését tekintve nemzeti és nem szövetségi, a hatalmak mértékét tekintve szövetségi és nem nemzeti, végül az alkotmánymódosítások módját tekintve részben szövetségi, részben nemzeti.

Publius

A második kérdés, amelyet meg kell vizsgálni, hogy a konvent fel volt-e hatalmazva arra, hogy megalkossa és előterjessze ezt a kevert alkotmányt.

A konvent hatáskörét szigorúan a választópolgárok által a küldötteknek adott felhatalmazások vizsgálata alapján kell meghatározni. Mivel azonban ezek mindegyike vagy az 1786. szeptemberi annapolis-i gyűlés, vagy az 1787. februári kongresszus ajánlásaira hivatkozott, elegendő lesz felidézni ezeket a törvényeket.

Az annapolis-i törvény azt indítványozza, hogy „nevezzenek ki megbízottakat abból a célból, hogy az Egyesült Államok helyzetének megvizsgálása után javasoljanak *olyan további intézkedéseket*, amelyek szükségesnek tűnnek számukra ahhoz, hogy a szövetségi kormányzat alkotmányát az *Unió szükségleteinek megfelelővé* tegyék, és ebből a célból terjesszenek olyan törvényjavaslatot a kongresszusban összegyűlt Egyesült Államok elé, amely, ha elfogadják és később minden állam törvényhozása megerősíti, hatékonyan biztosítja ezt a célt.”

A kongresszus felhatalmazási törvénye a következőt mondja ki: „Miután a konfederáció és az örök Unió alaptörvényében rendelkeztek arról, hogy az Egyesült Államok kongresszusának és a különböző államok törvényhozásának egyetértésével módosíthatják azt, és miután a tapasztalat bebizonyította, hogy a fennálló konfederációban fogyatékoságok vannak, amelyek orvoslására több állam, *kivált New York állama* kongresszusi küldötteinek adott kifejezett utasításaiban konvent összehívását javasolta a következő határozatban megjelölt célokra, és miután az ilyen konvent tűnik a legmegfelelőbb módnak arra, hogy ezekben az Államokban *erős nemzeti kormányzatot* állítsanak fel:

Elhatároztuk, hogy a kongresszus véleménye szerint célszerű, hogy következő év májusának második hétfőjén az egyes államok által választott küldöttek konventje gyűljön össze Philadelphiában kizárólag és kifejezetten abból a célból, hogy a *konfederáció alaptörvényeit megvizsgálják*, és olyan *módosításokat és intézkedéseket* javasoljanak a kongresszusnak és a törvényhozásoknak, amelyek, ha a kongresszus elfogadja és az államok megerősítik őket, a szövetségi alkotmányt alkalmassá teszik arra, hogy a *kormányzat szükségleteinek megfelelően és az Uniót megőrizze.*”

Ezekből a törvényekből látható: 1. hogy a konvent célja az volt, hogy ezekben az államokban *erős nemzeti kormányzatot* állítson fel, 2. hogy ennek a kormányzatnak alkalmasnak kell lennie arra, hogy *a kormányzat szükségleteinek megfelelően és az Uniót megőrizze*, 3. hogy ezeket a célokat vagy *a konföderáció alaptörvényének módosításával és az abba foglalt rendelkezésekkel* kell elérni, ahogy a kongresszus törvénye írja elő, vagy *olyan további intézkedések meghozatalával, amelyek szükségesnek tűnnek*, ahogy az annapolis-i felhatalmazási törvényben áll, 4. hogy ezeket a módosításokat és intézkedéseket a kongresszus és az államok elé kell terjeszteni, azért, hogy az előbbi elfogadja, az utóbbiak pedig megerősítsék őket.

Ezeknek a különböző kifejezési módoknak az összehasonlításából és megfelelő értelmezéséből levezethető a felhatalmazás, amely alapján a konvent cselekedett. Nemzeti kormányt kellett alkotniuk, amely megfelel a kormányzat és az Unió érdekeinek, a konföderáció alaptörvényét pedig úgy kellett átalakítaniuk, hogy elérje ezeket a célokat.

Az értelmezésnek két szabálya van, amelyeket a tiszta ész parancsol és a törvényi alapigazságok megerősítenek. Az egyik az, hogy ha lehetséges, a kifejezés minden részének valamilyen jelentéssel kell bírnia és valamilyen közös célra kell irányulnia. A másik pedig az, hogy ahol több részt nem lehet összeegyeztetni egymással, a kevésbé fontos résznek kell meghátrálnia a fontosabb rész előtt, az eszközöknek kell inkább feláldozni a cél érdekében, mint a célokat az eszközök miatt.

Tegyük fel, hogy a konvent felhatalmazását meghatározó kifejezések kibékíthetetlen ellentétben álltak egymással, hogy a konvent véleménye szerint nemzeti és megfelelő kormányzat nem érhető el a konföderáció alaptörvényébe foglalt módosításokkal és intézkedésekkel. A meghatározás melyik részét kellene megtartani és melyiket elvetni? Melyik a fontosabb és melyik a kevésbé fontos rész? Melyik a cél és melyik az eszköz? Válaszoljanak ezekre a kérdésekre a delegált hatalmak legaggályosabb védelmezői, válaszoljanak a konvent által gyakorolt hatalom legmegrögzöttebb ellenzői. Nyilvánítsák ki, hogy vajon Amerika népének boldogságához az fontosabb-e, hogy a konföderáció alaptörvényét elhagyják és megfelelő kormányzatot állítsanak fel, ezzel az Uniót megőrizték, vagy az, hogy a megfelelő kormányzatot mellőzve a konföderáció alaptörvényét őrizték meg. Nyilvánítsák ki, hogy vajon ezeknek az alaptörvényeknek a megőrzése volt a cél és ennek eszköze volt a kormányzat reformja, vagy a nemzeti boldogságnak megfelelő kormányzat felállítása volt ezeknek az alaptör-

vényeknek az eredeti célja, amely céloknak fel kell őket magukat is áldozni, mint elégtelen eszközöket.

Azonban szükséges-e feltételezni, hogy ezek a kifejezések teljesen összeegyeztethetetlenek egymással, hogy a konföderáció alaptörvényének módosítása vagy új intézkedései nem formálhatnak belőlük nemzeti és megfelelő kormányzatot, olyan kormányzatot, amelyet a konvent javasolt?

Feltételezzük, hogy nem az elnevezést hangsúlyozzák ebben az esetben, annak megváltoztatását nem tekintik a biztosított hatalom túllépésének. Az alaptörvény módosítására kifejezetten felhatalmazást kaptak. Új intézkedések bevezetésére szintúgy. Így biztosított az elnevezés megváltoztatásának, új törvénycikkek alkotásának és régiéik megváltoztatásának a joga. Szükségyszerű-e elfogadni, hogy ezt a felhatalmazást túllépték, mindaddig, amíg a régi törvénycikkek egy része megmarad? Azok, akik igennel válaszolnak erre, határt húzhatnak legalább a felhatalmazás alapján hozott és a törvénytelen újítások között, a változtatásnak azok között a fokozatai között, amelyek a módosítás és az újabb intézkedések határára belül vannak, és amelyek a kormányzat átalakítását jelentik. Azt mondják, hogy a változtatásoknak nem lett volna szabad a konföderáció lényegét érinteni? Az Államok soha nem bíztak volna meg ilyen ünnepélyességgel egy konventet, és nem írták volna le céljait ilyen kiterjedten, ha nem terveztek volna valamilyen alapvető reformot. Azt mondják, hogy a konföderáció sarkalatos alapelvei nem tartoztak a konvent hatáskörébe, és nem lett volna szabad azokat megváltoztatni? Melyek ezek az alapelvek, kérem én: azt írják elő, hogy az alkotmány megalkotása során az államokat különálló és független szuveréneknek kell tekinteni? A javasolt alkotmány így tekinti őket. Azt kívánják meg, hogy a kormányzat tagjai kinevezésüket a törvényhozásoktól nyerjék, nem az államok népétől? Az új kormányzat egy ágát ezek a törvényhozások választják, a konföderáció alatt viszont a kongresszus tagjainak mindegyikét választhatja közvetlenül a nép, ahogy két államban<sup>9</sup> valóban így is választják. Azt kívánják, hogy a kormányzat hatalma az államokra terjedjen ki és nem közvetlenül az egyénekre? Néhány esetben, ahogy azt bemutattuk, az új kormányzat hatalma az államokra mint testületekre terjed ki, néhány esetben pedig a most létező kormányzat is egyéneken gyakorolja hatalmát. Fogság,

---

<sup>9</sup> Connecticut és Rhode Island (Publius)

kalózkodás, a postaszolgálat, az érmék, súlyok és mértékek esetében, az indiánokkal folytatott kereskedelem esetében, vagy különböző állami szubvenció alá tartozó földekre való igények esetében, és mindenekelőtt a hadseregben és a haditengerészetnél a hadbíróságok előtt folytatott tárgyalások esetében, amelyek halálbüntetést szabhatnak ki bíróság vagy akár polgári előjáró beavatkozása nélkül — mindezekben az esetekben a konföderáció hatalma közvetlenül egyes polgárok személyére és érdekeire hat. Különösen azt kívánják ezek az alapvető elvek, hogy ne lehessen adót kivetni az államok közbenjárása nélkül! Maga a konföderáció is vet ki bizonyos mértékben közvetlen adót a postára. A pénzverés jogát is úgy szabályozta a kongresszus, hogy közvetlenül abból a forrásból is nyerjen adót. De abbahagyva ezeket a példákat, nem a konvent elismert célja és a nép általános elvárása volt-e, hogy a kereskedelem szabályozását olyan módon utalják az általános kormányzat hatásköre alá, hogy közvetlenül közjövédelmet nyerjenek belőle? Nem javasolta-e a kongresszus ismételten ezt az intézkedést, mint a konföderáció alapelveivel összeegyeztethető intézkedést? Nem engedelmeskedett-e a kongresszus tervének egy kivétellel minden állam, maga New York is, olyannyira, hogy elfogadták az újítás alapelvét? Azt kívánják-e végül ezek az alapelvek, hogy az általános kormányzat hatalmát behatárolják, és ezen a határon túl az államok megtarthassák önállóságukat és függetlenségüket? Láttuk, hogy az új kormányzatban, csakúgy mint a régiben, az általános hatalom korlátozott, és hogy az államok minden fel nem sorolt esetben független és önálló törvénykezésük birtokában hagyták.

Az igazság az, hogy a konvent által javasolt alkotmány fontos alapelveit nem annyira teljesen újnak kell tekinteni, mint inkább a konföderáció alaptörvényében megtalálható alapelvek kiterjesztésének. Az utóbbi rendszer balszerencséje az, hogy ezek az alapelvek olyan gyengék és korlátozottak, hogy igazolták a hatástalanság ellenük felhozott minden vádját, és olyan mértékű kiterjesztést kívánnak meg, hogy az új rendszer a régi teljes megváltoztatásának tűnik.

Egy esetben elismerhető, hogy a konvent túllépte felhatalmazását. Az általuk betervezett terv nem az összes állam törvényhozásának jóváhagyását kívánja meg, hanem a népnek kell azt megerősítenie, és már kilenc állam jóváhagyása is elég érvénybe léptetéséhez. Érdemes megjegyezni, hogy ez az ellenvetés a konvent ellen megjelent írások özönében a legkevésbé szerepel, noha ez a legelfogadhatóbb kifogás. Ez az elnézés csak abból

eredhet, hogy felismerték, hogy abszurd 12 állam sorsát egy tizenharmadik elfajzottságának vagy romlottságának kiszolgáltatni — a hajlíthatatlan ellenzésnek abból a példájából, amelyet az amerikai nép 1/60-adának többsége mutatott egy olyan intézkedés ellen, amelyet a nép 59/60-át alkotó tizenkét állam kívánt és amelybe beleegyezett.<sup>10</sup> Ez egy olyan példa, amely még friss minden olyan polgár emlékezetében és felháborodásában, aki érezte országának megsértett méltóságát és boldogulását. Mivel ezzel az ellenvetéssel a gyűlés hatalmát kritizálók nemigen foglalkoztak, ezt a kérdést további megjegyzések nélkül hagyom.

A harmadik vizsgálandó kérdés az, hogy az ügyből eredő kötelességtudat milyen mértékben helyettesíthette a szabályos felhatalmazás hiányosságait.

Az előző vizsgálódások során a konvent hatalmát azzal a szigorúsággal és azok alapján a szabályok alapján elemeztük és vetettük próba alá, mintha valóságos és végleges hatalommal bírt volna az Egyesült Államok alkotmányának megalkotására. Láttuk, milyen módon állta a próbát még ezen az alapon is. Ideje most felidézni azt, hogy csupán tanácsadó és javaslattevő hatalma volt: ilyennek szánták az államok és így értette a konvent is. Utóbbi ennek megfelelően tervezett és javasolt alkotmányt, amelynek nincs több következménye, mint a papírnak, amelyre írták, ha nem látják el egyetértésük pecsétjével azok, akik a javaslat címzettjei. Ez a megjegyzés teljesen más fényt vet az esetre, és képessé tesz bennünket arra, hogy a konvent által választott utat helyesen ítéljük meg.

Nézzük meg, milyen alapon állt a konvent. Jegyzőkönyveikből kiderül, hogy mélyen és egyöntetűen nagy benyomást tett rájuk a válság, amely országukat csaknem egységesen ilyen egyedülálló és ünnepélyes kísérletre vezette a rendszer válságot okozó hibáinak kijavítására, hogy nem kevésbé mélyen és egyöntetűen voltak meggyőződve arról, hogy az általuk javasolt reform teljesen szükséges volt ahhoz, hogy kinevezésük céljának megfeleljenek. Nem lehetett ismeretlen előttük az, hogy mindenütt ebben a nagy birodalomban a polgárok nagy tömegei a legélénkebb aggodalommal irányítják reményeiket és várakozásaikat tanácskozásaikra. Minden okuk megvolt arra, hogy azt higgyék, hogy a szabadság és az Egyesült Államok

---

<sup>10</sup> Madison Rhode Islandra gondol, amely az egyetlen állam volt, amely nem fogadta el, hogy küldötkeket küldjön a konventbe. Lásd Bevezetés.

virágzásának minden külső és belső ellenségének elméjét és szívét ezzel ellentétes érzelmek töltötték el. A kísérlet kezdetén és folyamán látták azt a készséget, amellyel figyelték és támogatták egyetlen állam (Virginia) javaslatát a konföderáció részleges megváltoztatására. Látták, hogy noha nagyon kevés állam nagyon kevés képviselője gyűlt össze Annapolisban és vette magának a szabadságot nagy és kritikus dolog javaslására, ezt a szabadságot, bár megbízásuktól teljesen idegen volt, a közvélemény igazolta, sőt tizenhárom államból tizenkettő életbe is léptette a javaslatokat.<sup>11</sup> Több esetben látták, hogy a kongresszus által gyakorolt hatalmokat, nem csupán tanácsadó, hanem tényleges hatalmokat is, a közvélemény igazolja, még az ő tetteiket mozgató alkalmaknál és céloknál végtelenül kevésbé fontos esetekben is. Azt kellett gondolniuk, hogy a felállított kormányzatok nagymértékű megváltoztatásának esetében a formáknak utat kell engedniük a tartalom előtt, hogy ilyen esetekben a formákhoz való merev ragaszkodás formálissá és jelentéktelenné tenné a nép transzcendens és becses jogát a „kormányzatuk eltörlésére vagy megváltoztatására úgy, ahogy biztonságuk és boldogságuk szempontjából legeredményesebbnek tűnik számukra”<sup>12</sup>, hogy mivel lehetetlen, hogy a nép spontánul és egyetemlegesen haladjon célja felé egyetértésben, szükséges, hogy ezeket a változtatásokat valamilyen informális és nem hivatalos javaslatok formájában vezessék be, amelyeket valamely hazafias és tiszteletreméltó polgár vagy ilyen polgárok egy csoportja terjesztett elő. Emlékeznünk kellett arra, hogy az Államok az alapján a rendhagyó és feltételezett jog alapján egyesültek először a régi kormányzatuk fenyegetéséből eredő veszély ellen, hogy a népek javaslatot adhatnak biztonságuk és boldogságuk elérése érdekében, emlékeznünk kellett, hogy bizottságokat és kongresszusokat hoztak létre erőfeszítéseik összefogása és jogaik védelme érdekében, és hogy több államban konventeket választottak azoknak az alkotmányoknak a lérehozása érdekében, amelyek alatt most működnek. Azt sem lehet elfelejteni, hogy sehol nem lehetett jelentéktelen, rosszul időzített ellenvetéseket, a hagyományos formákhoz való ragaszkodást látni, csak azokban, akik ezzel leplezték a lényeg iránti titkos ellenségességüket. Észben kellett tartaniuk, hogy mivel

---

<sup>11</sup> Az Annapolis-i gyűlés eredetileg csak a kereskedelem egységes szabályozása érdekében gyűlt össze, végül azonban az államokat a konföderáció alaptörvényének megváltoztatására szólította fel.

<sup>12</sup> Függetlenségi Nyilatkozat (Publius)



a megalkotandó és javasolandó tervet a nép elé fogják bocsátani, ennek a legfelsőbb hatalomnak az elutasítása örökre megsemmisítené azt, helyeslése pedig minden előzetes hibáját és szabálytalanságát elfeledtetné. Az is felmerülhetett bennük, hogy ahol a gáncsoskodásra való hajlam uralkodik, nem kevésbé bírálják azt, ha a rájuk ruházott hatalmat kihasználatlanul hagynák, és még jobban azt, ha felhatalmazásukon túlmenő intézkedéseket javasolnának, mint azt, ha azonnal olyan intézkedést javasolnának, ami teljesen megfelel a nemzeti szükségletnek.

Ha ezek alatt a benyomások alatt és ezen megfontolások közepette a konvent, ahelyett, hogy megbízott volna országában, akik bizalmából érte őket ez a különleges megtiszteltetés, és megjelölt volna egy olyan rendszert, ami ítélete szerint alkalmas hazájuk boldogságának biztosítására, azt a közönyös és barátságtalan döntést hozta volna, hogy az országot kiábrándítja reményeiből azzal, hogy a lényegét feláldozza a formának, hogy hazája legdrágább érdekeit a késlekedés bizonytalanságának és az események véletlenének teszi ki — hadd kérdezzem meg az embert, aki elméjét képes emelkedett képzetekre emelni, aki képes keblében hazafias érzést ébreszteni, milyen ítéletet kellett volna a pártatlan világnak, az emberiség barátainak, minden erényes polgárnak mondania ennek a gyülekezetnek a viselkedéséről és jelleméről. Vagy ha van olyan ember, akinek megbélyegzésre való hajlama határtalanná tud válni, hadd kérdezzem meg, milyen büntetést tartogat annak a tizenkét államnak, amelyek bitorolták azt a hatalmat, hogy képviselőket küldtek a konventbe, egy olyan testületbe, amely alkotmányaik számára teljesen ismeretlen, a kongresszusnak, amely javasolta ennek a konfederációban is teljesen ismeretlen testületnek az összehívását, és különösen mi lesz a büntetése New York államnak, amely először sürgette ennek a felhatalmazás nélküli testületnek az összehívását<sup>13</sup>, majd engedelmeskedett neki.

De hogy az ellenzőket minden kifogástól megfosszuk, tételezzük fel egy pillanatra, hogy a konventnek nem volt felhatalmazása arra, hogy országa számára alkotmányt javasoljon, és a körülmények sem igazolták ezt. Az következnek-e ebből, hogy az alkotmányt egyedül emiatt el kell vetni? Ha

---

<sup>13</sup> Madison valószínűleg New York állam törvényhozásának 1782 júliusában keletkezett felhívására utal, amelyben a kontinentális kongresszust a konfederáció alaptörvényét megváltoztató konvent összehívására szólítja fel.

a nemes tanács szerint még ellenségtől is jogos jó tanácsot elfogadni, felállítsuk-e azt a nemtelen példát, hogy visszautasítjuk a tanácsot még akkor is, mikor barátaink adják? Az okos vizsgálódás soha nem arra irányul, hogy kitől jön a tanács, hanem hogy jó-e az.

Az itt előterjesztettek és bebizonyítottak lényege az, hogy alaptalan a konvent elleni vád, hogy túllépi felhatalmazását, egy esettől eltekintve, amit viszont az ellenzők nemigen vetnek fel, továbbá, ha túllépték volna is felhatalmazásukat, nem csupán igazolt, de elvárt lenne tőlük, hogy a vállalt szabadsággal éljenek, abból a helyzetből kifolyólag, amelyben az ország bizalmi szolgálóként voltak, végül, ha megsértették volna is mind hatalmukat, mind kötelességüket azzal, hogy alkotmányt javasolnak, azt ennek ellenére el kellene fogadni, ha úgy tűnne, hogy az amerikai nép nézeteinek megfelelő és boldogságának megvalósítását szolgálja. Hogy ez a jelleg mennyire áll az alkotmányra, következő vizsgálódásunk tárgyát képezi.

Publius

Legutóbbi frásom témáját folytatva rátérek annak vizsgálatára, hogy a nép rokonszenve és támogatása a szövetségi vagy az állami kormányzatokat fogja-e előnyben részesíteni. Kinevezésük eltérő módja ellenére mindkettőt az Egyesült Államok népétől alapvetően függésben lévő testületnek kell tekintenünk. Ezt az állítást az öt megillető első helyen közlöm, bizonyítékait máshová megtartva.<sup>14</sup> A szövetségi és az állami kormányzatok tulajdonképpen csupán a nép eltérő hatalmakkal felruházott és eltérő célokra szánt megbízottai. Úgy tűnik, az alkotmány ellenzői teljesen szem elől tévesztették a népet az erről a témáról szóló érvelésük során, amikor nem csupán kölcsönös riválisoknak és ellenségeknek tekintették ezeket a különböző intézményeket, hanem úgy gondolták, hogy ezek kölcsönös törekvését egymás hatáskörének bitorlására nem ellenőrzi közös felsőbb hatalom. Ezeket az urakat itt emlékeztetnünk kell tévedésükre. El kell nekik mondani, hogy a legvégső hatalom forrása kizárólag a nép, bárhol van is e hatalom megbízottja, és hogy nem csupán a különböző kormányzatok versengő hajlamán fog múlni az, hogy bármelyikük képes lesz-e, illetve melyikük lesz képes hatáskörét a másik rovására megnövelni. Az igazság csakúgy, mint a józanság azt kívánja, hogy feltételezzük, hogy az ügy kimenetele minden esetben közös választóik véleményétől és beleegyezésétől függ.

A korábban említett dolgokon kívül több tényező teszi kétségtelenné, hogy a nép elsősorban és legtermészetesebben saját államának kormányzatához fog kötődni.<sup>15</sup> Több ember reménykedhet bekerülni ezek adminisztrációjába. Ezek kegyéből nagyobb számú hivatal és nagyobb fizetés fog származni. Ezek felügyelő gondossága szabályozza a nép belügyeit és gondoskodik személyes érdekeiről. Ezek működését követik a polgárok a legnagyobb figyelemmel. És a nép nagyobb részét kötik ezek tagjaihoz a személyes ismeretség és barátság szálai és a családi és pártkötélékek, így ezek irányában várható erős elfogultság.

---

<sup>14</sup> Az 52–85. írások bizonyították be, hogy a szövetségi kormányzat mindhárom ága a nép „nagy tömegeitől” függ.

<sup>15</sup> 17. írás.

Ebben az esetben a tapasztalat is ezt bizonyítja. A szövetségi kormányzat a háború alatt, és különösen míg a papírpénz kibocsátására a független alap hitelben volt, akkora aktivitást mutatott és akkora fontosságot nyert el, amekkorát csak elnyerhet bármilyen jövőbeli körülményben, annak ellenére, hogy a kormányzat ezidáig erősen védekező jelleggel működött, ahhoz képest, amilyen működést egy jobb rendszerben remélhetünk tőle. Olyan intézkedéseket hozott, amelyek célja minden becses dolog védelme és minden olyan dolog megszerzése volt, ami a nép számára kívánatos lehet. Ennek ellenére a korai kongresszusok iránti múlandó lelkesedés eltűnével mindenütt azt lehetett látni, hogy a nép figyelme és kötődése ismét saját kormányzata felé fordult. A Szövetségi Tanács soha nem volt a népi tetszés bálványja, a hatalmának és fontosságának növelése elleni tiltakozás pedig mindig azok álláspontja volt, akik polgártársaik részrehajlására kívánták politikai befolyásukat építeni.

Így ha a nép a jövőben inkább a szövetségi, mint az állami kormányzatok felé hajlana, akkor ez a változás, ahogy azt korábban már megjegyeztük, csak a jobb adminisztráció olyan látható és megcáfolhatatlan jeleinek eredménye lehetne, amelyek minden korábbi vonzódásukat is le tudták győzni.<sup>16</sup> Ebben az esetben viszont a népet nem szabadna megfosztani attól a lehetőségtől, hogy bizalma java részét annak adja, aki meglátása szerint arra rászolgált. De még ebben az esetben is kevés félnivalója lenne az állami kormányzatoknak, mivel a dolgok természetéből eredően a szövetségi kormányzat csak bizonyos területen működhet előnyösen.

A következő kérdés, amelynek tárgyalását a szövetségi és állami kormányzatok összehasonlításában ígértem, kölcsönösen birtokolt hajlamuk és képességük az egymás intézkedéseivel szembeni ellenállásra és egymás intézkedéseinek megghiúsítására.

Már bizonyítást nyert, hogy a szövetségi kormányzat tagjai jobban fognak függeni az állami kormányzatoktól, mint az utóbbiak az előbbiektől.<sup>17</sup> Az is kiderült, hogy a nép elfogultsága, amelynek mindketten kiszolgáltatottak, inkább az állami mint a szövetségi kormányzatok oldalán lesz.<sup>18</sup> Mindaddig, amíg a kormányzatok egymás iránti viszonyát ezek a dolgok

---

<sup>16</sup> 27. írás.

<sup>17</sup> 17. írás.

<sup>18</sup> Uo.

befolyásolhatják, nyilvánvaló, hogy az állami kormányzatok lesznek előnyösebb helyzetben. De egy másik és igen fontos szempontból is ugyanezen az oldalon lesz az előny. Maguk a szövetségi kormány tagjai visznek az egyes államok iránt általában kedvező elfogultságokat a szövetségi kormányzatba, míg az ritkán fog előfordulni, hogy az állami törvényhozások tagjai a szövetségi kormányzat iránti elfogultságot vinnének a köztanácsokba. A kongresszus tagjain sokkal inkább fog a helyi szellem uralkodni, mint amennyire a nemzeti szellem fog érvényesülni az egyes államok törvényhozásaiban. Mindenki tudja, hogy az állami törvényhozások által elkövetett legtöbb hiba abból származik, hogy tagjai hajlamosak államuk általános és állandó érdekeit feláldozni annak a megyének vagy kerületnek a különálló részérdekeiért, amelyben laknak. És ha annyira nem tágtják politikájukat, hogy államuk közös javát átfogják, hogyan képzelhető el, hogy az Unió virágzását és kormányának méltóságát és tisztességét figyelmük és tanácskozásaik tárgyává fogják tenni? Ugyanúgy, ahogy nem valószínű, hogy az állami törvényhozások tagjai megfelelően kötődnek majd a nemzeti célokhoz, valószínű, hogy a szövetségi kormányzat tagjai túlságosan is a helyi dolgokhoz fognak kötődni. Az államok olyanok lesznek az utóbbi számára, mint amilyenek a megyék és városok az előbbinek. Az intézkedéseket túl gyakran fogják nem a nemzet virágzására és boldogságára, hanem az egyes államok kormányai és népei előítéleteire, érdekeire és törekvéseire gyakorolt valószínű hatásuk alapján meghozni. Milyen szellem jellemezte általában a kongresszus működését? A jegyzőkönyvek gondos átolvasása csakúgy, mint azok beismerése, akik tagjai voltak ennek a gyűlésnek, azt mutatja, hogy a tagok sokszor sokkal inkább államuk támogatóinak tűntek, mint a közös érdek pártatlan védelmezőinek, vagy ha egy alkalommal a helyi megfontolások igaztalanul feláldoztattak a szövetségi kormányzat kedvéért, a nemzet nagy érdekei száz esetben látták kárát az egyes államok helyi előítéleteire, érdekeire és nézeteire fordított helytelen odafigyelésnek. Ezekkel a gondolatokkal nem arra akarok célozni, hogy az új szövetségi kormány nem fog tágabb tervű politikát folytatni, mint amit a most létező követhetett, még kevésbé arra, hogy nézetei ugyanolyan korlátozottak lesznek, mint az állami törvényhozásoké, csupán arra, hogy mindkettő szelleméből részesedni fog annyira, hogy ne legyen hajlamos az egyes államok jogainak vagy kormányaik előjogainak megsértésére. Az állami kormányzatoknak azt a törekvését, hogy előjogaikat a szövetségi kormányzat rovására növeljék, a tagok egyenlőtlen részrehajlása fogja semlegesíteni.

Ugyanakkor ha feltételezzük, hogy a szövetségi kormányzat ugyanolyan hajlamot érez hatalmának a helyénvaló határokon túlra való kiterjesztéséhez, mint az állami kormányzatok, az utóbbiaknak még mindig előnyösebb eszközei lennének ezek kivédésére. Ha egy államban általánosan népszerű lenne egy olyan törvény, amely barátságtalan ugyan a nemzeti kormányzat iránt, de nem sérti meg durván az állami hivatalnokok esküjét, azonnal és kétségtelenül végrehajtják azt, helyi eszközökkel, egyedül az államtól függve. A szövetségi kormányzat ellenkezése vagy szövetségi tisztviselők beavatkozása minden részről csak növelné az állam iránti lelkesedést, és a bajt, ha egyáltalán meg lehetne előzni vagy jóvá lehetne tenni, kizárólag olyan eszközökkel, amelyekre mindig csak vonakodva és nehézségekkel lehet támaszkodni. Viszont ha a szövetségi kormányzat egy jogtalan intézkedése lenne népszerűtlen, ami nem ritkán fordulna elő, vagy éppen egy jogos intézkedése lenne népszerűtlen, ami néha előfordulhat, az ellenkezés módjai hatékonyak és helyben vannak. A nép nyugtalansága, az unió hivatalnokaival való együttműködéstől való húzódozásuk vagy éppen annak megtagadása, az állam végrehajtó hatalmának rosszállása, a bírósági módszerekkel létrehozott akadályok, amelyek ilyen esetben gyakran előfordulnának, minden államban nem lebecsülendő nehézségeket okoznának, egy nagy államban igen komoly akadályokat alkotnának, és ha több szomszédos állam véleménye öszhangban lenne, akkor az olyan akadályokat jelentene, amelyekkel a szövetségi kormányzat aligha találkozna örömmel.

Azonban nem csupán egyetlen állam vagy néhány állam ellenkezését váltaná ki, ha a szövetségi kormányzat törekvően megsértené az állami kormányzatok hatáskörét. Ezek a beavatkozások általános riadalomra adnának jelet. Minden kormányzat támogatná a közös ügyet. Levelezés kezdődne. Ellenállási terveket szönének. Egyetlen szellem mozgatná és irányítaná az egészet. Röviden: ugyanolyan szövetkezés indulna meg a szövetségi kormányzattól való félelem miatt, amelyet a külföldi igától való rettegés váltott ki, és ha a tervezett újításokat nem vonnák vissza önként, ebben az esetben is ugyanúgy az erő döntene el a vitát, mint a másokban. De milyen fokú örültség juttatná a szövetségi kormányzatot eddig a szélsőségig? A Nagy-Britanniával való harcban a birodalom egyik részét használták fel a másik rész ellen. A számosabb rész támadta meg a kisebbség jogait. A kísérlet igazságtalan és ostoba volt, mégis elvileg nem volt teljesen kitalált. De milyen lenne a küzdelem az általunk vázolt esetben? Kik lennének a felek? A nép néhány képviselője állna a néppel szemben,

vagy inkább képviselők egy csoportja harcolna tizenhárom képviselőcsoporttal, és az utóbbiak oldalán álló közös választóikkal.

Az állami kormányzatok bukását jóslók számára egyetlen fennmaradó menedék az a kitalált feltételezés, hogy a szövetségi kormányzat törekvéseinek végrehajtásához előzetesen katonai erőt állíthat fel. Eddigi írásaim okfejtésének kevés haszna lett volna azonban, ha most szükséges lenne a veszély valószínűtlenségét bizonyítani.<sup>19</sup> Hogy a nép és az államok elég hosszú időn át választanák meg olyan emberek megszakítatlan sorozatát, akik készek mindkettőt elárulni, hogy az árulók az alatt az időszak alatt egyöntetűen és rendszerezetten a katonai szervezet kibővítését célzó megállapított tervet követnek, hogy az államok kormányzatai és népei csendben és türelmesen néznék a készülődő vihart, és folytatnák az anyagiakkal való ellátást, amíg elkészül arra, hogy saját fejükre zúduljon — mindez mindenki számára inkább tűnhet a lázálmos féltékenység összefüggéstelen álmainak vagy egy színlelt érzelem lebecsült túlzásainak, mint az őszinte hazafiság józan megfontolásainak. De bármilyen különc is a feltételezés, tegyük fel. Alakítsanak egy állandó hadsereget, amely teljesen megfelel az ország erőforrásainak, és legyen ez a hadsereg teljesen a szövetségi kormányzat parancsnoksága alatt. Még így sem tűnik túlzásnak azt állítani, hogy az állami kormányzatok népük támogatásával ellenállnának a veszélynek. A legjobb számítások szerint egy országban nem lehet nagyobb az állandó hadsereg aránya, mint az ország teljes lélekszámának az egyszázada vagy a fegyverfogaásra képes népesség huszonötöd része. Ez az arány az Egyesült Államokban nem tenne ki több mint 25—30 ezer fős hadsereget. Velük szemben állna egy csaknem félmilliós felfegyverzett főt számláló polgárőrség, akiket saját maguk közül választott parancsnokok irányítanak, akik közös szabadságaikért harcolnának, és akiket olyan kormányzatok fognának össze és irányítanak, amelyek bírják szeretetüket és bizalmukat. Jó okunk van kételkedni abban, hogy az ilyen körülmények között működő polgárőrséget valaha is legyőzheti egy ilyen számú állandó hadsereg. Azok, akik jól ismerik ennek az országnak a legutóbbi sikeres ellenállását a brit hadsereggel szemben, igencsak tagadni fogják ennek lehetőségét. A felfegyverzettségen túl az amerikaiak azt az előnyt is bírják csaknem minden más nemzet népével szemben, hogy léteznek olyan

---

<sup>19</sup> Ezzel elsősorban a 25—26. írás foglalkozik.

alárendelt kormányzatok, amelyekhez a nép kötődik, és amely kinevezi a polgárőrség tisztjeit. Ez hatékonyabban gátolja meg az ambíció törekvéseit, mint amelyet bármilyen más formájú kormány elérhet. Európa több királyságának katonai szervezetét leszámítva, amelyeket olyan nagyra nőveltek, amelyet csak elbírnak a köz forrásai, a kormányzatok félnek a népet felfegyverezni. És nem bizonyos az, hogy egyedül ennek segítségével nem tudnák igáikat lerázni. De ha ehhez járulna az az előny, hogy a népnek lennének általuk választott helyi kormányzatai, amelyekben egyesülne a nemzeti akarat, és vezetnék a nemzeti erőt, és lennének tisztok, akiket e kormányzatok neveznének ki a polgárőrségtől, akik mind a kormányzathoz, mind a polgárőrséghez kötődnének, a legnagyobb bizonyossággal állíthatjuk, hogy Európa minden zsarnokságának trónját gyorsan megdönténék, az azt védő légiók ellenére. Ne sértsük meg Amerika szabad és bátor népét azzal a feltételezéssel, hogy kevésbé lennének képesek megvédeni valóban birtokolt jogaikat, mint amennyire a bitorolt hatalom elnyomott alattvalói tudnák saját jogaikat megmenteni elnyomóiktól. Ne sértsük többé őket azzal a feltételezéssel, hogy valaha is oda süllyedhetnének, hogy alávetnék magukat ennek a próbának, és az azt megelőző és az azt eredményező alattomos intézkedések hosszú sorának.

Az e témáról szóló érvelést igen összefogott formában lehet összefoglalni, ami mindenestől meggyőzőnek tűnik. A szövetségi kormányzat megválasztási módja vagy biztosítja azt, hogy a nép alárendeltje legyen, vagy nem. Az első esetben ez a függőség teszi lehetetlenné, hogy a választókra sérelmes terveket kovácsoljanak. A második esetben a kormányzat nem fogja a nép bizalmát bírni, zsarnokoskodó terveit az állami kormányzatok könnyen meg fogják hiúsítani népük támogatásával.

Összefoglalva ezen és a legutóbbi írásom tartalmát, úgy tűnik, meggyőzően bebizonyították, hogy a szövetségi kormányzatnak javasolt hatalom ugyanolyan kevésbé fenyegeti az egyes államok hatalmát, mint amennyire elkerülhetetlenül szükséges az unió céljainak eléréséhez, és hogy az állami kormányzatok tervezett vagy ebből eredő felszámolásáról hangoztatott riadalmak legjobb akarattal is csak szerzőik képzelt félelmének tudhatók be.

Publius



Milyen eszközhöz folyamodhatunk hát annak érdekében, hogy a gyakorlatban fenntartsuk a kormányzati ágak között szükséges hatalom-megosztást, úgy, ahogy azt az alkotmány előírja? Az egyetlen lehetséges válasz az, hogy mivel a külső módszerek elégtelennek bizonyultak<sup>20</sup>, a védelmet a kormányzat belső szerkezetének olyan kialakításával kell biztosítanunk, hogy annak különböző alkotórészei kölcsönös kapcsolataik által a megfelelő helyen tudják egymást tartani. Anélkül, hogy ennek a fontos kérdésnek a teljes kidolgozására vállalkoznánk, néhány általános megjegyzést megkockáztatok, amelyek talán megvilágítják azt, és képessé tesznek bennünket arra, hogy helyesebb véleményt alkossunk a konvent által tervezett kormányzat alapelveiről és szerkezetéről.

Annak érdekében, hogy megfelelően megalapozzuk a kormányzat különböző hatalmainak a független és önálló hatalomgyakorlását, amit bizonyos mértékig mindenki a szabadság megőrzéséhez nélkülözhetetlennek ismer el, magától értetődő, hogy mindegyik ágnek saját akarata kell legyen, következésképpen úgy kell őket megalkotni, hogy mindegyik ág tagjainak a lehető legkisebb hatásköre legyen a többi ág tagjainak kinevezésében. Ha ehhez az alapelvhez szigorúan ragaszkodnánk, akkor ez azt kívánná meg, hogy a legfelső végrehajtó, törvényhozó és bírói hatalom gyakorlóinak a kinevezése ugyanabból a tekintélyforrásból származzon, a népből, mégpedig olyan csatornákon keresztül, amelyeknek nem lenne semmiféle kapcsolata egymással. Talán a gyakorlatban könnyebb lenne a különböző ágakat így megtervezni, mint ahogy az elméletben tűnik, néhány nehézség és járulékos kiadás azonban hozzáadódna végrehajtásához. Így el kell fogadni, hogy bizonyos mértékben el kell térni az alapelvtől. Különösen a bírói hatalom megalkotásánál lehet ésszerűtlen az alapelvhez való szigorú ragaszkodás: először is azért, mert mivel a tagoknak különleges képzésre van szükségük, mindenekelőtt meg kellene határozni azt a választási módot, ami leginkább biztosítaná ezt a képzettséget, másodsor pedig azért, mert az az állandó időtartam, amelyre ebben az ágban a kinevezések szólnak, hamarosan eltörölné az adományozó hatalomtól való függés érzetét.

---

<sup>20</sup> 49—50. írások.

Ugyanígy magától értetődő, hogy mindegyik ág tagjai a lehető legkevésbé szabad hogy függjenek a többi hatalmi ágtól a hivatalukkal járó díjazás tekintetében. Ha a végrehajtó hivatalnok vagy a bírák ebben a tekintetben nem lennének függetlenek a törvényhozástól, akkor függetlenségük minden más esetben is csupán névleges lenne.

Azonban a különböző hatalmak fokozatos egy kézben koncentrálódása ellen az a legjobb biztosíték, ha mindegyik hatalmi ág gyakorlóí számára a szükséges alkotmányos eszközöket és személyes indítékokat megadjuk arra, hogy a többiek beavatkozásának ellenálljanak. Az óvintézkedésnek ebben az esetben is, mint minden más esetben, a támadás veszélyével arányosnak kell lennie. Ambíciónak kell semlegesítenie az ambíciót. Az egyén érdekeit össze kell kötni a tisztség alkotmányos jogaival. Az emberi természetet jellemezheti, hogy ilyen módszerekkel kell a kormányzat túlkapásait ellenőrizni. De mi a kormányzat maga, ha nem az emberi természet legnagyobb természetű visszaturkózója? Ha az emberek angyalok lennének, nem lenne szükség kormányzatra. Ha angyalok kormányoznák az embereket, nem lenne szükség a kormányzatnak sem külső, sem belső ellenőrzésére. Egy olyan kormányzat megalkotása során, amelyben emberek kormányoznak embereket, a nagy nehézség a következő: először fel kell hatalmaznod a kormányt arra, hogy ellenőrizze a kormányzottakat, majd ezt követően kötelezned kell arra, hogy ellenőrizze önmagát. A kormányzat elsődleges ellenőrzője kétségtelenül a néptől való függőség, azonban a tapasztalat megtanította az emberiséget arra, hogy kiegészítő óvintézkedésekre is szükség van.

Az emberi ügyek egész rendszerében, akár magán-, akár közügyekről legyen is szó, megfigyelhető a jószándék hiányának a szembenálló és versengő érdekekkel való helyettesítése. Ez különösen megnyilvánul mindig a hatalom alárendelt elosztásában, ahol állandó cél az, hogy a különböző hivatalokat oly módon osszák meg és rendezzék el, hogy mindenki ellenőrizhesse a másikat, hogy minden egyén magánérdeke örökösön a közjogok felett. Az elővigyázatosságnak ezen találmányai nem lehetnek kevésbé szükségesek az állam főhatalmainak esetében sem.

Nem lehetséges azonban mindegyik hatalmi ágnak egyenlő hatalmat adni az önvédelemre. Köztársasági kormányzatban szükségszerűen a törvényhozó hatalom dominál. Ennek a kényelmetlenségnek a megoldása az, hogy a törvényhozást különböző ágakra kell osztani, ezeket az ágakat különböző módon kell megválasztani és cselekvésüknek eltérő alapelveket kell adni, úgy, hogy azok olyan kevésbé kapcsolódjanak egymáshoz,

amennyire azt közös funkciójuk és a társadalomtól való közös függésük engedi. Még az is szükséges lehet, hogy további óvintézkedésekkel védekezzenek a veszélyes túlkapások ellen. Ahogy a törvényhozás súlya megköveteli, hogy ilyen módon meg legyen osztva, a végrehajtó hatalom gyengesége annak megerősítését teheti szükségessé. Első látásra úgy tűnhet, a természetes védelmet az biztosítaná, ha a végrehajtó hatalmat abszolút vétőjoggal ruhánák fel a törvényhozással szemben. Lehetséges azonban, hogy ez nem lenne sem teljesen biztonságos, sem önmagában elegendő. Szokásos alkalmakkor esetleg nem lehetne a kívánt határozottsággal alkalmazni, kivételes esetekben pedig álnokul vissza lehetne vele élni. Nem lehet-e azonban az abszolút vétőjognak ezt a hátrányát helyettesíteni ennek a gyenge ágának és az erősebb ág gyengébb ágának valamiféle meghatározott kapcsolatával, ami által az utóbbit rá lehetne venni arra, hogy az előbbi alkotmányos jogait támogassa, anélkül, hogy túlságosan elszakadna saját ágának jogaitól?

Ha ezeknek a megjegyzéseknek az alapelvei helyesek, ahogy meggyőződésem, hogy azok, és ezeket mércének tekintjük, hozzájuk mérve az állami alkotmányokat és a szövetségi alkotmányt, azt látjuk, hogy ha az utóbbi nem felel meg teljes mértékben nekik, akkor az előbbieket végtelenül kevésbé állnának ki egy ilyen próbát.

Két olyan megfontolás van még, amelyeket Amerika szövetségi rendszerére kifejezetten lehet alkalmazni, és amelyek ezt a rendszert igen érdekes fényben tüntetik fel.

*Először.* Egyetlen köztársaságban a nép által átadott valamennyi hatalmat egyetlen kormány adminisztrációja alá utalják, a hatalommal való visszaélést pedig úgy védik ki, hogy a kormányzatot különálló és független ágakra osztják. Amerika összetett köztársaságában a nép által átadott hatalom először két különálló kormányzat között oszlik meg, majd az egyes kormányzatokra jutó részt is felosztják a különböző ágak között. Így a nép jogait kétszeres biztonság védi. A különböző kormányzatok ellenőrizni fogják egymást, ezzel egyidőben mindegyik ellenőrizni fogja saját magát is.

*Másodszor.* Egy köztársaságban nagyon fontos, hogy ne csak a kormányzók elnyomásától védje a társadalmat, hanem a társadalom egy részét is védje a másik rész igazságtalanságaival szemben. Különböző rendű polgárok között szükségszerűen léteznek különböző érdekek. Ha egy többséget egy közös érdek egyesítene, a kisebbség jogai nem lennének biztonságban. Ez ellen a veszély ellen csupán két ellenszer van. Az egyik

az, hogy a közösségen belül létrehozzunk egy, a többségtől, azaz magától a társadalomtól független akaratot. A másik az, hogy a társadalom olyan sokféle különböző polgárt foglaljon magába, amennyi nagyon valószínűtlené, ha nem lehetetlené tenné az egész többségének az igazságtalan egyesülését. Az első módszert alkalmazza minden olyan kormányzat, amely örökletes vagy önmaga által kinevezett hatalmat birtokol. Ez legjobb esetben is csak kétes biztonság, mert egy a társadalomtól független hatalom a főir igazságtalan nézeteit is ugyanúgy támogathatja, mint a kisebbség jogos érdekeit, és fordulhat akár mindkét rész ellen is. A második módszert az Egyesült Államok szövetségi köztársasága példázza majd. Míg minden hatalom a társadalomból fog eredni és attól fog függeni, maga a társadalom polgárok olyan sok csoportjára, érdekére és osztályára fog oszlni, hogy az egyén vagy a kisebbség jogait a többség szervezkedései csak kevésbé fogják veszélyeztetni. Szabad kormányzatban a polgárjogokat ugyanúgy kell biztosítani, mint a vallási jogokat. Ez egyik esetben az érdekek, másik esetben a szekták sokaságát jelenti. A biztonság mértéke mindkét esetben az érdekek és szekták számától fog függni, ez pedig minden bizonnyal az ország kiterjedésének és az egy kormányzat alatt élő emberek számának függvénye lesz. A köztársasági kormányzat minden őszinte és megfontolt hívének ez a nézőpont kifejezetten a megfelelő szövetségi rendszert kell javasolja. Ez ugyanis azt mutatja, hogy ugyanabban az arányban, ahogy az unió területét több meghatározott konföderációra vagy államra bontanák, úgy könnyítenek meg, hogy a többség elnyomó szándékkal összefogjon, úgy csökkenne a polgárok minden rétege jogainak a köztársasági forma alatti legjobb biztosítéka, következésképp az egyetlen másfajta biztonságot az adná, ha a kormányzat valamelyik tagjának a stabilitását és függetlenségét ezzel arányosan növelnék. A kormányzat célja az igazság. Ez a polgári társadalom célja. Mindig erre törekedtek és erre is fognak törekedni, amíg el nem érik, vagy amíg a szabadság el nem veszik közben. Egy olyan társadalomban, ahol az erősebb frakció könnyedén egyesülhet és elnyomhatja a gyengébbet, ugyanúgy az anarchia mondható uralkodónak, mint egy természeti állapotban, ahol a gyengébb egyén nincs biztonságban az erősebb erőszakától. És úgy, ahogy az utóbbi esetben még az erősebb egyének is hajlandók arra helyzetük bizonytalansága miatt, hogy alávéssék magukat egy kormányzatnak, ami ugyanúgy megvédi a gyengéket, mint őket, előbbi esetben is ugyanebből a megfontolásból a hatalmasabb frakciók vagy pártok fokozatosan egy olyan kormányzatot fognak kívánni, amely megvéd minden

pártot, a gyengébbet csak úgy mint a hatalmasabbat. Nem lehet kétséges, hogy ha Rhode Island állama kiválna a konföderációból, és magára lenne hagyatva, az ilyen szűk keretek között létező népi kormányzat alatt a jogok bizonytalanságát mutatná a frakciózó többség olyan ismételt elnyomása, hogy hamarosan épp azok a frakciók hívnának életre egy olyan, a néptől teljesen független hatalmat, akik rossz kormányzása bizonyította annak szükségességét. Az Egyesült Államok kiterjedt köztársaságában, az általa magába foglalt sokféle érdek, párt és szekta között ritkán alakulhatna ki az egész társadalom többségének egyesülése az igazság és az általános jó elvétől eltérő alapokon, és mivel így kisebb veszély fenyegeti a kisebbséget a többség akaratától, sokkal kisebb ürügy lehet arra, hogy előbbi biztonságát azáltal akarják megteremteni, hogy az utóbbitól, más szavakkal magától a társadalomtól független akaratot vezetnek be a kormányzat rendszerébe. Nem kevésbé biztos, mint amilyen fontos, a már tárgyalt ellentétes vélemények ellenére, hogy minél nagyobb a társadalom, annál inkább képes az önkormányzatra, feltéve, ha megvalósítható körön belül marad. És a *köztársasági* ügy szerencséjére a megvalósítható kör igen nagymértékben tágítható, a *szövetségi* alapelv igazságos módosításával és alkalmazásával.

Publius



Emlékeztethetnek itt egy mostanában népszerű megjegyzésre, hogy „ahol az évenkénti választás végződik, ott kezdődik a zsarnokság”. Ha igaz az, ahogy gyakran mondják, hogy azok a mondások, amelyek közmondásossá váltak, általában a józan észen alapulnak, nem kevésbé igaz az, hogy amikor már meghonosították e mondásokat, akkor gyakran olyan esetekre is alkalmazzák őket, amelyekre azok érvényessége nem terjed ki. Nem kell az előttünk levő esetben messzebb mennem bizonyítékért. Min alapul ez a közmondásos megfigyelés? Nincs olyan ember, aki nevetségessé tenné magát azzal, hogy bármi természetes összefüggést feltételezne a nap és az évszakok és a között az időszak között, amin belül az emberi erény ellenállni tud a hatalom kihívásának. Az emberiség szerencséjére a szabadság ebben az értelemben nincs egyetlen időponthoz sem kötve, hanem szélsőségek között van, ami megfelelő teret biztosít minden olyan változatnak, amelyeket a polgári társadalom különféle körülményei és helyzetei megkívánhatnak. Az előjárókat választhatnák naponként, hetenként vagy hónaponként csakúgy, mint évenként, ha azt találnák megfelelőnek, mint ahogy az egyes esetekben elő is fordult — és ha egyik irányban kívánhatnak a körülmények a szabálytól való eltérést, miért ne lehetne eltérés a másik irányban is? A nálunk az állami törvényhozás legszámosabb ágának megválasztására megállapított időtartamra fordítva figyelmünket, megállapíthatjuk, hogy ebben az esetben sen találjuk azokat egyezőbbnek, mint más polgári tisztviselők megválasztásánál. Connecticut-ban és Rhode Island-on az időtartam féléves. Más államokban, Dél-Karolina kivételével, évenkénti a választás. Dél-Karolinában két év a hivatali időszak, ahogy azt a szövetségi kormányzat esetében javasolták. Itt egy a négyhez arányú különbség van a leghosszabb és a legrövidebb időtartam között: ennek ellenére nem lenne könnyű kimutatni azt, hogy Connecticut vagy Rhode Island jobban kormányzott vagy a nemzeti szabadság nagyobb fokát élvezzi, mint Dél-Karolina, vagy azt, hogy ezen államok egyikét vagy másikat ebben a tekintetben és ezen oknál fogva meg lehet különböztetni azoktól az államoktól, amelyek választási rendszere mindkettőtől eltér.

Ezen doktrína alapját keresve csak egyet fedezhettem fel, egy olyat, ami a mi esetünkre teljesen alkalmazhatatlan. A nép által megalapozott és a kormány által megváltoztathatatlan alkotmány és a kormány által hozott

és a kormány által meg is változtatható törvény közötti jelentős különbséget, amit Amerikában olyan jól megértettek, úgy tűnik, más országban kevésbé értették meg és még kevésbé veszik figyelembe. Bárhonnan ered is a törvényhozás legfőbb hatalma, onnan kell, hogy származzon a kormányforma megváltoztatásának teljes hatalma is. Még Nagy-Britanniában is, ahol pedig legalaposabban tárgyalták meg a politikai és polgári szabadság alapelveit, és ahol legtöbbet hallunk az alkotmány jogairól, azt tartják, hogy a parlament hatásköre az alkotmány tekintetében ugyanúgy transzcendens és ellenőrizhetetlen, mint a törvényhozó hatalom mindennapi tárgyaiban. Ennek megfelelően több esetben megváltoztatták törvényhozási jogszabályokkal a kormányzat legalapvetőbb cikkelyeit. Különösen sokszor változtatták meg a választás időtartamát: legutóbb pedig nem csupán hétéves időtartamot vezettek be a háromévenkénti választás helyett, hanem ugyanazzal a törvénnyel saját hivatali időszakukat is meghosszabbították négy évvel hosszabb időszakra, mint amennyire a nép megválasztotta őket. A szabad kormányzat hívei igen természetes módon megrémültek eme praktikák láttán, hiszen a szabad kormányzat sarokköve a választás gyakorisága, és ez arra indította őket, hogy a szabadság biztonságát keressék az azt fenyegető veszély ellen. Ahol a kormányzat felett nem létezett vagy nem volt elérhető egy alkotmányos főhatalom, nem kíséreltek meg az Egyesült Államokéhoz hasonló alkotmányos biztonságot megteremteni. Ezért másfajta biztonságot kellett teremteniük, és mi lenne jobb biztosíték ebben az esetben annál, hogy az újítás veszélyének mércéjéül kiválasszanak és megállapítsanak egy egyszerű és ismert időtartamot, és azzal a nemzeti érzelmeket erősítsék és a hazafias erőfeszítéseket egyesítsék. Az erre alkalmazható legegyszerűbb és legismertebb időtartam az egy év volt, így annak érdekében, hogy valamiféle gátat vessenek a korlátlan kormányzat fokozatos újításainak, azt az elvet terjesztették el hangos lelkesedéssel, hogy a zsarnokság felé tett utat az évenkénti választásoktól való eltéréssel lehet kiszámítani. De miért lenne szükséges ennek alkalmazása egy olyan kormánnyal szemben, amelyet egy alkotmány főhatalma fog korlátozni, mint a felállítandó szövetségi kormányzatot? Vagy ki állítaná azt, hogy Amerika népének szabadságai nem lesznek olyan biztonságban az alkotmányban megváltoztathatatlanul rögzített kétévenkénti választások esetében, mint bármelyik másik nemzet szabadságai lennének ott, ahol a választásokat évente vagy még gyakrabban tartják, viszont azokat a kormányzat szokásos hatalmával meg lehet változtatni?



A második kérdés az, hogy a kétévenkénti választások szükségesek és hasznosak-e. E kérdés igenlő választát több nyilvánvaló megfontolásból kifolyólag adhatjuk meg.

Nem lehet olyan ember megfelelő törvényhozó, akinél az egyenes szándékhoz és az ép ítélőképességhez nem járul egy bizonyos fokú tudás azokról a tárgyokról, amelyekről törvényeket kell hoznia. E tudás egy része megszerzhető olyan hírforrásokból, amelyek ugyanúgy elérhetőek a magánemberek, mint a hivatal viselők számára. Az ismeretek másik részét csak a tudás hasznosítását megkívánó hivatalban szerzett tényleges tapasztalattal lehet megszerezni, vagy legalábbis megfelelő mélységig elsajátítani. A hivatal időtartamának így minden ilyen esetben arányulnia kell a hivatal megfelelő ellátásához szükséges gyakorlati tudás mennyiségéhez. Mint láttuk, a törvényhozók számára megállapított hivatali idő a legtöbb államban egy év. A kérdést így a következő egyszerű formában lehet megfogalmazni: nem jobban arányul-e a két éves időtartam a szövetségi törvényhozáshoz szükséges tudáshoz, mint az egy év az állami törvényhozáshoz szükséges tudáshoz? E kérdésnek a formája maga sugallja a rá adandó választ.

Egyetlen államban a szükséges tudás a már létező törvényekre és az állam általános ügyeire irányul: előbbieket az egész államban egyformák és többé-kevésbé minden polgár ismeri őket, utóbbiak pedig kis területre terjednek ki, nem túlságosan szerteágazóak, és az állam polgárainak a figyelmét és beszélgetéseit nagy részben lefoglalják. Az Egyesült Államok nagy színháza azonban más képet mutat. A törvények olyan messze vannak az egyformától, hogy minden államban változnak, míg az Unió közügyei igen széles területet fognak át, és igen változókonnyá teszik azokat a velük összefonódó helyi ügyek, így ezeket igen nehezen lehetne elsajátítani másutt, mint a központi tanácsokban, amelyekbe a birodalom minden részéről származó képviselők hozzák majd ezekről a tudást. Azonban minden állam képviselőjének kell bizonyos tudással rendelkeznie ezekről az ügyekről, és az összes állam törvényeiről is. Hogyan lehetne a külkereskedelmet megfelelő módon szabályozni egységes törvényekkel, a különböző államok kereskedelmének, kikötőinek, gyakorlatának és szabályzatainak bizonyos ismerete nélkül? Hogyan lehetne megfelelően szabályozni az államok közötti kereskedelmet anélkül, hogy ismernénk valamennyire egymáshoz való viszonyukat ezekben és más kérdésekben? Hogyan lehetne az adókat ésszerűen kivetni és hatékonyan beszédni, ha nem alkalmazkodnánk az

egy-egy államokban ezekre vonatkozó különböző törvényekhez és helyi körülményekhez? Hogyan lehetne megfelelő módon egységesen szabályozni a polgárőrséget anélkül, hogy ismernék az egyes államokat egymástól megkülönböztetett belső körülményeket? Ezek a szövetségi törvényhozás főbb tárgyai, és igen erősen azt jelzik, hogy a képviselőknek kiterjedt ismereteket kell megszerezniük. A többi kevésbé fontos tárgy a neki megfelelő arányú tudást teszi szükségessé.

Igaz, ezek a nehézségek nagyrészt fokozatosan csökkenni fognak. A legnehezebb feladat a kormányzat megfelelő beiktatása és a szövetségi törvénykönyv legelső megalkotása lesz. Az első változatot évről évre könnyebben javítják majd, és egyre kevesebb javításra is lesz szükség. A kormányzat régebbi intézkedései hozzáférhető és megfelelő információforrást biztosítanak az új tagok számára. A szövetség ügyei egyre inkább a nép kíváncsiságának és megbeszéléseinek tárgyai lesznek majd. És a különböző államok közötti megnövekedett forgalom nem kevésbé fog hozzájárulni egymás ügyeinek kölcsönösen jobb megértéséhez, ennek következménye pedig a szokások és törvények általános egymáshoz hasonlítása lesz majd. Azonban ezekkel a csökkenésekkel együtt is mind újdonságban, mind nehézségben felülmúlja annyival a szövetségi kormányzat hatásköre az egyes államok ügyeit, hogy ez igazolja az ezt intézők hosszabb hivatali idejét.

A szövetségi képviselőktől megkövetelt tudás egyik részét még nem említettem, mégpedig a külügyeket. Kereskedelmünk szabályozása során nem csupán az Egyesült Államok és más államok között kötött szerződéseket kell ismernie, hanem más nemzetek kereskedelmi politikáját és törvényeit is. Nem lehet teljesen tudatlan a nemzetközi jogban, mivel amíg az a hazai törvényhozás tárgya, a szövetségi kormányzat hatáskörébe tartozik. És noha a képviselőház nem vesz részt közvetlenül a külügyi tárgyalásokban és meg-egyeztésekben, a közügyek különböző ágai közötti szükségszerű kapcsolat miatt ezek az ügyek gyakran kívánnak figyelmet a mindennapi törvényhozó folyamatban és néha különleges törvényi megerősítést fognak igényelni. E tudás nagy része kétségtelenül megszereshető egy ember dolgozószobájában, más része csak az információ közforrásaiból szerezhető meg, a tudás egészét pedig legjobban a törvényhozásban való tényleges hivatalviselés során lehet megszerezni a külügyekre fordított gyakorlati figyelemmel.

További, talán kevésbé fontos, ám figyelmet érdemlő megfontolások is vannak. Ha a hivatali időszakot csak egyetlen évre korlátozzák és nem terjesztik ki két évre, a hivatalra egyébként alkalmas emberek számára

sokkal nagyobb problémát jelenthet az a távolság, amelyet meg kell tenniük, és az ezzel kapcsolatos intézkedések. A jelenlegi kongresszus képviselőinek tapasztalatából e tekintetben nem lehet következtetéseket levonni. Igaz, évente választják őket, de újraválasztásukat a törvényhozó testületek majdnem természetesnek tartják. A képviselők nép általi választását nem ugyanez az alapelv irányítaná.

A tagok közül néhányan, ahogy az az ilyen gyűlésekben történni szokott, kiemelkedő képességűek lesznek, gyakori újraválasztásukkal hosszú ideig lesznek képviselők, a közügyeknek teljesen urai lesznek, és talán nem fognak majd vonakodni ezen előnyök kihasználásától. Minél nagyobb lesz az új képviselők aránya, és minél kevesebbet tud a képviselők zöme, annál inkább hajlamosak lesznek arra, hogy beleessenek a számukra felállított kelepcébe. Ez a megjegyzés nem kevésbé alkalmazható a képviselőház és a szenátus között létező kapcsolatra.

Gyakori választásaink előnyeivel együttjáró kényelmetlenség, még az olyan egyes államokban is, amelyek nagyok és csak egy ülészakot tartanak évente, hogy a hamis választásokat nem tudják kivizsgálni és megsemmisíteni időben ahhoz, hogy meglegyen ennek a megfelelő hatása. Ha egy választást bármilyen törvénytelen eszközzel meg tudnak szerezni, a szabálytalanul megválasztott tag, aki természetesen elfoglalja helyét, biztos abban, hogy elég ideig fogja helyét birtokolni céljai eléréséhez. Ez nagyon káros bátorítást jelent arra, hogy törvénytelen eszközökkel szabálytalan megválasztásokat szerezzenek. Ha a szövetségi törvényhozási választásokat évente tartanák, ez a gyakorlat igen komoly visszaéléssé válhatna, különösen a távolabb lévő államokban. Mindegyik ház maga bírálja el tagjai megválasztását, elfogadását és székfoglalását, ahogy ennek lennie is kell, és bármilyen javítást sugall is a tapasztalat a vitás esetekben való eljárás egyszerűsítése és gyorsítása érdekében, az év olyan nagy része múlna el elkerülhetetlenül mielőtt a törvénytelen tagot megfosztanák helyétől, hogy ennek az eljárásnak a kilátása nem jelentene visszatartó erőt a képviselői helyek tisztességtelen és törvénytelen megszerzésétől.

Mindezek a megfontolások együttvéve megerősítenek bennünket abban, hogy a kétévenkénti választások ugyanolyan hasznosak lesznek a közügyekre nézve, mint amilyen biztonságosak lesznek a nép szabadságaira.

Publius



Van egy eszme, nem hívek nélkül, hogy az erős végrehajtó hatalom nem fér össze a köztársasági kormányforma szellemével. E kormányforma felvilágosult híveinek legalább reménykedniük kell abban, hogy e feltételezés nélkülöz minden alapot, mivel nem ismerhetik el annak igazságát anélkül, hogy ezzel együtt el ne ítéljék saját alapelvüket. A jó kormányzat fő jellemzője a végrehajtó hatalom erélye. Nélkülözhetetlen ahhoz, hogy a közösséget megvédjék külföldi támadástól. Nem kevésbé szükséges a törvények szilárd érvényre juttatásához, a tulajdon megvédéséhez az igazságszolgáltatás megszokott menetét néha megzavaró rendszertelen és erőszakos szövetkezések ellen, a szabadság biztosításához a becsvágy, frakciózás és anarchia próbálkozásai ellen. Minden olyan ember, aki a legkisebb mértékben is ismerős a római történelemben, tudja, hogy milyen gyakran volt kénytelen az a köztársaság arra, hogy a diktátor félelmetes elnevezése alatt egyetlen ember abszolút hatalmában keressen védelmet, mind zsarnokságra törő ambíciózus egyének intrikái, mind a közösség egész osztályainak mindenféle kormányzatot léteben fenyegető zendülése miatt, csakúgy, mint a külső ellenségek támadásai ellen, akik Róma meghódításával és elpusztításával fenyegettek.

Nem szükséges azonban, hogy erről az érveket szaporítsuk. Gyenge végrehajtó hatalom gyenge kormányzati végrehajtást jelent. A gyenge kormányzat pedig a rossz kormányzat szinonímája: és a rosszul végrehajtott kormányzat, bármi legyen is az elméletben, a gyakorlatban rossz kormányzatot kell jelentsen.

Így biztosnak tekintve, hogy minden értelmes ember egyetért az erélyes kormányzat szükségességében, csak azt kell kiderítenünk, hogy egyrészt melyek azok az alkotóelemek, amelyek ezt az erélyt adják, másrészt hogy meddig lehet azokat ötvözni más olyan alkotóelemekkel, amelyek a szó köztársasági értelmében vett biztonságot alkotják. Végül: milyen mértékben jellemzi ez az elegy a konvent által javasolt tervet?

A végrehajtás erejét adó alkotórészek: először az egység, másodsor az időtartam, harmadszor támogatásának megfelelő biztosítása, negyedszer a megfelelő hatalom.

Azok a körülmények, amelyek a köztársasági értelemben vett biztonságot alkotják: először a néptől való megfelelő függés, másodsor a megfelelő felelősség.

Azok a politikusok és államférfiak, akiket legjobban ünnepeltek alapelveik helyessége és nézeteik igazsága miatt, egyetlen végrehajtót és nagyszámú törvényhozást támogattak. Helyesen látták, hogy az előző legszükségesebb jellemzője az erély, és ezt az egyetlen kézben összpontosuló hatalomra látták legjellemzőbbnek. Ugyanilyen helyesen látták, hogy az utóbbi így lesz legmegfelelőbb színtere a tanácskozásnak és a bölcsességnek, és leginkább így lehet számítani arra, hogy megnyerje a nép bizalmát és hogy jogaikat és érdekeiket biztosítja.

Hogy az egység elősegíti az erélyességet, nem vitatott. Egy ember tevékenységét sokkal nagyobb mértékben jellemzi határozottság, aktivitás, titoktartás és gyorsaság, mint többekét, és ezen tulajdonságok olyan arányban fognak csökkenni, ahogy a számot növeljük.

Ezt az egységet két módon lehet megsemmisíteni: vagy úgy, hogy a hatalmat két vagy több egyenlő méltósággal és hatalommal bíró előljáróra ruházzák, vagy úgy, hogy látszólag egy emberre ruházzák, aki részben vagy teljesen ki van téve tanácsadói ellenőrzésének és együttműködésének. Előbbire Róma két konzulja szolgálhat például, utóbbira pedig több állam alkotmányában találunk példát. Ha jól emlékszem, egyedül New York és New Jersey állam ruházta a végrehajtó hatalmat teljes egészében egyetlen emberre.<sup>21</sup> A végrehajtó hatalom egységének megszüntetésére említett két módszer mindegyikének vannak hívei, de a végrehajtó tanács hívei a legszámosabbak. Mindkét mód ellen hasonló, ha nem ugyanolyan ellenvetéseket lehet tenni, és legtöbb tekintetben együtt vizsgálhatjuk őket.

Más nemzetek tapasztalata kevés tanáccsal szolgál erre az esetre. Azonban ha tanít valamit, az az, hogy ne bővüljön el bennünket a végrehajtó hatalom pluralitása. Láttuk, hogy az akhájokat a két prétor működésének megtapasztalása az egyik eltörlésére bírta.<sup>22</sup> A római történelem sok példát jegyzett fel arra, hogy a köztársaságra mennyi baj hárult a konzulok közötti

---

<sup>21</sup> New Yorknak nincs végrehajtó tanácsa, csupán a hivatalokra való kinevezések céljára. New Jerseyben van tanács, akikkel a kormányzó konzultálhat. Alkotmányuk megfogalmazásából azonban úgy látom, hogy annak határozatai nem kötelezőek a kormányzóra. (Publius)

<sup>22</sup> 18. írás.

széthúzásból, valamint az időnként a konzulokat helyettesítő katonai tribunosok közötti széthúzásból. Nem mutat azonban arra példát, hogy ezen tisztségviselők pluralitásából bármi kifejezett java is származott volna az államnak. Az a megdöbbenő, hogy az ellentét nem volt köztük sokkal gyakoribb vagy még végzetesebb — mindaddig, amíg nem fordítottuk figyelmünket a köztársaság csaknem folyamatosan fennálló különleges helyzetére, és az állam körülményei által kijelölt ésszerű politikára, amelyet a konzulok követtek úgy, hogy megosztották a kormányzatot maguk között. A patríciusok folyamatos harcban álltak a plebejusokkal ősi hatalmuk és méltóságuk megőrzése érdekében — a konzulokat, akiket általában az előző csoportból választottak, legtöbbször egyesítette személyes érdekük rendük privilégiumainak védelmében. Az egység eme mozgatórugójához járult az, hogy miután a köztársaság hadseregei jelentősen megnövelték birodalmuk területét, bevált szokássá vált, hogy a konzulok sorshúzással osztották fel egymás között az adminisztrációt: egyikük Rómában maradt, hogy a várost és környékét kormányozza, a másik pedig a távolibb provinciák igazgatását vette át. Ez a módszer kétségtelenül nagyban hozzájárult ahhoz, hogy megelőzzék azokat az összeütközéseket és rivalizálásokat, amelyek egyébként megzavarták volna a köztársaság békéjét.

De elhagyva a történelmi kutatás bágyadt fényét, és csak az értelem és a józan ész követelményeihez ragaszkodva, sokkal nyomósabb okot fedezhetünk fel a végrehajtó hatalom pluralitásának visszautasítására, mint bármilyen módosítással való elfogadására.

Ahol két vagy több ember közös vállalkozásban vagy törekvésben vesz részt, mindig fennáll a véleménykülönbség kockázata. Ha ez egy köz megbízatás vagy hivatal, amelyben egyenlő méltósággal és hatalommal ruházták fel őket, különösen nagy a személyes versengés, sőt az ellenségeskedés veszélye. Bármely okból, és különösen mindezen okokból együttvéve, a legkeserűbb nézeteltérések fakadhatnak. Amikor ez megtörténik, csökkentik a tiszteletreméltóságát, gyöngítik a tekintélyét, és megzavarják terveit és működését azoknak, akiket megosztanak. Ha ezek a nézeteltérések nagy szerencsétlenségre egy állam több személyből álló legfőbb végrehajtó hatalmát támadnák meg, a kormányzat legfontosabb rendelkezéseit akadályozhatnák vagy megghiúsíthatnák az állam legkritikusabb vészhelyzeteiben. Sőt, ami még rosszabb, az egész közösséget a legerőszakosabb és legengesztelhetetlenebb frakciókra bonthatnák, amelyek a hivatalt bíró különböző személyek mögé sorakoznának fel.

Az emberek gyakran elleneznek egy dolgot csupán azért, mert megalkotásában nem vettek részt, vagy mert azt olyan emberek tervezték, akiket nem kedvelnek. De ha megkérdezték őket, és akkor éppen egyet nem értésüket fejezték ki, az ellenkezést az önszeretet elkerülhetetlen kötelességének fogják tartani. Úgy tűnik, úgy gondolják, hogy becsületük és személyes csalhatatlanságuk hitele megköveteli tőlük, hogy megakadályozzák annak sikerét, amit személyes érzelmeik ellenére döntöttek el. Egyenes, jóakarató emberek borzadással figyelhetik meg sokszor, hogy néha milyen messze viszik ezt a hajlamot, és milyen gyakran áldozzák fel a társadalom nagy érdekeit olyan egyének hiúságának, önteltségének és csökönyös-ségének, akiknek van elég hitelük ahhoz, hogy szenvedélyeiket és szeszélyeiket az emberiség számára érdekessé tegyék. Talán a most a nyilvánosság előtt lévő kérdés következményei szomorú bizonyítékokat adnak az emberi természet eme megvetendő gyarlóságának vagy inkább utálatos bűnének a hatásaira.

A szabad kormányzat alapelveinek megfelelően az itt említett forrásból eredő kényelmetlenségek előtt szükségszerűen meg kell hátrálni a törvényhozás megalkotásánál, azonban szükségtelen és így oktalan dolog bevezetni őket a végrehajtó hatalom megalkotásába. Az az a hely, ahol a legveszedelmesebbek lehetnek. A törvényhozásban a gyors döntés gyakrabban káros mint előnyös. A véleménykülönbség és a pártok civódása a kormányzatnak ebben az ágában, noha néha akadályozhat üdvözlendő terveket, mégis gyakran elősegíti a megfontolást és a körültekintést, és a többség túlkapásainak ellenőrzésére szolgál. Amikor azonban a döntést meghozták, az ellenkezésnek véget kell érnie. A döntés törvény, az elleneszegülés büntetendő. A végrehajtó hatalomban azonban nincs ilyen kedvező körülmény, ami mentené vagy jóvátenné a nézetkülönbségből eredő hátrányokat. Itt tisztán és zavartalanul lépnek fel, nincs olyan pont, ahol megszűnnének működni. Arra szolgálnak, hogy az első lépéstől a befejezésig zavarják és gyengítsék egy adott tervnek vagy intézkedésnek a végrehajtását. Folyamatosan megsemmisítik a végrehajtó hatalom azon jellemzőit, amelyek a legszükségesebb alkotóelemek a szerkezetében, az erélyt és gyorsaságot, és mindezt minden ellensúlyozó jó hatás nélkül teszik. Háború viselése esetén, amikor a végrehajtó hatalom erélye a nemzeti biztonság bástyája, minden félnivalónk meglenne annak pluralitásától.

El kell ismerni, hogy ezek a megjegyzések az első említett esetre vonatkoznak elsősorban, azaz az egyenlő méltósággal és hatalommal



felruházott több hivatalnok esetére, aminek a hívei nem valószínű, hogy nagy csoportot alkotnának. De érvényesek, noha nem ugyanilyen mértékben, de azért így is jelentősen a tanács tervére, akik egyetértését alkotmányosan elírták egy látszólagos végrehajtó hatalom működéséhez. Abban a tanácsban egy ügyes cselszövés képes lenne az adminisztráció egész rendszerét megzavarni és gyengíteni. Ha nem lenne ilyen cselszövés, a vélemények különbözősége önmagában is elég lenne ahhoz, hogy a végrehajtó hatalom működését az állandó gyengeség és halogatás szellemével befolyásolja.

A végrehajtó hatalom pluralitása elleni legsúlyosabb ellenvetés azonban az, ami az utóbbi tervre ugyanúgy vonatkozik, mint az előzőre, hogy a hibák eltitkolásához és a felelősség megsemmisüléséhez vezet. A felelősség kétféle lehet, bizalmatlansággal és büntetéssel számonkérhető. Az első a fontosabb a kettő közül, különösen választott hivatal esetében. A közhivatalban levő ember sokkal gyakrabban cselekszik olyan módon, hogy az a további bizalomra érdemtelenné teszi, mint úgy, hogy az törvényi büntetésnek tegye ki őt. De a végrehajtó hatalom megtöbbszörözése mindkét esetben megnehezíti az ügy kiderítését. Kölcsönös vádaskodások közepette gyakran lehetetlenné válik annak eldöntése, hogy egy rossz intézkedésért vagy rossz intézkedések sorozatáért kire hárul a felelősség vagy a büntetés. Akkora gyorsasággal és olyan hihető látszatok alatt kerül a gyanú egyikről a másikra, hogy a közvélemény a valódi szerzőt tekintve kétségben marad. Azok a körülmények, amelyek bármilyen nemzeti kudarchoz vagy szerencsétlenséghez vezethettek volna, gyakran olyan bonyolultak, hogy abban az esetben, ha több különböző rangú és fajtájú tevékenységet végző hivatalnok volt, képtelenség lenne kimondani, hogy valójában ki vádolható ezek előidézésével, annak ellenére, hogy az egészen világosan látszik, hogy rossz kormányzás történt.

„Leszavazott a tanácsom. A tanács olyan megosztott volt, hogy lehetetlen volt e tárgyban bármiféle jobb döntést hozni.” Ilyen és ehhez hasonló kifogások állandóan kéznél vannak, legyenek igazak vagy sem. És ki az, aki veszi a fáradságot vagy kiteszi magát a gyűlöletnek, és az ügy titkos forrását felderíti? Ha találnánk is olyan polgárt, aki eléggé fanatikus és elvállalja a jót nem ígérő feladatot, milyen könnyű lenne az érintett feleknek összejátszani és a körülményeket olyan sok kétértelműséggel elkendőzni, hogy bizonytalanná tegyék, hogy az egyes pártoknak pontosan mi volt a szerepe.

A hivatalokba való kinevezésekkor, azaz abban az egyetlen esetben, amikor ennek az államnak a kormányzója tanáccsal együtt dönt, láthatuk ennek hátrányait a most tárgyalt szemszögből.<sup>23</sup> Fontos hivatalokra botránnyos kinevezések történtek. Némely eset olyan kirívó volt, hogy MINDEN PÁRT egyetértett a dolog helytelenségében. Mikor vizsgálat indult, a kormányzó a tanács tagjaira hártotta a felelősséget, akik a maguk részéről az ő jelölését hibáztatták, így a nép nem tudja megállapítani, hogy kinek a befolyására bízták érdekeit olyan képzetlen és olyan nyilvánvalóan alkalmatlan emberekre. Az egyének iránti kíméletből tartózkodom a részletektől.

Ezekből a megfontolásokból nyilvánvaló, hogy a végrehajtó hatalom pluralitása megfoszthatja a népet a két legnagyobb biztosítéktól, amelyet bármiféle delegált hatalom hűséges gyakorlásának biztosítására bírhatnak: először is a közvélemény visszafogó erejétől, ami elveszti hatékonyságát, egyrészt azért, mert a rossz intézkedésekkel járó bizalmatlanságot megosztja több ember között, másrészt azért, mert bizonytalanra válik, hogy kit érjen a bizalmatlanság, másodszer pedig attól a lehetőségtől, hogy könnyen és világosan felfedjék az általuk megbízott emberek rossz hivatalviselését: vagy azért, hogy elmozdítsák őket hivatalukból, vagy, szükség esetén, tényleges megbüntetésük érdekében.

Angliában a király örökös elöljáró, és a közbéke biztosítása érdekében elfogadott maxima, hogy nem vonható felelősségre kormányzásáért, személye pedig szent. Semmi nem lehet tehát bölcsőbb abban a királyságban, mint hogy a király mellé egy alkotmányos tanácsot rendeljenek, akik felelősek lehetnek nemzetük előtt az általuk adott tanácsért. Enélkül semmiféle felelősség nem lenne a végrehajtó hatalomban, ami egy szabad kormányzatban megengedhetetlen eszme. De még így sem kötik a királyt a tanács határozatai, noha a tanács tagjai felelősek az általuk adott tanácsért. Hivatalának gyakorlása során feltétlen ura vezetésének, és saját belátása szerint elfogadhatja vagy figyelmen kívül hagyhatja a számára adott tanácsot.

Azonban az az ok, amely a brit alkotmányban egy tanácsot tesz szükségessé, egy köztársaságban, ahol minden tisztviselőnek személyes felelősséget kell viselnie a hivatalban való magaviseletéért, nemcsak érvényét veszti, de teljesen az intézmény ellen fordul. Nagy-Britannia monarchiájában a legfőbb elöljáró megtiltott felelősségét pótolja, ami

---

<sup>23</sup> 69. írás.

bizonyos fokig biztosítékot ad a nemzeti igazságérzet számára a jó hivatalviselésre. Az amerikai köztársaságban a fő előjáró szándékolt és szükséges felelősségét megszüntetné vagy nagymértékben csökkentené.

A végrehajtó hatalomhoz társuló tanács ötlete, amelyet az állami alkotmányok oly általánosan alkalmaznak, a republikánus féltékenység ama alapelvéből ered, miszerint a hatalom biztosabb több ember kezében, mint egyében. Ha ezt az alapelvet erre az esetre alkalmazhatónak ismernék el, azt állítanám, hogy az ebből eredő előnyök nem ellensúlyoznák a másik oldalon levő hátrányokat. Azonban egyáltalán nem tartom a szabályt a végrehajtó hatalomra alkalmazhatónak. E tekintetben egyezik véleményem egy íróval, akit az ünnepelt Junius „mély, szilárd és szellemes” írónak állít, hogy „a végrehajtó hatalmat könnyebb korlátozni, ha egy ember látja el”<sup>24</sup>. Azaz sokkal biztonságosabb, ha a nép féltékenységének és éberségének egy tárgya van. Egyszóval a végrehajtó hatalom bármiféle megtöbbszörözése inkább veszélyes, mint kedvező a szabadságra nézve.

Egy kis gondolkodás után megbizonyosodunk arról, hogy elérhetetlen az a biztonság, amelyet a végrehajtó hatalom megsokszorozásában keresnek. A tagok számának olyan nagyra kell lennie, hogy a szervezkedést megnehezítse, különben inkább a veszélynek, mint a biztonságnaak lenne forrása. A több egyén egyesített hitele és befolyása félelmetesebb a szabadságra nézve, mint bármelyik tag hitele és befolyása külön-külön. Amikor tehát a hatalmat olyan kevés ember kezébe helyezik, ami lehetővé teszi, hogy érdekeik és nézeteik egy közös vállalkozásban egyesüljenek egy tehetséges vezető alatt, sokkal hajlamosabbak lesznek a hivatallal való visszaélésre, és sokkal veszélyesebbek, ha egyszer ez megtörtént, mintha a hatalom egy ember kezébe kerülne, akit egyedül azon okból, hogy egyedül van, sokkal szigorúbban tartanának szemmel és könnyebben gyanúsítanak, és aki nem tud olyan befolyást szerezni, mintha másokkal együttműködné. A római decemvirek, akik neve jelzi számukat<sup>25</sup>, sokkal rettegettebbek voltak, ha zsarnokoskodtak, mint bármelyikük lett volna egyedül. Senki nem javasolt volna sokkal több tagú végrehajtó tanácsot: hat és tizenkettő között volt a tanács tagjainak javasolt száma. E számok legnagyobbika sem túl nagy ahhoz, hogy a tagok könnyen szövetkezzenek, és egy ilyen szövet-

---

<sup>24</sup> De Lome. (Publius)

<sup>25</sup> Tíz. (Publius)

kezéstől Amerikának több félnivalója lenne, mint bármilyen egyéni ambíciótól. Egy tanács egy olyan eljáró számára, aki maga felelős azért, amit tesz, jó szándékában általában akadályt, rossz szándékában eszközt és cinkost jelent — és csaknem mindig hibáinak elkendőzőjét.

Tartózkodom attól, hogy a költség témáján időzzek, noha magától értetődő, hogy ha a tanács tagjainak számát elég nagyra állapítjuk meg ahhoz, hogy a fő célnak megfeleljen, a tagok fizetése, akiket otthonukból a kormányzat székhelyére kell hívni, a közkiadások sorában túl komoly összeget tenne ki ahhoz, hogy egy kétes hasznosságú dologra költsük.

Mindehhez már csak azt teszem hozzá, hogy az alkotmány megjelenése előtt ritkán találkoztam olyan intelligens emberrel bármelyik államból, aki tapasztalatból ne ismerte volna el, hogy ennek az államnak a végrehajtó hatalmának az EGYYSÉGE az alkotmányunk megkülönböztető jegyei közül az egyik legjobb.

Publius



A szövegszerkesztést a JATEPRINT,  
a Bölcsészettudományi Kar Kiadványszerkesztősége végezte  
WordPerfect 5.1 szövegszerkesztő programmal.



Készítette a JATEPress  
6722 Szeged, Petőfi Sándor sugárút 30—34.  
Felelős kiadó: Pándi Lajos  
Felelős vezető: Szőnyi Etelka  
Méret: A/5, példányszám: 300, munkaszám: 197/1996.

A Documenta Historica eddig megjelent számai:

1992

1. AZ 1887-ES FÖLDKÖZI-TENGERI EGYEZMÉNYEK. Fordította és sajtó alá rendezte: Nyemcsok Attila.
2. A TILSITI BÉKE (1807. JÚLIUS 7.). Fordította és sajtó alá rendezte: Szász Erzsébet.
3. TALLEYRAND, CHARLES-MAURICE: ÉRTEKEZÉS ANNAK ELŐNYEIRŐL, HOGY A JELEN KÖRÜLMÉNYEK KÖZÖTT ÚJ GYARMATOKAT SZEREZZÜNK. Fordította és sajtó alá rendezte: Szász Géza.
4. A SCHÖNBRUNNI BÉKE (1809. OKTÓBER 14.). Sajtó alá rendezte: Szász Erzsébet.
5. EDVARD BENEŠ: ZÚZZÁTOK SZÉT AUSZTRIA-MAGYARORSZÁGOT (A CSEH-SZLOVÁKOK ÁLDOZATÁNAK TÖRTÉNELMI BEMUTATÁSA). A szöveget kiadásra előkészítette: Gulyás László. (elfogyott)
6. KORAI ANGOLSZÁSZ TÖRVÉNYEK I. A KENTI TÖRVÉNYEK. Fordította és sajtó alá rendezte: Szántó Richárd.
7. AZ 1939-40-ES FINN-SZOVJET HÁBORÚ DOKUMENTUMAI. Fordította és sajtó alá rendezte: Engi Imre.
8. DOKUMENTUMOK AZ OROSZ-SZOVJET TÖREKVÉSEKRŐL A BOSZPORUSZ ÉS A DARDANELLÁK MEGSZERZÉSÉRE (KONSTANTINÁPOLY-EGYEZMÉNY, 1915; NÉMET-OROSZ TÁRGYALÁSOK, 1940). Fordította és sajtó alá rendezte: Boros Tamás.

1993

9. A BIRODALOM ÉS ÉSZTORSZÁG. A SZOVJET-ÉSZT SZERZŐDÉSEK MEGSZÜLETÉSÉNEK DOKUMENTUMAI (1939 SZEPTEMBER). Fordította és sajtó alá rendezte: Vandlík Krisztina.
10. EDWARD BALLIOL SKÓCIAI HADJÁRATA. RÉSZLETEK A LANERCOSTI KRÓNIKÁBÓL ÉS A BRIDLINGTONI KANONOK GESTÁJÁBÓL. Fordította és sajtó alá rendezte: Kiss Andrea.
11. AZ 1943 DECEMBERI BENEŠ-SZTÁLIN-MOLOTOV MEGBESZÉLÉSEK DOKUMENTUMAI. Fordította és sajtó alá rendezte: Gulyás László.
12. BÉKESZERZŐDÉS NAGY-BRITANNIA ÉS AZ EGYESÜLT ÁLLAMOK KÖZÖTT (1783. SZEPTEMBER 3.). Fordította és sajtó alá rendezte: Kókényi Andrea.
13. ÚJ BÉCSI TUDÓSÍTÁSOK A KIVÁLÓ SCHWARZENBERG GRÓFNAK A TATAI, VESZPRÉMI ÉS PALOTAI ERŐDÖK ÉS MÁSHELYEK ELFOGLALÁSÁRÓL, A SZIGETI ERŐD ÖSSZEOMLÁSÁRÓL ÉS A TÖRÖKORSZÁGBAN NAPRÓL-NAPRA ERŐSÖDŐ HANYATLÁSRÓL (1599). Fordította és sajtó alá rendezte: Lévai Judit.
14. 1789 FRANCIAORSZÁGA A PANASZOK TÜKRÉBEN. Fordította és sajtó alá rendezte: Gyuricza Róbert.

1994

15. AZ 1594-ES BIRODALMI GYŰLÉS HATÁROZATAI A MAGYAR HÁBORÚT ILLETŐEN. Fordította és sajtó alá rendezte: Wölfinger Ildikó.
16. VOLGAI NÉMET DOKUMENTUMOK (1918–1941). Fordította és sajtó alá rendezte: Opauszki István.
17. AZ 1916. ÉVI ARAB FELKELÉS KIÁLTVÁNYA. Fordította és sajtó alá rendezte: Ferwagner P. Ákos, Lőkös István.
18. A BAYEUX-I FALISZŐNYEG. Sajtó alá rendezte és az előszót írta: Varga Vanda Éva.

1995

19. A CONSTANTINUS-I ADOMÁNYLEVÉL (DONATIO CONSTANTINI – VIII. SZ.) Fordította, sajtó alá rendezte, az előszót és a jegyzeteket írta: Piti Ferenc.
20. A HÉT SZIGET KÖZTÁRSASÁG ÉS KAPODISZTRIASZ. Fordította és sajtó alá rendezte: Szász Erzsébet.
21. A LENGYEL EMIGRÁNS KORMÁNY ÉS A SZOVJETUNIÓ KAPCSOLAT-FELVÉTELÉNEK DOKUMENTUMAI, 1941. Fordította és sajtó alá rendezte: Csősz László.
22. NÉMETORSZÁG KÉT MEGOSZTÁSI TERVE (MORGENTHAU-TERV, FRANKFURTI DOKUMENTUMOK). Fordította és sajtó alá rendezte: Mayer János.
23. EDVARD BENEŠ: ZÚZZÁTOK SZÉT AUSZTRIA–MAGYARORSZÁGOT. (ACSEH–SZLOVÁKOK ÁLDOZATÁNAK TÖRTÉNELMI BEMUTATÁSA). A szöveget kiadásra előkészítette: Gulyás László (az 5. sz. utánnomása).
24. AZ 1849-ES MAGYAR–VELENCEI SZERZŐDÉS. Fordította és sajtó alá rendezte: Krámlí Mihály.
25. AZ ANITTA-FELIRAT (I. E. 1600 KÖRÜL). Fordította és sajtó alá rendezte: Bolega Erika.

1996

26. A JERUZSÁLEMI SZENT JÁNOS LOVAGREND REGULÁJA. Fordította és sajtó alá rendezte: Homonnai Sarolta–Hunyadi Zsolt.
27. AZ AMERIKAI ALKOTMÁNYOZÁSI VITA: A FÖDERALISTÁK ÍRÁSÁIBÓL (1787–1788). Fordította és sajtó alá rendezte: Berkes Tímea.

A megjelent számok darabonként 100 forintért (plusz postaköltség) megrendelhetők:  
Pándi Lajos, JATE Történelmi Intézet, 6722 Szeged, Egyetem u. 2.