

**Pravnik**

2007

**Radovi**



# Događaji i okolnosti koje su prethodile donošenju Ustava Sjedinjenih Američkih Država

UDK 342.24(73)(091)

## Sažetak

Ovaj rad kroz prizmu bavljenja poviješću države i prava iznosi i prikazuje događanja koja su neposredno ili posredno utjecala na osamostaljenje engleskih kolonija i donošenje Ustava Sjedinjenih Američkih Država ne ulazeći u ustavnopravnu analizu. Niz događaja od Francuskog ili Sedmogodišnjeg rata ili zabrane naseljavanja iza Alleghanyja do nepopularnih mjera i politike engleskog parlamenta kao što je bio npr. Zakon o biljezima posredno i neposredno izazvale su borbu kolonija za nezavisnost, a time i donošenje Ustava kojemu tada nitko nije mogao predvidjeti trajanje.

*Ključne riječi: kolonije, porezi, pobuna, kongres, nezavisnost.*

## Uvod

Američki ustav prvi je, i ujedno najstariji, moderni pisani ustav. Zajedno sa zastavom i Deklaracijom o nezavisnosti on predstavlja okosnicu oko koje se stvarala američka nacija. Iako su i prije donošenja ovog ustava postojale složene državne tvorevine, dakle i federacije i konfederacije, današnje teorijsko razlikovanje ova dva oblika složenih država bitno se oslanja na američki ustav, od kojeg i počinje pravno određenje federacije, kao načela organizacije složene države.

Američki ustav promišljen je, razrađen i predložen na ratifikaciju državama članicama Konfederacije na Konventu u Philadelphiji, 1787. Ipak, njegovo je nastajanje obuhvaćalo duže vremensko razdoblje od ovoga završnog čina. Ono traje od sredine 18. stoljeća, odnosno od trenutaka kada stanovnici britanskih kolonija u Americi postupno prestaju na sebe gledati kao na ponosne podanike Britanskog imperija i krune i počinju izgrađivati svijest o sebi kao Amerikancima (stanovnicima područja odvojenih od Engleske ne samo u zemljopisnom, već i u pravnom, političkom i državotvornom smislu) i obuhvaća razdoblje sazrijevanja političkih i državnih ideja koje su od trinaest odvojenih kolonija na jednom kontinentu, u relativno kratkom razdoblju, stvorile novu državu – Sjedinjene Američke Države i novu naciju – Amerikance.

---

<sup>1</sup> Ovaj prilog izmijenjen je i dopunjen dio dijela diplomskog rada Vjerana Bratulića „Stvaranje američkog ustava-pravne i političke okolnosti“ pisanog uz pomoć dr.sc. Zrinke Erent-Sunko, Katedra opće povijesti prava i države, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

No, možemo reći da su i događanja te okolnosti do sred. 18. st. na određeni način vodila ka onom što se dogodilo na Konventu u Philadelphiji. Američka prostranstva, način naseljavanja, samouprave u nekim kolonijama, nazočnost i drugih sila na tim prostorima, stanovništvo raznih vjerskih i ideoloških opredjeljenja i prije su naviještali posebnost puta kolonija na sjevernoameričkom kontinentu iako se, dakako, osamostaljenje kao i donošenje baš takvog ustava nije moglo predvidjeti.

Ovaj rad ne ulazi u analizu teksta Ustava već se ograničava na prikaz događaja od Francuskog rata do početka rada Ustavotvornog Konventa želeći naglasiti njihovu koncentriranost u razdoblju od četrdesetak godina kao i solidnost temelja koje su pripremili za njegovo donošenje.

## **I. Nestanak francuske vlasti na kontinentu i američko društvo na kraju francuskog i indijanskog (Sedmogodišnjeg) rata**

### **a) Izbacivanje Francuske s američkog kontinenta**

Završna faza u borbi za svjetsku prevlast između vodeće pomorske sile, Engleske, i vodeće europske (dakle kontinentalne) sile, Francuske u 18. stoljeću bio je Sedmogodišnji rat. Prethodni ratovi Engleske i Francuske u ovoj seriji sukoba, rat kralja Williama, rat kraljice Anne i rat kralja Georga vodili su se na američkom kontinentu kao pogranični sukobi u kojima je sudjelovao relativno malen broj američkih kolonijalista. Iz njihove perspektive ti su ratovi doživljavani kao „tuđi“, a ne vlastiti sukobi. Ova tri rata i nisu na američkom kontinentu donijela većih teritorijalnih i političkih promjena. Međutim, to neće biti slučaj i sa zadnjem iz ovog niza ratova, Sedmogodišnjim ratom.

U trenutku kada u Europi Engleska i Francuska objavljuju rat i započinju borbe (1756. god.) na američkom kontinentu rat traje već dvije godine. To je tzv. Francuski i Indijanski rat, koji je započeo kao sukob za kontrolu prostora uz rijeku Ohio. Dolina rijeke Ohio bila je za Francuze važna spona između Kanade, Louisiane i New Orleansa na jugu. Za britanske kolonije ovaj prostor bio je važan kao potvrda prava na prostor iza Aleghanyja, kao budućih zapadnih granica kolonija. Francuzi, zajedno sa svojim indijanskim saveznicima, u prvim godinama rata imaju više uspjeha. Ovaj put, zajedno s engleskom plaćeničkom vojskom u borbama protiv Francuza i Indijanaca sudjeluje i veći broj kolonista – dobrovoljaca.

Sedmogodišnji rat (za kojeg se događa Francuski i Indijanski rat) sukob je svjetskih razmjera. On se vodi u Europi, na američkom kontinentu, u Indiji i na moru. U ovaj rat uključene su sve vodeće svjetske sile toga doba. Engleska, uz svoju moćnu mornaricu koja joj omogućava prevlast na moru ima i moćnoga europskog saveznika – Prusku i njenu tada vjerojatno najbolju kopnenu vojsku. Američki dio ovoga svjetskog sukoba dostiže vrhunac engleskim osvajanjem Quebeca, 1759; rat će konačno završiti mirom u Parizu 1763. godine. Taj je rat donio značajne promjene. Engleska je pobjedom stekla Kanadu, sve zemlje istočno od Mississippija te Floridu. Luisianu je preuzela Španjolska. Francuske, dotadašnje najveće prijetnje engleskim kolonijama, više nema na američkom kontinentu.

### **b) Organizacija vlasti u američkim kolonijama na kraju Francuskog i Indijanskog rata**

Na završetku Sedmogodišnjeg rata američke kolonije, s obzirom na organizaciju najviše izvršne vlasti, možemo podijeliti u tri skupine:

- privatne (Maryland, Pennsylvania, Delaware)
- krunske (Virginia, Massachusetts, New York, New Jersey, New Hampshire, Sjeverna i Južna Carolina, Georgia)
- samoupravne (Connecticut, Rhode Island).

Ova podjela ima svoj temelj u ovlasti imenovanja guvernera kolonije. U privatnim kolonijama guvernera imenuju vlasnici, u krunskim ga imenuje engleski kralj, a u samoupravnim kolonijama guvernera bira skupština kolonije. U svim kolonijama organizacija vlasti, kao i prava i povlastice kolonija i naseljenika u njima, određena su kraljevim poveljama. Organizacija vlasti bila je slična u svim kolonijama. Izvršna vlast bila je u rukama guvernera; zakonodavna vlast pripadala je skupštini kolonije. Skupštine su u pravilu bile dvodomne: donji dom birali su stanovnici kolonije; članove gornjeg doma najčešće je imenovao guverner. Amerika nema nasljednog plemstva koje bi moglo činiti neku vrstu Doma lordova engleskog Parlamenta. Najviši sud kolonije činili su zajedno guverner i izabrano vijeće. Iako ovakav oblik ograničavanja čini značajnu iznimku, ipak možemo govoriti o tome da je u organizaciji vlasti američkih kolonija primijenjeno načelo podjele vlasti, te će se ono zahvaljujući toj tradiciji stečenoj u doba kolonijalne uprave, naći i u Ustavu SAD-a. Također, kraljeve povelje bile su značajne za jednu neophodnu novinu u shvaćanjima stanovnika američkih kolonija: pisani ustav.

Organizacija vlasti u kolonijama napravljena je sa željom da se ojača položaj izvršne vlasti, guvernera i time osigura utjecaj matice na kolonije. Guverner kolonije ima široke ovlasti: osim što ima pravo imenovanja članova kolonijalnog vijeća („gornjeg“ doma skupštine) on je jedini ovlašten sazvati skupštinu. Raspolaže apsolutnim vetom na odluke skupštine, može suspendirati sjednice ili raspustiti skupštinu. U stvarnosti - guverneri su teško izlazili na kraj sa skupštinama. Skupštine su imale proračunsko pravo, a guverneri su plaćale kolonije, te je plaća guvernera i njegovoga malobrojnog upravnog aparata ovisila o odluci skupštine. Ovdje treba napomenuti da skupštine nevoljko i nerado propisuju poreze: odobreni prihodi najčešće se skupljaju prodajom zemlje. Rezultat toga je da kolonisti u pravilu plaćaju malo, ili nimalo poreza.

### c) Društvene i političke prilike unutar kolonija sredinom 18. stoljeća

Iako američko društvo sredinom 18. teško može proći današnju ocjenu demokratičnosti, ono je ipak bilo najdemokratičnije društvo svoga doba. To nije društvo bez socijalnih, ekonomskih i drugih razlika, bez društvenih i klasnih sukoba. Ipak, kad se promatra s pozicija europskih društava svoga vremena, ono je daleko pokretljivije i demokratskije od europskih poredaka. Američko društvo ne poznaje socijalni pesimizam europskog društva. Golema prostranstva plodne zemlje i trajni nedostatak radne snage stvorili su društvo vjere u vlastite sposobnosti i uspjeh kroz rad.

U političkom smislu riječ je o društvu koje već oblikuje prostor na kome je nastalo. Sredinom 18. st. to je već društvo vjerske tolerancije (dobar dio prvih naseljenika kolonija bile su vjerske izbjeglice – stoljeće međusobnog življenja naučilo ih je da je moguće suživjeti različitih vjerskih zajednica) i širokog prava glasa. Dakako, to nije i opće pravo glasa: uz robove, pravo glasa nemaju ni žene ni u jednoj koloniji. Pravo glasa u većini kolonija veže se uz vlasništvo nad zemljom; u okolnostima američkih kolonija to je više djelovalo kao uvjet trajnog boravišta nego imovinski cenzus. Društvo je to koje ima tradiciju i samopomoći i samouprave od izbora gradskih uprava do samoorganiziranja zbog sukoba s Indijancima.

Razlike u nastanku kolonija uvjetovale su razlike u veličini zemljišnih posjeda: u južnim kolonijama (granica je rijeka Potomac) koje su do 18. stoljeća bile privatne, prevladava veleposjed; vlasništvo zemlje ima oblik engleskog vlasništva, a nasljeđuje se načelom

muške primogeniture. U sjevernim kolonijama zemlja se u početku dijelila, zatim prodavala, što je rezultiralo manjim zemljišnim posjedima. Ova razlika uvjetovat će i razliku koja se pojavila kod težeg pitanja: pitanja ropstva. Razlike u veličini posjeda stvorit će razlike u broju radne snage neophodne za poljoprivrednu proizvodnju. U uvjetima jeftine plodne zemlje plantažerima joga jasno je da neće moći privući na svoje posjede dovoljan broj nadničara. Rješenje nalaze u ropskom radu i instituciji ropstva.

U kulturnom smislu kolonije ne zaostaju za stanjem u Europi. Sada već većina gradova ima školu a osnivaju se, ili već funkcioniraju koledži: Harvard (od 1636.), William and Mary (1693.), College of New Jersey (poznat kasnije kao Princeton, 1746.), King's College (kasnije nazvan Columbia, 1754.), Akademija i koledž Philadelphije (koji je prerastao u University of Pennsylvania, 1755.). Uz djelovanje različitih vjerskih sljedbi to je doba kada je broj pismenih veći od broja onih koji su završili neku školu. Već postoji više od dvadeset novina koje izlaze u svim kolonijama s izuzetkom Delawarea i New Jerseyja. Tiskaju se pamfleti (koji će kasnije biti vrlo zahvalno sredstvo u borbi s engleskim parlamentom), započinje izlaženje magazina namijenjenih širokoj američkoj publici.

Pravo u kolonijama razvija se na osnovama common lawa. Ono ipak u ovom vremenu već ima svoj put ponešto drugačiji od razvoja koji ima pravo u Engleskoj. Nedostatak pravnika školovanih u Engleskoj dovest će do nekoliko posljedica: pravilo apsolutnog presedana nikad nije usvojeno u Americi, suci su tada većinom pravni laici, pojavit će se ne jedan već 13 pravnih sustava, te će posebnu ulogu dobiti sudska porota. Sudska porota redefinirat će neka kaznena djela. U New Yorku je 1735. god. u slučaju protiv izdavača Johna Petera Zengera, kojeg je branio filadelfijski odvjetnik Andrew Hamilton, porota zauzela novi stav, različit od onoga s druge strane oceana – kritiziranje javnih službi nije kleveta, ako se kritika temelji na istinitim činjenicama. Ova odluka porote traširat će put slobodi tiska u kolonijama. U ovom stoljeću pravnici će postati utjecajna profesija u američkom društvu.

## II. Nova imperijalna politika – od otpora prema revoluciji

Uspješnim završetkom Francuskog i Indijanskog (i Sedmogodišnjeg) rata malo tko je mogao biti zadovoljniji od američkih kolonijalista. Kolonisti nisu tada razmišljali koliko su u toj pobjedi Engleske bila važna događanja na drugim ratištima, u Europi, Indiji, na moru. Pobjeda nad Francuzima dodatno je učvrstila ponos u tome trenutku lojanih podanika Britanskog imperija.

S druge strane oceana, u Engleskoj, svoju vladavinu započinje novi kralj, George III. (došao na vlast 1760.) Pazeći da ne uđe u izravan sukob s Parlamentom, novi kralj raznim povlasticama i mitom stvara svoju „stranku“, parlamentarnu većinu, koja će mu omogućiti osobnu vladavinu preko poslušnih ministara. Imperij se sada značajno proširio (gotovo dvostruko), troškovi upravljanja i obrane imperija višestruko su narasli, ali su ostali i dugovi nakon Sedmogodišnjeg rata. Kralj ima potpunu potporu Parlamenta da ove troškove prebaci na kolonije, te da ih svede na onu funkciju koju bi, prema tada vladajućoj merkantilističkoj ekonomskoj politici, trebale imati: da budu podređene industrijskom i ekonomskom rastu matice Engleske. Doba „zdravog nemara“ kao kolonijalne politike završilo je.

Američke kolonije sa svojom širokom samoupravom nalaze se u statusu de facto nezavisnosti. Nova politika kralja i parlamenta, s novim političkim i ekonomskim ciljevima, odvest će ih i do potpunoga političkog i državnog odvajanja od Engleske.

### a) Novi imperijalni program vlade Georga Grenvilla

Nova vlada u Engleskoj, koju vodi premijer George Grenville, odmah po završetku Sedmogodišnjeg rata donosi dvije mjere koje se neće nimalo svidjeti američkim koloni-

stima: Engleska je odlučila zadržati plaćeničku vojsku u američkim kolonijama (10 000 vojnika) a trošak opskrbe i smještaja te vojske prebaciti na kolonije. Također, vlada je promijenila svoju politiku naseljavanja: zabranila je naseljavanje iza Alleghanyja.

Nestankom francuske prijetnje, te samo sa slabom Španjolskom na granicama, kolonisti su brzo uvidjeli da plaćenička vojska nije ostala da bi ih branila od napada mogućih neprijatelja. Indijanska prijetnja nije bila takva da bi zahtijevala više od kolonijalnih snaga, a Indijanci su u tome trenutku jedini potencijalni neprijatelji. Lako je bilo zaključiti da ova vojska nije ostala u kolonijama da bi se borila protiv *vanjskog* neprijatelja.

Pobuna indijanskog poglavice Pontiac odmah je iskorištena da se Proglasom iz 1763. zabrani naseljavanje iza Alleghanyja. Ova mjera također je nešto novo za koloniste. Ranije vlade ohrabrivale su naseljavanje prostora uz granicu, kako zbog obrane, tako i zbog trgovine s Indijancima. Sam Francuski i Indijanski rat započeo je zbog kontrole toga područja iza Alleghanyja. Sada je engleska vlada pokušala zaustaviti daljnje naseljavanje u unutrašnjosti kako ne bi odlaskom stanovništva oslabila područja uz obalu (važna za trgovinu s Engleskom) i zato da bi za sebe zadržala pravo raspolaganja - prodaje i zakupa - zemlje na novostečenim područjima. Prisilni povratak ogorčio je Amerikance koji su se već nastanili iza linije određene u Proglasu.

Ni druge mjere Grenvilleove vlade nisu mnogo obećavale: Zakon o prihodima, donesen 1764. (poznatiji kao Zakon o šećeru) bio je prvi zakon donesen s ciljem ubiranja prihoda a ne reguliranja trgovine. Zakon se, osim na melasu, odnosio i na vino, kavu, svilu i platno. Uz primjenu toga zakona pojačana je carinska služba i mornarica te je prekinuto višegodišnje krijumčarenje melase iz francuske Zapadne Indije. Iako je carina bila smanjena, strogoća kojom je primjenjivana izazvala je velike gubitke američkoj trgovini. Organizirani su viceadmiralski sudovi sa svrhom suđenja krijumčarima bez porote sastavljene od domaćih ljudi. Ove mjere izazivale su bijes kolonista. Zakon o smještaju (1765.) koji je nametnuo kolonistima obvezu smještaja i opskrbe britanske vojske nije bio ništa bolje primljen u kolonijama.

Ako su ove nove mjere izazvale revolt i nezadovoljstvo među kolonistima, sljedeći korak engleske vlade prijeći će granicu njihove tolerancije. Grenvilleova vlada 1765. donijela je Zakon o biljezima i izazvala prvu veliku krizu između kolonija i matice Engleske.

Kao da je želio u već rastućem nezadovoljstvu kolonista protiv sebe ujediniti sve najutjecajnije slojeve kolonijalnih društava, Grenville je uveo obvezu lijepljena biljega na sve brodske, trgovačke i pravne dokumente. Biljezi su se morali lijepiti i na novine i ostale tiskovine, a također su pogođeni i gostioničari: biljezima su opterećene dozvole za trgovinu alkoholnim pićima, kocke, igraće karte. Iako je opteretio gotovo sve slojeve društva u kolonijama, ovaj porez najjače je pogodio one koji su imali najveći utjecaj na javno mnijenje u kolonijama. Uz to, biljezi su bili vrlo vidljiv porez.

Zakon o biljezima postigao je ono što nije uspjela ni francuska vojna sila – doveo je do političkog približavanja američkih kolonija, prvi puta nakon neuspjelog Kongresa u Albanyju (1754.), sazvanom kao priprema za rat s Francuskom. Zapravo, prije Zakona o biljezima, ne može se ni govoriti o američkim kolonijama u nekom jedinstvenom, zajedničkom smislu. Kada se govori o Americi, i o Amerikancima, riječ je prvenstveno o pogledu iz Londona, u namjeri da se pojednostavi upravljanje carstvom. Na američkom kontinentu tada postoji trinaest kolonija čija je suradnja vrlo ograničena i koje se oko malo čega mogu dogovoriti i složiti. Zajednički otpor i borba protiv Zakona o biljezima uzrokovat će promjenu svijesti o zajedničkim interesima i sudbini kolonija.

Do toga trenutka stanovnici kolonija nisu plaćali nikakve poreze koje je propisivao britanski Parlament. Oni su plaćali carine, koje, kao prihod krune, nisu bile sporne. Ali nakon stoljeća razvoja, odgojeni na načelima Slavne revolucije, sa svojim kraljevskim poveljama i uvjerenjem da ih kao britanske državljane štiti Zakon o pravima, kolonisti nisu željeli prihvatiti mogućnost da im udaljeni britanski Parlament uvodi poreze. Time bi,

po njima, bilo pogaženo načelo da građani podliježu samo onim porezima koje su sami, putem svojih predstavnika u skupštini, prihvatili<sup>2</sup>.

Predstavništvo je tada pojam koji ima različito značenje u Engleskoj i kolonijama. U Engleskoj se smatra da Parlament predstavlja interese i potrebe cijelog imperija, neovisno odakle su izabrani njegovi članovi. Uostalom, na izborima za engleski parlament pravo glasa ima tek 4 % Engleza, a mnogi dijelovi Engleske nemaju uopće svoje zastupnike, uz činjenicu da postoje i tzv. „truli“ okruzi, koji imaju zastupnike iako u njima više nema stanovnika. Ovakav sustav „virtualnog“ predstavnništva potpuno je stran kolonijalnom shvaćanju. Prema običajima i propisima kolonija može postojati samo stvarno predstavnništvo, odnosno može ih predstavljati samo onaj koga su sami izabrali.

### b) Počeci otpora britanskoj politici

Zakon o biljezima, kao porez propisan od strane britanskog Parlamenta, nije bio mirno prihvaćen u kolonijama. Uzevši sebi za pravo da propisuje poreze u američkim kolonijama kojima je bila svrha uzdržavanje vojske i uprave, britanski Parlament doveo je u opasnost proračunsko pravo kolonijalnih skupština, pravo na kojem se temeljio čitav dostignuti sustav kolonijalne samouprave. Tiskali su se pamfleti koji objašnjavaju i dokazuju ispravnost kolonijalnih argumenata. Tada nastaju i Sinovi slobode, tajna organizacija čiji su članovi na svaki način željeli otežati provođenje Zakona o biljezima. Napadali su britanske službenike, blokirali prodaju biljega i palili ih, opsjedali kuće britanskih službenika. U listopadu 1765. u New Yorku predstavnici devet kolonija sastaju se na tzv. Kongresu o Zakonu o biljezima. Delegati kongresa bili su podijeljeni u dvije skupine: umjerene i ekstremiste. Tada još ne može proći prijedlog ekstremista da se s kongresa uputi rezolucija samo kralju, budući da Parlament, po njima, nema nikakvih ovlasti nad kolonijama. Većina ipak još uvijek smatra da britanski parlament ima ustavno pravo donositi zakone, izuzev poreznih, za kolonije. Izaslanici kongresa upućuju prosvjed zajedno i kralju i Parlamentu zbog neustavnog oporezivanja kolonija<sup>3</sup>. Ipak, sve bio ovo vjerojatno urodilo slabim plodovima da nije prvi put primijenjena i jedna nova mjera: gospodarski pristisak - bojkot engleske robe u Americi. Već od Zakona o šećeru trgovci Nove Engleske provode tihi bojkot engleske robe, a sada se sporazumu o neuvoženju pridružuju i ostali trgovci. Sinovi slobode, pak, počinju vršiti nadzor nad bojkotom, zastrašujući one koloniste koji nisu sami htjeli sudjelovati u njemu. Bojkot je imao takav učinak da su već sljedeće godine britanski trgovci i izvoznici prisilili Parlament da opozove Zakon o biljezima. Ipak, prije nego što je opozvao Zakon o biljezima, Parlament je usvojio Declaratory act kojim je potvrdio svoje pravo da donosi sve vrste zakona za kolonije bez ikakvih iznimaka (dakle i porezne).

Iako nepotpuna, bila je to prva pobjeda kolonista u sukobu s britanskim Parlamentom.

### c) Townshendov program – uvođenje carina

S obzirom da je Zakon o biljezima bio opozvan, a da su Englezi ostali odlučni da se troškovi vojske u kolonijama namire sredstvima prikupljenim u njima, ministar financija Charles Townshend odlučuje se 1767. na proširenje carinske liste robe na koju se plaća

<sup>2</sup> Objašnjenje protivljenja ovom porezu Benjamina Franklina koje je iznio prilikom ispitivanja pred parlamentarnim odborom u Londonu, 3. veljače 1766, vidi u Marian R. Brown, Ralph A. Brown *Europeans observe the American Revolution*, New York, 1976, str. 19-22.

<sup>3</sup> Potpun tekst rezolucija Kongresa o Zakonu o biljezima dostupan je na internetskim stranicama Avalon projekta <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/pre18.htm>



carina prilikom uvoza u američke kolonije. Ove proširene carine pratile su nove, pojačane mjere kontrole njihova prikupljanja (reorganizirana je carinska služba sa sjedištem u Bostonu)<sup>4</sup>. Uz rješenje pitanja financiranja vojske u američkim kolonijama, Townshed je odlučio skršiti otpor koji su kolonisti pružali Zakonu o smještaju, često odbijajući izglasati poreze od kojih se financirala oskrba vojske u kolonijama. Kada je skupština New Yorka odbila izglasati ove poreze (iako u tome nije bila prva) bio je to pravi izazov britanskoj vlasti. U New Yorku se, naime, nalazio glavni vojni stožer. Ministar Towshend nije želio ponovno pružiti priliku američkim kolonijama da se ujedine protiv njega: kaznene mjere poduzete su samo protiv skupštine New Yorka (ne i Massachusettsa, koji je prije New Yorka tako postupio) koja je raspuštena.

Bostonski trgovci, najviše pogođeni novim carinama, započinju novi bojkot engleske robe. Već 1768. ugovoru o neuvoženju pridružuju se trgovci Philadelphije i New Yorka, a za njima i trgovci iz južnih država. Prihod od carina drastično je pao. Najveće napetosti vladaju u Bostonu gdje otpor predvodi Samuel Adams. Prisutnost carinskih službenika u Bostonu dodatan je izazov Sinovima slobode. U ožujku 1770. dolazi do sukoba građana i vojske, pri čemu smrtno stradava petero građana. Događaj je odmah postao poznat pod imenom „Bostonski masakr“. Bio je to prvi fizički sukob kolonista i britanske vojske. Samuel Adams i njegove pristaše iskoristili su priliku da tiskom prošire svoju verziju događaja koja je ogorčila i razljutila koloniste u ionako već dobro ispolitiziranoj atmosferi.<sup>5</sup> Ovaj događaj bio je povod Parlamentu da na prijedlog lorda Northa, koji je naslijedio preminulog Towshenda, povuče sve carine, osim onih na čaj.

Završio je još jedan neuspješan pokušaj da se američke kolonije snažnije podvrgnu pod upravu britanskog Parlamenta. Nastupilo je trogodišnje zatišje, ali prilike su već bile značajno izmijenjene: među kolonistima ojačala je svijest o vlastitom identitetu te postojanju zajedničkog interesa svih kolonija. Pa iako u sljedeće tri godine nema dramatičnih sukoba ni novih nadmetanja između engleske politike i američkih kolonista, kroz ove tri godine radikalni među kolonistima stvorit će organizaciju koja će biti od velike važnosti za američku revoluciju. Djelujući kao vođa otpora britanskoj vlasti u Bostonu, Samuel Adams počeo je među svojim simpatizerima osnivati odbore građana koji su se bavili različitim pitanjima. Najznačajniji među tim odborima bili su odbori za korespondenciju. U Massachusettsu su ti odbori sačinili mrežu koja je povezivala Boston s gradovima u unutrašnjosti već 1772. Kada je Virginia počela osnivati svoje odbore za korespondenciju, a slijedile su je druge kolonije, stvorena je organizacija koja je mogla usklađivati napore svojih simpatizera ne samo na razini pojedinog grada, nego i na razini kolonije, te tako osigurati zajedničko međukolonijalno djelovanje u pružanju otpora engleskoj vlasti.

#### d) Začetak američkog konstitucionalizma

Do sredine 18. stoljeća na britanski ustav postoji jednako gledište i Londona i američkih kolonista. Taj se ustav smatra najboljim okvirom organizacije vlasti i čvrstim jamcem osobnih prava i sloboda građana. Tijekom godina sukoba, polazeći od vlastitog iskustva, u borbi da zadrže svoja stečena prava, američki će kolonisti razviti nov, drugačiji pogled na ustav i ustavnost. Uostalom, cijeli sukob Parlamenta i američkih kolonija, iz

<sup>4</sup> Godišnji prihod od carina višestruko se povećao: od 2 000 na 30 000 funta. Vidi Kurtović, Š., *Deklaracija o nezavisnosti SAD, kakvo je njezino značenje u knjizi Studije i članci iz opće povijesti države i prava*, sv. 3, Zagreb, 2002, str. 46.

<sup>5</sup> Britanska verzija događaja od 5. ožujka 1770. može se naći u pismu generala Gagea, tadašnjega glavnog zapovjednika britanskih snaga u Sjevernoj Americi, članovima Kabineta. Vojnicima koji su sudjelovali u ovom izgredu sudilo se u Bostonu. Branio ih je John Adams, rođak Samuela Adamsa, a kaženjeni su samo ukorom. Pismo generala Gagea vidi op.cit. bilj.2., str. 25-28.

današnje perspektive, izgledao bi kao ustavni spor oko pitanja razgraničenja ovlasti kolonijalnih skupština i Parlamenta.

Britanski ustav sačinjen je od niza povelja, zakona, običaja i stavova koji su stvoreni dugotrajnom praksom. Riječ je o nepisanom, fleksibilnom sustavu pravila koji obuhvaća temeljna pravna načela i institucije vlasti. Tada se smatralo da je politička ravnoteža u britanskom ustavu osigurana prihvaćanjem teorije „miješane vlade“, u kojoj predstavnici triju društvenih slojeva zajednički sudjeluju u vršenju vlasti: kralj, aristokracija (preko House of Lords), te politički narod (House of commons). Sustav je to u kome je, unutar Parlamenta, osigurano da pojedini stalež ne može ostvariti svoju dominaciju nad drugima pri vršenju zakonodavne vlasti. Tada se počinje oblikovati i novi funkcionalni sustav: kabinetska vlada, gdje nalazimo i početke koncepta diobe vlasti: kralj, preko svojih ministara, vrši izvršnu vlast, a povlači se iz zakonodavne.<sup>6</sup>

Organizacija vlasti unutar kolonija temeljila se na istim načelima te nastojala pratiti isti obrazac organizacije vlasti, kao određena umanjena preslika britanskog parlamenta. Ipak, različitost društvenih uvjeta rezultirala je drugačijim pozicijama u vršenju vlasti. Nedostatak nasljedne aristokracije doveo je do toga da su gornji domovi kolonijalnih skupština, zbog sličnih interesa, često podržavali predstavničke domove u sukobu s guvernerima. Izborivši si tim sukobima značajne ovlasti kolonijalnih skupština, kolonisti su na britanski imperij počeli gledati kao na neku vrstu federacije u kojoj kraljevska vlast predstavlja zajednički vezivni element između više odvojenih cjelina koje imaju svoje autonomne i ravnopravne skupštine.

Rečeno je već da je britanski Ustav skup zakona, deklaracija, povelja i političkih običaja nastalih u dužem vremenskom razdoblju. Kao takav, on predstavlja jedan elastičan sustav načela koje nije moguće potpuno fiksirati određenom pismenom formom. Unutar engleskog ustavnog sustava ne postoji razlika između pojmova *ustavan* i *zakonit* jer je svaki zakon postajao dijelom ustava. Zakonodavna vlast Parlamenta unutar takvog sustava nije omeđena nikakvim propisanim ograničenjima.

Američki kolonisti svoj pogled na ustavnost zasnivaju na svojim kraljevskim poveljama i Zakonu o pravima<sup>7</sup>. Smatraju da je upravo britanski ustav, kad ga se ispravno interpretira, temelj prava i povlastica kolonija u odnosu na Parlament. Kada je Parlament počeo svojim zakonima propisivati poreze za kolonije, kolonisti su se odmah pozvali na pravo koje im jamči britanski ustav: da se porezi ne mogu propisivati bez danog pristanka, preko institucije predstavništva, poreznih platiša. Bez svoje kvote izabranih predstavnika u Parlamentu, kolonisti su odbijali pravo britanskom parlamentu da im propisuje poreze. U svome stavu da njihovo viđenje predstavništva predstavlja ispravno tumačenje britanskog ustava imali su i podršku whigovaca, radikalne oporbe unutar Parlamenta, čije su željene reforme britanskog sustava dobrim dijelom činjenično stanje u kolonijama.

Tada započinje razdvajanje britanskog i kolonijalnog pogleda na ustavnost. Godine 1761. bostonski odvjetnik James Otis održao je govor pred vrhovnim sudom Massachusettsa, tražeći da se ne obnovi writ of assistance. Otis traži od suda da ovaj propis Parlamenta, koji je omogućavao upravnim službenicima pretres kuća kolonista, u traganju za krijumčarenom robom, proglašati protuustavnim, budući da je protivan britanskom ustavu i Zakonu o pravima<sup>8</sup>, te prirodnom pravu koje je uspostavio sam Autor prirode, tj. Gospodin Bog. Upravo će ovo razlikovanje pojmova *ustavnosti* i *zakonitosti* predstavljati važnu novost u američkom konstitucionalizmu. Kako će se pokazati da pravna argumentacija nije dovoljno snažna da ospori pravo britanskog parlamenta da oporezuje sve kraljeve

<sup>6</sup> Nakon vladavine kraljice Ane (1702.-1714.) britanski vladari više ne stavljaju veto na odluke Parlamenta.

<sup>7</sup> Vidi tekst zakona u: Kurtović, Š., Hrestomatija opće povijesti prava i države, II. knjiga, Zagreb, 2000., str.20.-26.

<sup>8</sup> James Otis: *Against Writs of Assistance*, tekst govora zajedno s bilješkom o govoru Johna Adamsa, <http://www.nhinet.org/ccs/docs/writs.htm>.

podanike, kolonisti će u svojoj argumentaciji prihvatiti i razmišljanja škole prirodnoga prava i teoriju društvenog ugovora<sup>9</sup>. Koliko se američko shvaćanje ustavnosti pred revoluciju udaljilo od britanskog lako možemo vidjeti u anonimnom pamfletu *Four Letters on Interesting subjects*, objavljenom u Philadelphiji 1776. U tom spisu nepotpisani autor daje cjelovitu formulaciju temeljnih načela američkog konstitucionalizma. Svoje razmatranje autor započinje primjedbom da se često brkaju pojmovi ustav i oblik vladavine; u stvarnosti „oni su ne samo različiti, nego su uspostavljeni u druge svrhe: sve zemlje imaju neki oblik vlade, ali samo neke, ili nijedna, imaju istinski Ustav“<sup>10</sup>. Kada se pojedinci sporazumno dogovore da stvore neki oblik zajedničke vlade, moraju se u tu svrhu odreći dijela svoje slobode. „Upravo je stvar ustava da točno odredi *koliko* (slobode) će se odreći. U tom smislu lako je vidjeti da Englezi nemaju ustav, jer su se odrekli svega; njihova zakonodavna vlast je neograničena, bilo uvjetima ili kontrolom“<sup>11</sup>. Ni jedna zemlja se ne može zvati slobodnom ako u njoj postoji neograničena vlast, bilo kralja, bilo zakonodavca. Pravi, istinski ustav, osim što bi trebao biti sadržan u nekoj pisanoj povelji, treba odgovoriti na dva pitanja: „Prvo, kakav će biti oblik vlade? I drugo, kakva će biti njena vlast? Ovo posljednje mnogo je značajnije od prvoga“<sup>12</sup>. Ustav bi trebao sadržavati posebnu odredbu za slučajeve gdje ne ovlašćuje legislaturu da djeluje. Sva velika prava koja čovjek ne misli, niti želi izgubiti „trebaju biti *zajamčena* a ne *dodijeljena* Ustavom“<sup>13</sup> jer sve što je ostavljeno da bude zajamčeno zakonom može se drugim zakonom izmijeniti. Ustav bi trebao odrediti trajan omjer predstavništva, podjelu vlasti i ogranke vlade, način izbora vladinih službenika, normiranje njihovih ovlasti i mandata. Na kraju autor zahtijeva i da se točno odredi postupak izmjene ustava: eventualne izmjene ustava mogu se donijeti samo kada „jasna većina“ svih stanovnika odobri. Ideje američkog konstitucionalizma sada su već jasno postavljene i odvojene od još nedavno slavljenog britanskog uzora.

### III. Američka revolucija

#### a) Ponovna kriza – Zakon o čaju i Bostonska čajanka

Nakon trogodišnjeg zatišja 1773. ponovno je izbila kriza. Istočnoindijska kompanija imala je veliku zalihu neprodanog čaja. Britanska vlada, koju vodi lord North, progurala je kroz Parlament Zakon o čaju. Ovim zakonom Istočnoindijska kompanija dobila je monopol na izravnu prodaju čaja američkim potrošačima, ukinute su izvozne carine na čaj ali je uveden nizak porez. Na ovaj način cijena čaja pala je toliko da joj nisu mogli konkurirati ni krijumčari. Uz izravnu pomoć Istočnoindijskoj kompaniji, koja se nalazila gotovo pred bankrotom, ovaj zakon imao je i drugu svrhu. Znajući privrženost Amerikanaca čaju, lord North očekivao je da će oni, zbog značajno snižene cijene, progutati i porez na čaj. Time bi se zasnovao presedan – kolonisti bi prihvatili porezni zakon koji je donio britanski Parlament. Međutim, ta namjera bila je očita i američkim kolonistima: rasprava o porezima i pravu kolonija odnosno britanskog parlamenta traje već godinama, a načelo da nema oporezivanja bez predstavnštva već je potpuno prihvaćeno u američkom društvu. Kolonisti se tada nisu zaustavili samo na bojkotu engleskoga čaja.

<sup>9</sup> Samuel Adams se u svojim člancima vješto koristio razmatranjima Johna Locka. Vidi npr. njegov članak objavljen u „Boston Gazette“, 9. rujna 1771. <http://www.gutenberg.org/dirs/etext00/2sdsms10.txt>. Na toj adresi mogu se pronaći i njegova ostala djela.

<sup>10</sup> Cit. anonimni autor, *Four Letters on Interesting Subjects*, Philadelphija, 1776. The Founders' Constitution Volume 1, Chapter 17, Document 19, <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch17s19.html>

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Autor ima u vidu Habeas Corpus Act i slične zakone. Ibid.

Odbori za korespondenciju pojačali su svoj rad, ponovno su se pokrenuli Sinovi slobode. U Philadelphiji i New Yorku građani su spriječili istovar čaja iz brodova Istočnoindijske kompanije, u Charlestonu su njezin čaj zaključali u skladište. Kada su tri broda s indijskim čajem stigla u bostonsku luku, guverner je strogo naredio da se teret iskrca. Prevečer, 16. prosinca 1773., tri su se skupine bostonskih mladića, prurušenih u Indijance plemena Mohawk, popele na brodove i kutije čaja (oko 45 tona) pobacale u more. Vijest o događaju, nazvanom „Bostonska čajanka“, brzo se proširila.

Kako građani Bostona nisu pristajali da nadoknade uništeni čaj, britanska vlada odlučila se za kaznene mjere. Lord North nije kanio kaznenim mjerama obuhvatiti sve kolonije već samo Massachusetts, nastojeći odvojiti tu koloniju, kao svojevrsno središte pobune. Britanska vlada po hitnom postupku donosi četiri „Prisilna zakona“: zatvorena je bostonska luka za sve vrijeme dok uništeni čaj ne bude plaćen; povelja kolonije ukinuta je a general je postavljen na mjesto guvernera; kraljevim službenicima se za prijestupe u kolonijama trebalo suditi u Engleskoj; dano je dopuštenje engleskoj vojsci da zauzme američke zgrade za potrebe smještaja. Uvođenje ovih mjera bila je jasna poruka koliko njihove povelje vrijede za kralja i Parlament. Ipak, namjera da se kolonijama zavlada načelom „podijeli pa vladaj“, taktika propisivanja kaznenih mjera samo protiv Massachusettsa, možda bi i dala neke rezultate da nije uslijedio i peti zakon koji po svome karakteru ne pripada „Prisilnim zakonima“ – Zakon o Quebecu. Iako nije pripadao u „Prisilne zakone“, Zakon o Quebecu prešao je granicu tolerancije kolonista, te s prethodna četiri čini skupinu Nepodnošljivih zakona. Tim zakonom Parlament je dao potpunu vjersku slobodu katolicima u Kanadi. Istovremeno, u Kanadi je ustanovljeno vijeće, stari oblik francuske uprave Quebeca, bez samoupravnih prava. I najvažnije – sve zemlje sjeverno od rijeke Ohio proglašene su dijelom Kanade. Taj su teritorij američke kolonije smatrale svojim (naročito su na njega polagale pravo Virginia i Pennsylvania). Izgledalo je kao da se britanska vlada vraća na politiku Proglasa o zabrani naseljavanja iz 1763.

Skupština Virginije donosi svoj zaključak: Nepodnošljivi zakoni napad su na prava svake pojedine kolonije, te poziva kolonije da izaberu izaslanike za kongres koji će se okupiti u Philadelphiji 4. rujna 1774.

## b) Prvi kontinentalni kongres

Prvi kontinentalni kongres sastao se u rujnu 1774. u Philadelphiji. Na kongres su stigli izaslanici iz 12 kolonija (Georgia nije sudjelovala). Pojedine izaslanike izabrale su skupštine kolonija, neke su izabrale izvanzakonske skupštine. Sveukupno se okupilo 56 izaslanika. Na Kongresu su raspravljani različiti prijedlozi otpora, od prijedloga za ponovnim bojkotom engleske robe preko prijedloga da se usvoji zaključak da su kolonije s Engleskom vezane samo krunom do zahtjeva da se usvoji deklaracija o pravima. Kongres je odbacio pomirbeni plan Josepha Gallowaya iz Pennsylvanije; poslao je zamolnicu kralju u kojoj nije osporeno pravo Parlamenta da donosi zakone o trgovini i za kolonije; osnovano je Kontinentalno udruženje s ciljem provođenja plana neuvoženja, nekonzumiranja i neizvoženja dobara među Engleskom i kolonijama. Izaslanici su ovlastili svaki okrug ili grad da u tu svrhu izabere odbor za sigurnost. Nadalje, Kongres je usvojio Odluke iz Suffolka kojima je odobrena priprema obrane od mogućeg napada britanske vojske u Bostonu. Na kraju, odlučeno je da će se Kongres ponovno okupiti u proljeće sljedeće godine, iz čega se može zaključiti da su izaslanici doživljavali Kongres kao stalno tijelo. Dobar dio izaslanika nadao se da će ekonomskim pritiskom postići svoje ciljeve.

Odbori za sigurnost trebali su biti izabrana tijela, ali su često bili samozvana tijela lokalnih radikalnih vođa; neki odbori za korespondenciju jednostavno su nastavili rad pod novim imenom. Oni su uspjeli provesti bojkot engleske robe. Tijekom zime i proljeća 1774./75. došlo je do drastičnog pada uvoza iz Engleske. U međuvremenu donji se je

dom skupštine Massachusettsa organizirao kao Kongres Massachusettsa te izabrao Odbor za sigurnost koji je trebao preuzeti izvršnu vlast i pripremiti obranu. Započinje se s obučavanjem ljudi i prikupljanjem sredstava za rat. U Boston su poslani dodatne jedinice britanske vojske. Kada je njihov zapovjednik primio naredbu da uhiti vođe pobune, Samuela Adamsa i Johna Hancocka, za koje se znalo da borave u Lexingtonu, te da zaplijeni barut i streljivo skupljeno u obližnjem Condordu, sve je bilo spremno za početak sukoba. Ujutro 19. travnja 1775. došlo je do sukoba britanske vojske i američkih dobrovoljaca u Lexingtonu. Po povratku iz Condorda, gdje su uništili dio vojnih zaliha američke milicije, britansku vojsku napali su dobrovoljci skriveni u šumi. U ovom obračunu stradalo je 273 britanskih i oko stotinu patriotskih boraca. Nije utvrđeno tko je prvi otvorio vatru. Radikali su odmah proširili vijest da je britanska vojska izvršila pokolj nevinih farmera.<sup>14</sup> Ova vijest prevagnula je u odluci mnogih do tada neodlučnih da se priključe Revoluciji. Rat za nezavisnost otpočeo je.

### c) Drugi kontinentalni kongres

Događaji iz Lexingtona i Condorda bili su povod novom okupljanju kolonista: 10. svibnja sastao se Drugi kolonijalni kongres. Među članovima ovog skupa prevladavaju radikali. Članovi kongresa odlučili su posljednji put pokušati riješiti problem mirnim putem: poslali su kralju „Peticiju maslinove grančice“. Kada je ta peticija odbijena, a kao odgovor britanske vlade stigao Prohibitory Act, nestali su i zadnji razlozi vjernosti britanskoj kruni. Na samom početku rada Drugog kontinentalnog kongresa još se ne postavlja pitanje nezavisnosti kolonija, a i oni izaslanici koji su pobornici nezavisnosti ne smatraju oportunistički javno istupiti s takvim programom. Još 6. lipnja 1775, kada Kongres usvaja Deklaraciju o razlozima i nužnosti posezanja za oružjem, politički cilj jest očuvanje samoupravnog statusa i dotadašnjih sloboda unutar Britanskog imperija.<sup>15</sup> Ipak, tijekom ove prve godine rata broj pobornika nezavisnosti stalno će rasti. Za dio kolonista, nakon velikih gubitaka i žrtava u bitci kod Bunker Hilla, samouprava jednostavno više nije bila dovoljan cilj rata; kod drugih je prevladao osjećaj da ih je sama Engleska svojim odgovorom na događanja u kolonijama (Prohibitory Act zabranio je svaku prekomorsku trgovinu kolonija bez izuzetka) otjerala u nezavisnost; strani plaćenici u britanskoj vojsci već su dovoljno iritirali kolonijalnu javnost, a kad je lord Dummore u proljeće 1776. pozvao crne robove da se pridruže njegovoj vojsci, za dobar dio stanovnika južnih kolonija prevršena je mjera strpljivosti. Sjeverna Karolina u travnju 1776. ovlašćuje svoje izaslanstvo u Kongresu da glasuje za Deklaraciju o nezavisnosti<sup>16</sup>. U siječnju iste godine izlazi pamflet *Common sense* Thomasa Painea, s uvodom Benjamina Franklina, koji prvi put jasno postavlja ideju nezavisnosti kolonija i neminovnosti odvajanja od britanske krune. Ovaj pamflet bit će pretiskan više puta i doseći ukupnu tiražu od nekoliko stotina tisuća primjeraka te će imati velik utjecaj među kolonistima. U svibnju iste godine Arthur Lee zaključuje s Francuskom ugovor kojim Francuska američkim kolonijama daje zajam i drugu, još uvijek tajnu, pomoć. Svijest o nužnosti strane (u prvom redu francuske) pomoći u financiranju rata, te nabavi oružja i ratne opreme, navest će i neodlučne kolonije da prihvate deklaraciju o nezavisno-

<sup>14</sup> Englesku verziju događaja vidi u dnevničkom zapisu anonimnog časnika britanske vojske, u op.cit.bilj.2., str. 47-52.

<sup>15</sup> Deklaracija izriječno navodi: „...naša namjera nije razdvojiti uniju, koja je toliko dugo i sretno postojala među nama, i koju iskreno želi vidjeti obnovljenu. (...) Mi nismo podignuli oružje s namjernom odcjepljenja od Velike Britanije i osnivanja nezavisnih država.“ Tekst Deklaracije vidi na <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/arms.htm>

<sup>16</sup> Vidi Kurtović, Š., *Deklaracija o nezavisnosti SAD, kakvo je njezino značenje?*, u: *Studije i članci iz opće povijesti prava i države (1969-2002)*, sv.3., Zagreb, 2002., str. 49.

sti koja bi prvenstveno trebala omogućiti europskim silama da stanu na stranu kolonija. Henry Lee 7. lipnja 1776. predlaže Kongresu rezoluciju „da ove Ujedinjene Kolonije jesu, i po pravu treba da su slobodne i nezavisne Države, i da sve političke veze između njih i države Velike Britanije jesu, i treba da su potpuno prekinute“<sup>17</sup>, te da se odmah poduzmu mjere radi stvaranja vanjskih saveza i da se pripremi plan konfederacije kolonija. Tri dana kasnije Kongres je izabrao odbor od pet članova koji je trebao pripremiti deklaraciju o nezavisnosti. Odbor svoj prijedlog deklaracije podnosi Kongresu 28. lipnja, a 2. srpnja Kongres usvaja Leeove rezolucije o nezavisnosti kolonija. Dva dana kasnije Kongres će usvojiti i Deklaraciju o nezavisnosti.

#### d) Deklaracija o nezavisnosti SAD

Deklaraciju o nezavisnosti SAD-a sastavio je Thomas Jefferson<sup>18</sup>, a svoj konačni oblik dobila je nakon redakture Johna Adamsa i Benjamina Franklina. Iako je rad na njoj započeo još 10. lipnja, dakle prije nego što je usvojena Leeova rezolucija o nezavisnosti, njezin prvenstveni cilj nije bio da formalno proglasi nezavisnost – ona je trebala svijetu (za-pravo prvenstveno Francuskoj) objasniti razloge proglašenja nezavisnosti. Ona je trebala biti formalno opravdanje jednog već dovršenog čina. Dva dana prije njezinog donošenja Kongres je već konstatirao činjenicu neovisnosti.

Sama Deklaracija sastavljena je u obliku pravno-sudskog akta: nakon preambule dolazi pravna osnova (prirodno pravo), konkretni optužni postupci (dugačak i preuveličan popis kraljevih zločina) i na kraju presuda (zaključak). Po tome ona podsjeća na Peticiju prava iz 1628. godine. U svojoj biti ona počiva na teoriji prirodnih prava, onako kako je to iznio John Lock u svojoj knjizi *Dvije rasprave o vlasti*. Deklaracija nije pisana s namjerom trajnosti i proklamiranja načela. Ona je prvenstveno zamišljena u propagandne svrhe. Naime, u trenutku njezina donošenja američkim kolonijama nužno je potrebna financijska i logistička pomoć Francuske i njezinih saveznica, a da bi je dobili, potrebno je bilo uvjeriti Francusku u ozbiljnost namjera. Njezin značaj rast će kasnije s godinama (upravo desetljećima) koje dolaze. Deklaracija nigdje ne spominje britanski Parlament, iako je upravo odmjeravanje snaga s njim dovelo do rata i proglašenja nezavisnosti. Među izaslanicima kongresa već je prevladalo mišljenje da su kolonije vezane u britanski imperij samo osobom kralja, bez vezanosti za Parlament.

Od trajnijih načela Deklaracija nabraja „da su svi ljudi stvoreni jednakim, da ih je njihov stvoritelj obdario stanovitim neotuđivim pravima, među kojima su život, sloboda i traženje sreće“<sup>19</sup>. Dakako, Deklaracija tim stavom nije imala namjeru ukinuti ropstvo. Uostalom, konvent Virginije, države u kojoj se broj robova približio polovici stanovništva, već je prije toga prihvatio svoju Deklaraciju o pravima (5. lipnja) koja u svom drugom članku također govori da su svi ljudi po prirodi jednako slobodni i nezavisni. To ipak ne znači da su načela prirodnog prava unesena u Deklaraciju samo u smislu literarnog ukrasa.

Pisana prvenstveno kao propagandni dokumenat, Deklaracija je ostavila nekoliko otvorenih problema, počevši od samog imena dokumenta: naziv pod kojim je Kongres usvojio nacrt dokumenta jest „Deklaracija predstavnika Ujedinjenih Država Amerike okupljenih u Općem kongresu“. Pri izradi kaligrafskog primjerka Kongres je odlučio staviti naslov „Jednodušna deklaracija trinaest Ujedinjenih Država Amerike. U trenutku donošenja

<sup>17</sup> Ibid., str. 50.

<sup>18</sup> Zanimljivo je da Henry Lee, koji je predložio donošenje rezolucije o nezavisnosti, nije bio i član odbora koji je pripremao Deklaraciju. Vidi o tome John T. M., jr., *Thomas Jefferson*, New York, London, 1980, str. 29-31.; drugačiji stav iznosi Garry Wills. Vidi Wills, G., *Inventing America – Jefferson's Declaration of Independence*, New York, 1978, str. 349

<sup>19</sup> Vidi Garry Wills, op.cit.bilj.18., str. 374.

Deklaracije Ujedinjene Države, kao institucija, još ne postoje, već samo Kongres kao ad hoc veza među međusobno nezavisnim kolonijama, bez određenih institucionalnih oblika. Ovo pitanje, naime, je li savez nastao prije ili nakon država dugo vremena ostat će sporno, a Deklaracija će u tom smislu poslužiti u dokazivanju oba moguća odgovora.

Uza sav pozitivan značaj Deklaracije, ne može se zanemariti niti previdjeti i njena druga strana. Ona je izazvala prvu veliku podjelu unutar američkog društva. Značajan dio stanovništva ostao je vjeran britanskoj kruni (tzv. lojalisti) i to bez obzira kojem društvenom sloju pripadali<sup>20</sup>. Oko 55 000 ljudi djelatno je pomagalo Britance, a nakon Revolucije zemlju je napustilo više od 80 000 ljudi. Oni su tada postali zametak anglosaksonskog dijela kanadskog društva.

#### e) Status Drugoga kontinentalnog kongresa

Kakav je bio status Drugoga kontinentalnog kongresa? On zasigurno nije bio zakonodavno tijelo, niti je ikada imao takvu ovlast. Riječ je o *ad hoc* tijelu nastalom prvenstveno zbog potrebe koordiniranja otpora i zajedničkih ratnih operacija kolonija. Kongres je preuzeo na sebe imenovanje zapovjednika vojske (Georga Washingtona), odlučivao o novačenju vojnika, vođenju ratnih operacija, sklapanju međunarodnih ugovora, uzimanju stranih zajmova. Može se zaključiti da je Kongres djelovao kao nacionalna vlada. Različita lokalna tijela djelovala su kao subordinirana upravna tijela Kongresa, provodeći njegove rezolucije. Ipak, prateći rad Kongresa i izaslanika u njemu, ne možemo ne vidjeti da su izaslanici sebe doživljavali prvenstveno kao poslanike svojih kolonija s imperativnim mandatom i da oni u prvom redu za svoj rad odgovaraju koloniji iz koje dolaze. Kongres nije tijelo stvoreno da bi predstavljalo suverenost nakon proglašenja nezvisnosti. On (još) nije ni međudržavni savez. Ne treba smetnuti s uma da veći prestiž nosi sudjelovanje u lokalnoj vlasti. Ugled se stjecao radom u kolonijalnoj skupštini, a ne u Kontinentalnom kongresu.

Legitimitet Kongresa bio je također upitan. On se nije sastojao od izaslanika koje su poslale legalne vlade, jer su ih bili raspustili kraljevi guverneri, a tada još ni jedna kolonija nije proglasila samostalnost. Kao tijelo stvoreno ad hoc, on nije imao u svome temelju nikakav dokument koji bi odredio njegovu nadležnost.

Amerikanci se, kao praktični političari, nisu zamarali definiranjem pravnog i upravnog položaja Kontinentalnog kongresa. Iskustvo stečeno u njegovom djelovanju u dobroj mjeri utjecat će i na definiranje statusa kasnijeg Kongresa Konfederacije.

### IV. Razdoblje konfederacije

#### a) Članci o konfederaciji

Kontinentalni kongres je 11. lipnja izabrao odbor koji je trebao pripremiti plan konfederacije, kako je to predložio Henry Lee svojim rezolucijama 7. lipnja. John Dickinson, kao predsjednik toga odbora, izradio je nacrt članaka i podnio ga Kongresu 12. srpnja. Kongres o nacrtu konfederacije raspravlja do 20. kolovoza kada se rad na člancima obustavlja na godinu dana i nastavlja tek u listopadu 1777.

Više je okolnosti utjecalo na dužinu rada i vrijeme koje je Kongres utrošio na donošenje članaka o konfederaciji. Na to su utjecale teške prilike i porazi kontinentalne vojske u tim

<sup>20</sup> O problemu lojalista vidi bližbe Wallace Brown, *Loyalists and Non-Participants*, u *The American Revolution: A Heritage of Change*, Minneapolis, 1975, str 120-134.

prvim godinama rata. Također, ovo je doba kada se težište političkog rada i zanimanja nalazi u kolonijama koje upravo postaju samostalne države. Proces donošenja novih državnih ustava zaokupljao je Amerikance više od stvaranja zajedničkih institucija. Najzad, u tome se još nije razjasnilo što se želi postići: stvara li se ugovor među suverenim državama ili ustav jedne nove zajednice. Potreba za zajedništvom u ratu, kao i pridobivanje francuskog savezništva, nikome nije bila sporna. Različitost između novoproglašanih država i veličina i naseljenost prostora činili su upitnom mogućnost postojanja neke središnje vlade. I prije Dickinsonova nacrtu bilo je pokušaja da se uredi pitanje konfederacije. Do sada se zna za najmanje šest nacrtu konfederacije nastalih između 1775. i 1776<sup>21</sup>. Pa ipak se tek s Dickinsonovim nacrtom pristupilo sustavnom razmatranju saveza američkih država.

Jedna od osnovnih zadaća koje je trebalo riješiti konfederacijom bilo je osigurati mir među američkim kolonijama. Poučeni europskom poviješću, američki su političari svakako željeli izbjeći da odlazak Engleske s kontinenta rezultira ratnim sukobima među američkim državama. Rasprava o člancima pokazala je da su tri pitanja naročito sporna: razmjer glasova, način određivanja udjela u troškovima te ovlaštenja nad zapadnim teritorijem. Razmjernim predstavništvom male bi države praktički izgubile utjecaj u Kongresu, dok su se oko načina financiranja podijelile sjeverne i južne države. Južne države smatraju da bi udio u troškovima trebao biti razmjernan vrijednosti zemlje koja je značajno skuplja u naseljenijim sjevernim državama. Sjeverne države smatraju da bi se udio trebao računati po broju stanovnika, uključujući tu i robove, kojih je daleko više u južnim državama. Ova pitanja na sličan način otvorit će se i kasnije, tijekom Konventa.

Dickinson započinje rad na svom prijedlogu konfederacije istovremeno kad Jefferson piše Deklaraciju o nezavisnosti. U njegovu prijedlogu konfederacije za države je zacrtan podređen položaj, što jasno proizlazi iz članka 3. nacrtu: „Svaka kolonija će zadržati i uživati onoliko svojih sadašnjih zakona, prava i običaja koliko će smatrati prikladnim i pridržavati za sebe jedino i isključivo reguliranje svoje unutarnje uprave, u svim stvarima koje neće zadirati u članke ove konfederacije“. U toj odredbi nalazimo dva ograničenja stavljena pred države: jedno se odnosi na uživanje sadašnjih zakona (ne i budućih). Drugo ograničenje odnosi se na upravu država koja ne smije zadirati u konfederaciju. Iz ove opće odredbe lako se uočava težnja da se državama uskrati potpuna kontrola nad njihovom unutarnjom upravom. Daljnjim člancima državama su nametnuta ograničenja u međunarodnim odnosima, imenovanju časnika milicija, propisivanju carina. Države ne mogu ulaziti u rat bez suglasnosti Kongresa. Kongres bi po Dickinsonovu prijedlogu dobio pravo ograničavanja granica onih kolonija koje „poveljom ili proklamacijom ili pod bilo kojom drugom izlikom, rečeno da dosežu do Južnog mora“. On bi bio ovlašten i za određivanje granica bilo koje druge kolonije koje se čine neodređenima. Također, Kongresu bi pripadala ovlast dodjeljivanja teritorija za buduće nove kolonije „unutar kojih će se uspostaviti vlade na principima slobode“. Članak 18. određuje popriličan broj ovlasti Kongresa, ali mu stavlja i važno ograničenje: Kongresu je zabranjeno propisivanje poreza i pristojbi.

Dickinson je predvidio da kolonije imaju po jedan glas pri odlučivanju a važne odluke bi se donosile većinom od devet glasova kolonija. Doprinosi Kongresu utvrđivali bi se na osnovi broja stanovnika, a mandat delegata trajao bi godinu dana.

Kada je 1777. nastavljena rasprava o Dickinsonovu nacrtu, već su od kolonija uspostavljene države sa svojim ustavima i u njima sada djeluju legitimno izabrane vlade. To će se značajno odraziti i na nacrt konfederacije. Thomas Burke će svojim amandmanom potpuno preokrenuti odnos konfederacije i države. Njegov amandman postat će članak

<sup>21</sup> Benjamin Franklin, je, npr. svoj nacrt konfederacije podnio Kontinentalnom kongresu 21. lipnja 1775. Njegov nacrt, zajedno s bilješkama iz rasprave, vidi na <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/pre18.htm>. Na istoj adresi nalaze se Dickinsonov nacrt i konačni tekst Članaka o konfederaciji.



2. usvojenih Članaka o konfederaciji: „Svaka država zadržava svoju suverenost, slobodu i nezavisnost i svaku vlast, nadležnosti i pravo, koje nije putem ove konfederacije izričito delegirano Sjedinjenim Državama, u Kongresu okupljenima“. Time su i usvojeni Članci o konfederaciji odredili Konfederaciju bitno drugačije od početnog prijedloga: oni su oblik međudržavnog ugovora, a ne ustav nove države.

Članci o konfederaciji ne donose neke značajne novine u odnosu prema sustavu koji je stvoren praksom oko Kontinentalnog kongresa.

Kongres je glavno tijelo Konfederacije. U njega svaka država šalje svoje poslanstvo koje može imati najmanje dva a najviše sedam članova. Poslanstva su diplomatska predstavništva svoje države: države samostalno odlučuju o broju članova poslanstva i načina njihova izbora, snose troškove poslanika u Kongresu, u svakom trenutku mogu sve ili pojedinog poslanika zamijeniti. Poslanici dobivaju obvezne upute svoje države (imaju imperativni mandat) i nisu ovlašteni govoriti u svoje ime: oni su predstavnici država, a ne njihova stanovništva.

U Kongresu se glasa po državama, odnosno svaka država ima samo jedan glas.

Nadležnost Konfederacije potanko je određena u dvije skupine poslova. Prva skupina su poslovi iz nadležnosti Kongresa. Tako je Kongres nadležan u različitim vojnim i financijskim pitanjima (vođenje rata i zaključivanje mira, sklapanje međunarodnih ugovora, zajednička flota, izbor časnika, proračun i zajmovi Konfederacije, kovanje njezine monete) te u rješavanju sporova među državama. U drugoj skupini nalaze se poslovi o kojima Kongres može odlučivati: pitanja trgovine, pošte, diplomatskih predstavništava Konfederacije. O prvoj skupini poslova Kongres može odlučivati samo većinom od devet glasova (država), dok je za drugu skupinu poslova predviđeno donošenje odluka običnom većinom.

Kongres Konfederacije nije u stalnom zasjedanju pa kada se razilazi ostavlja Odbor država koji predstavlja Kongres u malom. Naime, Kongres bira Odbor država tako da iz svake države on izabere jednog člana u taj Odbor. Odbor se tako sastoji od trinaest članova, a ovlašten je jedino odlučivati o drugoj skupini kongresnih poslova.

Kao što je engleskom parlamentu osporavana, tako je i konfederalnom Kongresu oduzeta porezna nadležnost. Ovo je posljedica ne samo sukoba s Engleskom, nego i uvjerenja da „mač i lisnica“ ne smiju biti u istim rukama. Kongres je ovlašten donositi rezolucije, odluke i druge propise, ali ne i zakone. On nije zamišljen da bi bio jedno naddržavno zakonodavno tijelo, ali on nema ni izvršnih ovlasti. Kongres Konfederacije mogao je samo svoje odluke dostaviti državama koje su ih izvršavale. On nije imao prinudnih ovlasti provedbe svojih propisa niti je raspolagao sustavom sankcija za slučajeve nepoštivanja njegovih odluka.

Kontinentalni kongres usvojio je Članke o konfederaciji 15. studenog 1777. te ih poslao državama na ratifikaciju. Da bi Članci stupili na snagu, bilo je potrebno da ih ratificiraju sve države članice. Pa iako nisu donosili neke značajnije novine, proces ratifikacije trajao je više od tri godine, usprkos činjenici da su oni bili vojni savez država koje ratuju zajedno protiv istog neprijatelja. Razlog tome bio je što nije riješeno pitanje zemlje iza Alleghenya. Države koje su graničile s tim područjem (Virginia, Pennsylvania, New York, Carolina) svojatale su taj teritorij, pa su se čak i međusobno sukobljavale. Male države uz Atlanski ocean tome su se protivile i smatrale su da taj teritorij treba sačuvati za stvaranje novih država. Tek kad su se Virginia i New York odrekle pretenzija na zemlju iza Alleghenya, Maryland je pristao ratificirati Članke (1. ožujka 1781).

## **b) Ulazak Francuske u rat – Ugovor o savezu s Francuskom**

Već od samog početka rata Francuska, da bi oslabila Englesku i osvetila se za poraz u Sedmogodišnjem ratu, pomaže američkim kolonijama. Iz Francuske stižu zajmovi, oružje

i ratna oprema. U kontinentalnu vojsku pristupaju francuski dobrovoljci, od kojih dio služi kao savjetnici i pomažu Georgu Washingtonu pri obuci vojnika i organizaciji vojske, kao npr. Marquis de Lafayette. U teškim danima rujna 1776. Kongres imenuje tročlanu delegaciju (Benjamina Franklina, Silasa Deanea i Arthura Leeja) da u Europi (misleći prvenstveno na Francusku) potraži svaku vrstu pomoći. Zbog dugotrajnosti preookeanskih putovanja, američki izaslanici bili su prisiljeni instrukcije Kongresa tumačiti vrlo široko, djelujući katkad gotovo potpuno na svoju ruku. Benjamin Franklin uspio je osigurati tajnu financijsku i materijalnu pomoć Francuske, ali Francuska još nije htjela otvoreno ući u rat, niti priznati samostalnost američkih država. Prilike na bojištu, iz francuske perspektive, nisu davale sigurnost u američku pobjedu. Nakon godinu dana, kad je vijest o pobjedi kod Saratoge stigla do Pariza, 4. prosinca 1777, stav Francuske promijenio se te ona sklapa Ugovor o savezu sa Sjedinjenim Državama i ulazi u rat protiv Engleske.

Ovaj ugovor zanimljiv je iz više razloga. S američke strane potpisan je od pregovarača koji nisu izrijekom ovlašteni za zaključivanje ugovora. Sam ugovor predstavlja međunarodno priznanje Sjedinjenih Država, iako one tada još ne postoje.<sup>22</sup> To je jasno vidljivo iz članka II: „Bitan i neposredni cilj ovog obrambenog saveza jest da se efikasno održi sloboda, suverenitet i apsolutna i neograničena nezavisnost rečenih Sjedinjenih Država, kako u poslovima vlasti tako i trgovine“<sup>23</sup>. U članku XI. Francuska se obvezuje priznati suverenitet Sjedinjenih Država i na područjima koje bi one mogle, kao rezultat rata, dobiti od Velike Britanije. Suverenitet te apsolutna i neograničena nezavisnost svojstvo je Konfederacije. Države članice se ne spominju u ovom ugovoru, iako pravno gledano samo one postoje (sa svojim ustavima i zakonitim organima vlasti). Članak V. ugovora ukazuje na dodatni cilj: moguće izbacivanje Engleske iz Sjeverne Amerike, ali i eventualno kolonijalno širenje Konfederacije, a ne pojedinih država<sup>24</sup>. Izgleda kako su Sjedinjene Države, kao konfederacija, nastale prije za Francusku nego za same države članice. Neophodnost francuske pomoći u ratu, promatrana i kroz činjenicu da Francuska nije zaključila ugovore s državama već s Konfederacijom, sigurno će imati velik utjecaj na ratifikaciju Članaka o konfederaciji.

### c) Funkcioniranje Konfederacije i njezini problemi

Konfederacija je u mnogo čemu funkcionirala na sasvim zadovoljavajući način. Ona nije imala vladu kao svoj izvršni organ, ali je imala profesionalna tajništva financija, rata, vanjskih poslova i pomorstva. Raspolagala je s velikim površinama javne zemlje, čija bi joj prodaja, u budućnosti, mogla osigurati dovoljno vlastitih prihoda. Ipak, u teškim vremenima poratne krize ona je ubrzo počela pokazivati znakove slabosti. Konfederalni kongres nije imao načina da osigura provođenje međunarodnih ugovora koje je sklopio. Upravo je nepoštivanje odredbi Pariškog mira u pogledu povratka imovine lojalista i plaćanja dugova britanskim trgovcima Velika Britanija iskoristila kao izliku da odbije pregovore s Unijom oko trgovinskog ugovora. Veliki dugovi proizašli iz rata, kako Unije tako i država članica, bili su drugi teško rješivi problem. Količina novčane mase u optjecaju smanjila se. Kako povećanje poreza nije riješilo taj problem, države su, pod pritiskom sitnih farmera i obrtnika, počele s izdavanjem papirnatom novca bez pokrića. Unija se nastojala financirati stranim zajmovima i izdavanjem domaćih obveznica koje su ubrzo počele gubiti na

<sup>22</sup> Članci o konfederaciji tek su poslani državama na ratifikaciju. Iako su trebali biti ratificirani od 10. ožujka 1778., to se nije dogodilo sve do 1781. U vrijeme zaključivanja sporazuma Članke je ratificirala samo Virginia.

<sup>23</sup> Tekst ugovora: <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/diplomacy/france/fr1788-2.htm>.

<sup>24</sup> Ibid., „Ako bi Sjedinjene Države smatrale podesnim da pokušaju ograničiti britansku vlast preostalu u sjevernim dijelovima Amerike ili na otocima Bermuda, te zemlje ili otoci bit će, u slučaju uspjeha, konfederirane ili će zavisiti od rečenih Sjedinjenih Država“.

svojoj vrijednosti. Sve je to rezultiralo velikom inflacijom koja je zabrinjavala kako javne tako i privatne zajmodavce. Program Roberta Morisa, ministra financija, da se osnažni Unija amandmanom koji bi je ovlastio da ubire ograničene uvozne carine, propao je odbijanjem Rhode Islanda. Unija nije uspijevala pružiti dostatnu sigurnost doseljenicima od Indijanaca koji su započeli naseljavati pogranične krajeve. Različiti gospodarski interesi sjevernih i južnih država sprječavali su vođenje zajedničke gospodarske politike unutar Unije, a često dovodili i do blokade rada Kongresa. Politički ugled i prestiž tada se postizao u radu državnih institucija, pa je i ugled Kongresa znatno opao. Kongres se, sada već u znatno izmijenjenom sastavu, znao nalaziti u blokadi zbog nedostatka kvoruma za odlučivanje. Tijekom 1780-tih raste svijest da bi Konfederaciju trebalo poboljšati, ali nije bilo suglasnosti oko pitanja što mijenjati i kako to učiniti s obzirom da su prema Člancima o konfederaciji svaku promjenu morale ratificirati sve države članice.

Skupština Virginije, na nagovor Medisona i Washingtona, pozvala je sve države da pošalju svoje izaslanike na sabor u Annapolis 1786. radi rasprave o plovidbi rijekom Potomac te jedinstvenom sustavu trgovačkih zakona. Na sastanak su stigli izaslanici samo pet država, ali je Hamilton, izaslanik New Yorka, uspio nagovoriti ostale izaslanike da se uputi poziv za novi sabor, u Philadelphiji u svibnju 1787., s ciljem da se „ustav federalne vlade prilagodi potrebama Unije“.

Izbijanjem Shaysove pobune dosegnut je vrhunac političke i gospodarske krize Unije. Pod vodstvom bivšeg revolucionarnog satnika Shaysa massachusettski farmeri, pritisnuti dugovima, zahtijevali su izdavanje papirnatom novca i moratorij na otplatu dugova. Skupština je njihove zahtjeve odbila te je izbila oružana pobuna koju je skršila tek vojna intervencija. Ovaj događaj imao je velik politički utjecaj. On je uvjerio mnoge Amerikance kako ni Unija niti države članice nisu, u ovakvom sustavu, sposobne osigurati unutarnju sigurnost, niti spriječiti potpuni kolaps društvenog poretka. Prevladalo je mišljenje da je potrebno stvoriti novu snažniju nacionalnu vladu koja bi imala izravne ovlasti u osiguranju javnog reda, gospodarstva, vojske i međunarodne trgovine.

Da nije došlo do Shaysove pobune, teško da bi Hamiltonov poziv iz Annapolisa imao veći učinak<sup>25</sup>. Ovako, nakon što je već šest država odabralo svoje delegate za sabor u Philadelphiji, Kongres je prihvatio taj poziv, ali uz izričitu napomenu da svaki amandman koji sabor predloži moraju prihvatiti sve države.

## V. Ustavotvorni konvent

Pripremajući se za Konvent u Philadelphiji, mnogi su izaslanici već napustili ideju o izmjenama Članaka o konfederaciji u prilog ideje potpuno novoga ustavnog uređenja. Bit te promjene ležala je u potrebi da se stvori jaka savezna vlada (koju će oni tada nazivati nacionalnom), koja će moći djelovati prema pojedincima bez posredništva državnih vlada.

Na Konvent su stigli izaslanici iz svih država osim Rhode Islanda, što će utjecati na predloženi nacrt ratifikacije Ustava. Izaslanici su bili ljudi s već dosta prikupljenog iskustva u vođenju javnih poslova, bilo kao guverneri ili članovi konfederalnog ili državnog kongresa. Većina izaslanika bili su pravnici po struci (31 od 55 izaslanika). Riječ je bila o relativno mladim ljudima (prosječna starost izaslanika je 42 godine).

Konvent je prvo utvrdio pravila i način svoga rada. Odlučeno je da će rasprave biti tajne i tog će se pravila Konvent dosljedno pridržavati.<sup>26</sup> Radilo se na temelju predstavljanja

<sup>25</sup> Ni sam George Washington, uprkos nagovaranjima, nije imao namjeru prisustvovati Konventu, kako to objašnjava u pismu Henryju Knoxu još 3. veljače 1787. Nakon izvještaja o pobuni i metežu u Massachusettsu, promijenio je mišljenje i pristao otići na Konvet. Pismo G. Washingtona Henryju Knoxu vidi na internetskoj stranici <http://gwpapers.virginia.edu/documents/constitution/1787/knox2.html>

<sup>26</sup> Konvent će to pravilo prekršiti samo jednom, a i tada se oglasio o onome što ne radi, naime da neće uvesti monarhiju, ali ne i onome što se događa na sjednicama.

država: svaka država ima jedan glas (neovisno o broju delegata), sedam država činilo je kvorum, a za donošenje odluka potrebna je bila većina prisutnih država. Predstavnici pojedine države mogli su odgoditi glasovanje o bilo kom pitanju za naredni dan. Konvent je organizacijski radio na dvostruki način. Prvo se radilo neslužbeno i neformalno kao komitet cijelog doma da bi se zatim sve ponovno pretresalo u konvenciji. Dok se raspravljalo u komitetu cijelog doma predsjednik konvencije Washington ustupao je svoje mjesto Gorhamu, predsjedavajućem komiteta. Konvencija je imenovala i svoja manja radna tijela, komitete, koji su raspravljali o problematičnijim pitanjima i predlagali rješenja.<sup>27</sup> Glasovanje na konvenciji o nekom pitanju nije odmah bilo i konačno: konvencija je mogla ponovno otvoriti isto pitanje i glasovati ako se za to utvrdio valjan razlog. Time se omogućilo da se nakon donošenja novih rješenja nekog problema može ponovno razmotriti i uskladiti neko prije već doneseno rješenje o ustroju vlasti.

Konvent je započeo svoj rad razmatranjem tzv. plana Virginije.

### a) Plan Virginije

Već u svom pismu Washingtonu od 16. travnja 1787. James Madison naznačit će svoja razmišljanja o budućoj novoj ustavnoj ograničenoj zemlji<sup>28</sup>. Ideje koje je tada iznio razradit će u planu Virginije, radnom materijalu s kojim je Konvent započeo svoj posao 29. svibnja. Izložen u petnaest rezolucija, plan Virginije sadržavao je ustanovljenje dvodomnoga zakonodavnog tijela, pri čemu bi prvi dom bio biran od naroda, a drugi dom od članova prvog doma, stvaranje nacionalne izvršne vlasti, koja bi djelovala izravno na građane a ne više samo na vlade država članica, uspostavu nacionalnog pravosuđa, revizioni savjet koji bi ispitivao zakonodavstvo država članica, pravo Unije da prizove silu protiv svakog člana Unije koji se ne bi pridržavao svojih dužnosti određenih u Člancima te garantiranje teritorija svake države članice. Iznošenjem ovog plana postalo je jasno da se Konvent neće baviti doradom Članaka o konfederaciji već će se pristupiti izradi radikalno drugačijeg ustroja Unije.

Slabosti koje su se iskazale u funkcioniranju Konfederacije ukazale su na potrebu stvaranja nacionalne vlade i jačanja središnje vlasti. Nova vlada bi, prema planu Virginije, trebala biti potpuno neovisna i nadređena državnim vladama. Ona bi putem svojih izvršnih i sudbenih tijela djelovala neposredno na građane Sjedinjenih Država, provodeći vlastite zakone i prikupljajući izvorne poreze i druge prihode. Njene bi institucije bile potpuno odvojene od država članica. Izbori službenika nove vlade vršili bi se bez sudjelovanja država članica, čime bi se osigurala njihova neovisnost o državama članicama Unije. Građani bi birali predstavnike u zakonodavno tijelo, a ono bi biralo izvršnu i sudsku vlast. Članovi zakonodavnog tijela bili bi birani na načelu razmjernog predstavništva, dakle, napustila bi se jednakost glasova država. Pravo veta na zakone države omogućilo bi joj da se obrani od svakog presizanja države u njenu nadležnost.

### Zaključak

Pobjedonosni izlazak Engleske iz sukoba s Francuskom i samouvjerenost o moći na američkom tlu, kao i ugled na europskom, izazvao je niz događaja koji su uslijedili nakon mira u Parizu. Zakon o smještaju iz 1765. god. te još prije njega donesen Zakon

<sup>27</sup> Osobito su važni bili komitet za pojedinosti, kome je dana zadaća da napravi nacrt ustava i komitet za stil, sa zadaćom uređenja konačnog teksta ustava.

<sup>28</sup> Pismo Jamesa Madisona Georgu Washingtonu vidi na <http://odur.let.rug.nl/~usa/D/1776-1800/federalist/anti1.htm>.

o prihodima (šećeru) bili su samo rezultat nove politike koju su vodili kralj George III. i Parlament a kojoj je bio cilj prebacivanje dijela troškova na kolonije – politike koja će kod kolonija izazvati bijes i duboku krizu s maticom. Iako su potom kolonije odlučno reagirale te Zakon o biljezima bio opozvan, produbljivanje sukoba bilo je neizbježno donošenjem Declaratory Acta kojim se potvrđuje pravo Parlamenta da donosi sve zakone za kolonije uključujući i one koji se odnose na poreze. Daljnji događaji i pokušaji podvrgavanja kolonija politici matice (npr. proširivanje carinske liste roba) izazvali su bojkot robe i sukob građana i vojske 1770. god. Sukob je završio svojevrsnim uspjehom kolonista (Parlament je povukao odluku o carinama) i nastupilo je kratkotrajno (trogodišnje) zatišje koje nije moglo izbrisati svijest kolonista o identitetu i povezanost među kolonijama. Osjećaj različitosti od matice Engleske sigurno je osnažen i porastom stanovništva u 18. st. među kojima je veliki dio neengleskog življa. Lojalni engleski podanici neće željeti podnijeti teret dugova, te troškove uprave i obrane Engleske i njene imperijalne politike. Čini se da je Engleska podcijenila kolonije i da nije računala na slobodoumlje koje se moglo roditi na udaljenom kontinentu.

Člancima o konfederaciji 1777. god. uspostavljena je konfederacija država, a glavno tijelo joj je Kongres u koji svaka država šalje od 2 do 7 poslanika. Kongres je stalno tijelo koje predstavlja sve američke države bivše kolonije. Nažalost, Konfederacija je ubrzo pokazala slabosti. Ne samo da nije mogla osigurati provođenje svojih odluka, već je bila i pod velikim teretom dugova nastalih u ratu, inflacije te suprotnosti gospodarskih interesa sjevera i juga koji nisu mogli biti objedinjeni zajedničkom gospodarskom politikom. Ugled Kongresa, u kojem izgleda često nije bilo kvoruma, uskoro je pao pa se pojavila težnja za poboljšanjem Konfederacije. Kada je ta težnja prerasla u ideju o novom uređenju s jakom saveznom vladom te kada su na Konvent stigle sve države (osim Rhode Islanda) bilo je jasno da će ideja o novome postati stvarnost. Nakon utvrđenja pravila i načina rada Konvent je mogao započeti s radom. Za buduću organizaciju društva pred izaslanike iznesena su dva plana – Virginije i New Jerseyja, od kojih je ovaj drugi odbijen nakon rasprave. Put donošenja ustava i nastanka federacije time je bio otvoren.

Ne stvarajući najbolji, već mogući ustav, svjesni da je prostor unije velik i da među članicama postoje razlike, članovi Ustavotvornog konventa uspjeli su 1789. god. kompromisima i ustupcima napraviti okvir, različit od konfederativnog, u koji su svi mogli stati (što je posljednji ratifikacijom 1790. god. učinio i Rhode Island).

Od polovice 18. st. do ratifikacije prošlo je 40-ak godina prilično punih događanja no čini se da je i ono što se događalo prije, od samog naseljavanja na američko tlo, vodilo kolonije ka stvaranju ustava koji je i danas na snazi. Njegovu trajanju zasigurno je pridonijelo to što su ustavotvoritelji, upoznati i s teorijskom misli svog vremena i s poviješću država i prava, postavili ustavu dovoljno širok okvir da ne ograničava buduću razvitak.

## Summary

The study deals with the history of state and law, presenting the events which directly or indirectly influenced the independence of English colonies and the acceptance of the Constitution of the United States of America, without carrying out an analysis of the constitutional law. A number of events, ranging from the French or Seven Years' War, the prohibition of settlement beyond Alleghany, to the unpopular measures and policies of the English Parliament such as the Revenue Act, led directly or indirectly to the struggle of the colonies for their independence and consequently the acceptance of the Constitution, whose duration could not have been foreseen.

*Key words: colonies, taxes, rebellions, the Congress, independence*

## Literatura

- Brown, M.R., Brown, R.A., *Europeans observe the American revolution*, New York, 1976.
- Brown, W., *The American Revolution: A Heritage of Change*, Minneapolis, 1975.
- Current, R.N., Williams, T.H., Freidel, F. *American History: a Survey*, New York, 1965.
- Kurtović, Š., *Opća povijest prava i države*, Zagreb, 2002.
- Kurtović, Š., *Studije i članci iz Opće povijesti prava i države (1969-2002)*, sv. 3, Zagreb, 2002.
- Kurtović, Š., *Hrestomatija opće povijesti prava i države*, sv. 2 *Novi vijek*, Pravni fakultet, Zagreb, 1999.-2000.
- Morse, J.T. jr, *Thomas Jafferson*, New York, London, 1980.
- Sellers, C., May, H., McMillen, N.R., *Povijest Sjedinjenih Američkih Država*, Barbat, Zagreb, 1996.
- Wills, G., *Inventing America – Jefferson's Declaration of Indipendence*, New York, 1978.

<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/pre18.htm>  
<http://www.nhinet.org/ccs/docs/writs>  
<http://www.gutenberg.org/dirs/etext00/2sdms10.txt>  
<http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch17s19.html>  
<http://gwpapers.virginia.edu/documents/constitution/1787/knox2.html>  
<http://odur.let.rug.nl/~usa/D/1776-1800/federalist/anti1.htm>  
<http://www.constitution.org/afp/brutus02.htm>