

Enes Rađo

Ravnoteža nadležnosti u američkom sistemu podjele vlasti

Uvod

Teoriju o podjeli vlasti prvi je u povijesti iznio Aristotel¹, koji je smatrao da je najbolji onaj ustav koji u sebi kombinira elemente monarhije, aristokracije/oligarhije i politeie/demokracije. Na osnovu te podjele Aristotel je došao do zaključka kako je najbolji onaj ustav koji naglašava ravnotežu između različitih interesa u društvu, a to je najbolje postići ravnotežom moći između različitih državnih organa.

Polibije u svojoj historiji Rima također primjećuje podjelu vlasti između konzula (“vrhovne vlasti u upravi”)², Senata (“kombinacije Vrhovnog suda i nadzornika”) te naroda (“koji donosi i poništava zakone te odlučuje o ratu i miru”). Primjetno je da se ta tri državna organa mogu okarakterizirati kao nositelji triju različitih vrsta vlasti - izvršne, sudske i zakonodavne.

Engleska ustavna praksa poznavala je formalnu svevlast kralja, ali je i ta svevlast postala ograničena ustanovljavanjem parlamenta - institucije koja je predstavljala različite društvene slojeve. Već za vladavine Elizabethe

¹ Svoje teorijske i filozofske stavove o državi Aristotel je zasnovao i izveo iz proučavanja 158 polisa. S aspekta države i prava, najznačajnije njegovo djelo je *Ustav atinski* koje daje pregled razvitka i uređenja atinske države. Šire vidjeti u: Struve V.V. - Kalistov D.P., *Stara Grčka*, 1969, str. 88, 95, 128, 219 i 406-410.

² Polibije (201-120. godine p.n.e.), grčko-rimski historičar koji u svojoj opsežnoj *Općoj historiji* opisuje period od 266. do 146. godine p.n.e., gdje daje analizu rimskog ustava “na način Aristotelovog Ustava atinskog”. On svoju *Opću historiju* naziva “pragmatična historija”, koja je trebala da bude pouka rimskim državniciima. Šire vidjeti u: Struve V.V. - Kalistov D.P., *Stara Grčka*, 1969, str. 73, 440, 471, 577 i 579.

(1558-1603) Engleska se navodi kao primjer države u kojoj postoji mješavina “monarhije, oligarhije i demokracije”. Stotinu godina kasnije i sam kralj Charles I u aristotelovskoj tradiciji navodi prednosti i mane sva tri oblika vladavine i smatra kako će njihova mješavina istaći vrline i zatamiti mane.

Također, još od vremena Magna Charte Libertatem (1215), koja je predstavljala prvu ustavnu zapreku razvoju apsolutne monarhije na način na koji se to dogodilo u kontinentalnoj Evropi, u engleskoj političkoj teoriji nezavisnost sudstva uzimala se zdravo za gotovo. Zbog toga su sve buduće rasprave o podjeli vlasti naglasak stavljale na odnos izvršne i zakonodavne vlasti.

Kada su se u julu 1215. godine engleski baroni okupili na polju Ranimid, nedaleko od Londona, i primorali Johna (1199-1215) da potpiše Magna Charta Libertatem - Veliku povelju o slobodama, vjerovatno niko nije mogao u ovom činu samoograničavanja vlasti prepoznati početak moderne ustavnosti. Dakle, Velika povelja sloboda je prvi pisani dokument u historiji koji je ograničio vladavinu jednog feudalnog monarha. Ona se stoga smatra pretečom ustavnosti, a devet njenih članova ulaze u sastav današnjeg “historijskog ustava” Engleske.

Na američku ustavnopravnu praksu, do nastanka Ustava, često su djelovale ideje Johna Lockeja iz njegovog djela *Dvije rasprave o vladi*³. Locke je smatrao zakonodavnu vlast vrhovnom vlašću, a izvršnu vlast je držao isključivo njenim produžetkom. Razlog postojanja izvršne vlasti, koja je nezavisna od zakonodavne, vidi u nedostacima ljudske prirode.

Ali, Lockeova podjela vlasti na izvršnu i zakonodavnu nije bila sasvim jasna. Locke dodatno komplicira svoju teoriju uvođenjem pojma tzv. federativne vlasti, iako je u suštini smatra dijelom izvršne vlasti. Locke uvodi pojam prvenstveno zato jer se djelovanje vlasti u pitanjima vanjskih poslova ne može isključivo bazirati na zakonima koje donosi zakonodavna vlast.

Za Lockeovu teoriju se smatra kako je u suštini zamagljivala pravu suštinu problema, te da nije ništa objasnila o pitanju “teža i protivteža” između različitih vlasti.

Uprkos tome, Lockeove zamisli su ipak zaživjele i bez formalnog primjenjivanja sistema „teža i protivteža”. Strani promatrači, među kojima je bio i Montesque, na osnovu britanske ustavne prakse, mogli su zaključiti da postoji jasna razlika između nezavisnih i međusobno ograničavajućih

³ Škola prirodnog prava nastaje u predvečerje buržoaskih revolucija, kao izraz zahtjeva i stremjenja mlade buržoazije. Nju je osnovao Holanđanin H. Grocius. Najistaknutiji predstavnici ove škole su u ovom radu spomenuti John Locke, te T. Hobs, J.J. Rousseau, S. Pufendorf, H. Volf i drugi.

segmenata vlasti - izvršne, zakonodavne i sudske. U svom djelu *Duh zakona* Montesque je razdvojio sudsku funkciju od izvršne, a federativnu priklonio izvršnoj.

Montesque⁴ također tvrdi: “Trajno iskustvo nam pokazuje kako je svaki čovjek obdaren vlašću sklon zloupotrijebiti je. Da bi spriječili tu zloupotrebu, ta vlast bi morala biti protivteža drugoj vlasti.” Tako je prvi put jasno izrečeno da bi se podjela vlasti morala držati načela “teža i protivteža”.

Cilj ovog rada jeste da se pokuša odgovoriti na pitanje postoji li u Sjedinjenim Američkim Državama striktna podjela vlasti između različitih grana; zatim koji su njeni teoretski izvori; funkcionira li sistem “teža i protivteža” i kakve su njegove posljedice; postoji li u okviru načela federalizma supremacija izvršne grane vlasti nad ostalim dvjema granama ili ne; jesu li moguće izmjene ili nove tendencije u odnosima među granama vlasti u SAD-u.

Američki Ustav uvojen je 17.9.1787. godine, a stupio na snagu juna 1789. godine. On je i danas na snazi, tako da je to najstariji važeći ustav na svijetu. Prema tom ustavu, Sjedinjene Države su iz konfederacije, tj. saveza država, pretvorene u federaciju, tj. u saveznu državu. Po obliku državnog uređenja postale su složena, federativna država, dok su po obliku vladavine definitivno postale republika.

Organizacija vrhovnih organa vlasti bila je zasnovana na principu podjele vlasti na izvršnu, zakonodavnu i sudsku vlast. Vrhovni organi državne vlasti po Ustavu su predsjednik (izvršna), Kongres (zakonodavna) i Vrhovni sud (sudska).

1. Nadležnosti zakonodavnih organa

U SAD-u je zakonodavna vlast dodijeljena Kongresu. Kongres se sastoji od dva doma - Zastupničkog doma i Senata. U Zastupnički dom građani svake države, zavisno od broja stanovnika, biraju određen broj zastupnika na dvije godine (ukupan broj iznosi 435). U Senat svaka država bira po dva senatora na period od šest godina.

⁴ U apsolutističkoj Francuskoj buržoazija, iako najbogatija, bila je lišena političkih prava, a i društvenog poštovanja i položaja. Feudalni poredak je izgubio autoritet u narodu, a naročito kod buržoazije koja je formulirala svoje zahtjeve i izradila program borbe protiv dotrajalog starog poretka. Brojni filozofi, publicisti, književnici izvršili su “čitav prevrat” u pogledima buržoazije na svijet. Ideje, čiji su nosioci bili najnapredniji ljudi buržoazije, udarale su na temelje feudalizma, na njegovu monarhiju, na njegovu crkvu, religiju, moral i na sve njegove ustanove. Idejne osnove i izraz svojih zahtjeva buržoazija je imala u racionalističko-prosvjetiteljskoj filozofiji, koja se razvijala u 18. stoljeću. Montesque, Rousseau, Voltaire i enciklopedisti razvijaju principe ustavne države koja se temelji na “prirodnim pravima čovjeka”: slobodi, jednakosti, privatnoj svojini. Ovi “idejni tvorci revolucije” pripremili su teren za rušenje feudalnog sistema.

a) Prikupljanje finansijskih sredstava i određivanje načina njihovog trošenja: U članu I st. 8 al. 1 Ustava SAD-a stoji kako „Kongres ima pravo da ustanovljava i prikuplja poreze, carine i akcize, kao i da plaća dugove i brine se za općenarodnu odbranu i opće blagostanje Sjedinjenih Država”. Ova klauzula Kongresu daje velike moći i veliki utjecaj, kako na život običnog građanina tako i na samu vladu. Za vrijeme Vijetnamskog rata dio kongresmena i senatora je pokušavao zaustaviti vojne operacije tako što bi zakonski uskratio finansijska sredstva za ratne operacije. Mnogo je ozbiljniji utjecaj Kongresa na izvršnu vlast putem odobravanja kredita, s obzirom na veliki javni dug američke vlade.

b) Utjecaj na vanjsku politiku: Kongres ima relativno malo utjecaja na vanjsku politiku u odnosu na predsjednika, ali Kongres i ovdje ima utjecaja zbog svoje finansijske supremacije. Kongres također posjeduje nadležnost da regulira vanjsku trgovinu, objavljuje rat i poziva vojsku. Senat također ima izuzetno jaku nadležnost u vanjskoj politici zahvaljujući klauzuli Ustava koja zahtijeva dvotrećinsku većinu kod ratifikacije svih međunarodnih ugovora.

c) Reguliranje privrednih pitanja: Ustav Kongresu daje isključiva prava u takvim privrednim pitanjima kao što su reguliranje stečaja, standarda, kažnjavanje krivotvoritelja, izdavanje autorskih prava i patenata te kovanje novca. Najvažnija od svih odredbi je ona iz čl. I st. 8 ad. 3 na osnovu koje Kongres ima pravo reguliranja “trgovine između različitih država”. Na osnovu te klauzule Kongres je omogućio federalnoj vladi uplitanje u mnoga privredna pitanja.

d) Opoziv državnih dužnosnika: Ustav omogućava Kongresu pravo da smjenjuje pojedine državne dužnosnike (osim vlastitih članova i vojnih dužnosnika). Postupak započinje u Zastupničkom domu optužnicom koju donosi natpolovična većina članova, a uspješno je završen ako dvije trećine članova Senata donesu osuđujuću presudu nakon koje slijedi automatsko smjenjivanje s dužnosti. Postupak “impeachmenta” dosada se relativno rijetko primjenjivao - od 1789. do 1980. samo protiv 13 osoba je podignuta optužnica u Zastupničkom domu, a samo četiri su osuđene u Senatu.

e) Potvrđivanje imenovanja državnih dužnosnika: Senatu je data nadležnost potvrde svih predsjednikovih imenovanja - riječ je o članovima kabineta, najvažnijim diplomatskim i vojnim dužnosnicima te članovima nezavisnih odbora i regulatornih komisija. Mada je Senat rijetko sklon rušenju predsjednikovih imenovanja, ima priličan utjecaj na kadrovsku politiku zbog same prijetnje po predsjednikovu reputaciju u slučaju da njegov kadrovski prijedlog ne dobije potvrdu.

f) Ustavni amandmani: Ustav SAD-a se može promijeniti bilo na zahtjev ustavnih konvencija dvije trećine država, bilo na zahtjev Kongresa. S obzirom na poteškoće i složenost postupka većine ustavnih konvencija,

Kongres ostaje jedini organ koji ima realnu mogućnost da potakne izmjenu Ustava.

g) Biranje predsjednika: Ustav SAD-a daje Kongresu pravo da sudjeluje u izboru predsjednika, ali je to pravo predviđeno samo za rijetke slučajeve, kada nijedan kandidat ne može postići apsolutnu većinu u općenarodnim izborima izabranom izbornom kolegiju. Mada je to pravo iskorišteno samo dva puta - 1800. i 1824. godine - još uvijek je aktualno u američkoj političkoj praksi, s obzirom na to da su na predsjedničkim izborima isticane kandidature koje su u vidu imale upravo tu mogućnost.

h) Istražne radnje: Pravo da vrši istražne radnje nije navedeno u Ustavu SAD-a, ali je postalo dijelom ustavne prakse nakon presedana 1792. godine, kada je Kongres ispitivao razloge vojne katastrofe u sukobu s Indijancima. Istražne radnje su nužne radi rasvjetljavanja rada izvršne grane vlasti, ukazivanja javnosti na pojedine društvene probleme i prikupljanja građe za buduće zakonodavstvo. U slučaju Watergate⁵ upravo su podaci prikupljeni na sjednicama istražnih odbora bili dio optužnice protiv predsjednika Nixona. Zahvaljujući pravu da vrši istrage, Kongres je vremenom izvukao još jedno pravo - pravo da zatvara osobe koje pokušavaju ometati kongresnu istragu.

i) Nadzor nad državnom upravom - odbori, zakonodavni veto: Jedna od najvažnijih nadležnosti Kongresa, koja nije dio Ustava SAD-a, ali koja je uvedena kao ustavna praksa, jest i nadzor nad radom državne uprave. Tako gotovo svaki segment državne uprave ima nadležni odbor i pododbor koji prati njegov rad. Najčešća tehnika kojom se provodi nadzor nad državnom upravom jest zakonodavstvo kojim se toliko detaljno propisuje njen rad da državna uprava nema neophodnu diskreciju za provođenje vlastite politike.

⁵ U subotu 17. juna 1972. godine zbila se provala u štab Nacionalnog odbora Demokratske stranke u vašingtonskom kompleksu Watergate. U dva sata ujutro stražar Frank Wills otkrio je petoricu provalnika - Bernarda Barkera, Eugenia Martineza, Virgilija Gonzaleza, Franka Sturgisa i Jamesa McCorda. Provalnici su pokušali ozvučiti sjedište demokrata, nisu bili naružani, imali su kamere i uređaje za elektronsko prisluškivanje, što je bilo veoma neobično, novčanice od 100 dolara. Tada vjerojatno niko nije ni pomišljao da će ta provala izazvati najveću političku i ustavnu krizu u povijesti SAD-a... Dvije godine kasnije, jula 1974., Pravni odbor Kongresa preporučio je da se protiv Richarda Nixona pokrene postupak impeachmenta, drugim riječima da ga se izbací iz Bijele kuće. Optužili su ga za opstrukciju pravde, zloupotrebu nadležnosti, te za suprotstavljanje zakonski zasnovanim zahtjevima Predstavničkog doma. Četvrtog augusta te godine Nixon je dostavio tri vrpce iz kojih je bila jasna njegova uloga u zataškavanju. Tada je izgubio podršku većine republikanskih kongresmena i senatora. Postalo je jasno da je impeachment Kongresa neminovan, a suđenje u Senatu vrlo vjerojatno. Osmog augusta 1974. godine Nixon je objavio svoju ostavku koja je stupila na snagu sljedećeg dana. Izvori: Glas Amerike, Vjesnik, 2003.

Druga tehnika je tzv. zakonodavni veto - tom tehnikom Kongres u pojedinim zakonom predviđenim slučajevima zadržava pravo da odobri odnosno odbije pojedine mjere državne uprave. Najčešći slučaj je s predsjednikovim planovima reorganizacije državne uprave.

Kongres također može djelovati zakonodavstvom i na kadrovsku politiku (određujući uvjete zaposlenja i plaće), kao što može izuzetno efikasno pomoću budžeta djelovati i na politiku pojedinih dijelova državne uprave.

2. Nadležnosti izvršnih organa

Izvršna organa vlasti je u rukama predsjednika SAD-a, koji se svake četiri godine bira posrednim putem preko izbornog kolegija. Predsjednik je na čelu izvršne grane vlasti koju američki teoretičari nazivaju "administracijom" i koja broji oko tri miliona različitih službenika i namještenika (ne računajući vojsku), grupiranih u veliki broj različitih agencija.

a) Zapovijedanje oružanim snagama - zapovijedanje vojnim operacijama van i unutar granica SAD-a, vojne odluke s dalekosežnim posljedicama: Predsjednik SAD-a, kao nositelj izvršne vlasti, predstavlja instrument civilne kontrole nad vojskom, ali se ta institucija vremenom pretvorila u instituciju kojom je predsjednik stekao hegemoniju u vojnim pitanjima. Predsjednici su u historiji sami vodili operacije (kao Washington u sukobu s pobunjenim farmerima 1794. godine), ali su vremenom postali tek donosioci ključnih odluka (upotreba atomske bombe) i glavni faktor kadrovske politike. U 20. stoljeću predsjednici su koristili svoje nadležnosti da u dva slučaja - Korejskom i Vijetnamskom ratu - uvuku SAD u vojne sukobe bez službene odluke Kongresa o objavi rata. Čl. II st. 2 je također primjenjivan i situacijama koje su se ticale unutarnje politike (štrajkovi, rasni nemiri, prirodne katastrofe).

Vremenom su nadležnosti vrhovnog zapovjednika omogućile predsjednicima da zadobijaju i značajne zakonodavne nadležnosti, jer su, koristeći se nadležnostima za vođenje rata, često donosili odluke s dalekosežnim posljedicama (primjer za to je Proglas o emancipaciji robova iz 1863. godine).

b) Diplomatske aktivnosti - diplomatska priznanja, izvršni dogovori: Druga značajna oblast u kojoj dominira izvršna vlast preko predsjednika jesu vanjski poslovi. Prvo, zahvaljujući svojim nadležnostima vrhovnog zapovjednika, predsjednik je najznačajniji diplomatski faktor kako vani tako i na planu unutarnje politike. Drugi značajan izvor predsjedničke moći jeste pravo da prima i postavlja ambasadore, koje u krajnjoj liniji daje pravo predsjedniku da bez konsultacije s Kongresom vrši diplomatska priznanja. Treća značajna oblast koja omogućava predsjedniku dominaciju nad

Kongresom u pitanjima vanjske politike jesu tzv. izvršni dogovori (executive agreements). Za njih nije potrebna potvrda dvotrećinske većine u Senatu, kao u slučaju međunarodnih sporazuma, ali su oni odlukom Vrhovnog suda po pravnoj snazi izjednačeni s međunarodnim sporazumima.

c) Zakonodavna djelatnost - pravo veta (pitanje “džepnog” veta i djelomičnog veta - najnoviji razvitak događaja); predlaganje zakona; određivanje načina na koji se izvršavaju budžet i zakoni; uredbe sa zakonskom snagom: Mada je Ustav izrijekom predvidio Kongres kao glavnog zakonodavca, značajne nadležnosti na tom planu dao je i predsjedniku kao nosiocu izvršne vlasti. Prije svega je to ograničenje zakonodavne moći Kongresa kroz instituciju suspenzivnog veta. Predsjedniku se podnosi izglasani prijedlog zakona na potpis. Ako se zakon ne potpiše u roku od deset dana, automatski postaje zakon. Ukoliko se, pak, ne potpiše, ali uz predsjednikovo obrazloženje, potrebna je dvotrećinska većina u oba doma Kongresa da bi prošao.

Još je efikasniji instrument tzv. džepni veto. Ako deset dana prođe, a Kongres je u međuvremenu završio s radom, zakon ne stupa na snagu i ne može se više predložiti.

Mada prijetnja vetom može ozbiljno djelovati na rad Kongresa, koji je često prisiljen na kompromise, sve donedavno se mogao veto izigravati zbog nepostojanja institucije djelomičnog veta. Spretni zakonodavci su često u zakonske prijedloge, koje je predsjednik imao namjeru srušiti, ubacivali odredbe do kojih je predsjedniku bilo stalo, tako da se nije usuđivao riskirati njihovo propadanje zbog vlastitog veta.

Značajna je zakonodavna uloga predsjednika u predlaganju zakona. Većinu zakona predlaže predsjednik preko Ureda za upravljanje i budžet, gdje se filtriraju zakonodavni prijedlozi različitih izvršnih agencija. Računa se da je 50-80 posto svih zakonodavnih prijedloga razmatranih u Kongresu došlo od izvršne vlasti. Osim predsjedničke uloge u predlaganju zakona, predsjednik ima isto tako značajnu ulogu u pripremanju budžeta. Tom prilikom on ima veliku diskreciju pri određivanju prioriteta i uz malo vještine može odrediti budžet za operacije koje su Kongresu potpuno nepoznate, o čemu svjedoči i uspješno Rousveltovo držanje tajne o pripremanju atomske bombe kada su milijarde dolara jednostavno bile predviđene za “inženjersku službu vojske”.

Zahvaljujući kadrovskoj politici, kao i zakonima koji mu omogućuju da određuje plaće federalnih službenika bez konsultacije s Kongresom, predsjednik ima i ozbiljan utjecaj na to kako će se pojedini izglasani zakon provoditi.

Najpopularnije sredstvo zakonodavne djelatnosti predsjednika jesu svakako uredbe sa zakonskom snagom (executive orders) i proglasi. Njima se mogu donositi odluke sa značajnim posljedicama koje ne bi mogle biti donijete u Kongresu iz političkih razloga.

3. Nadležnosti sudskih organa

Američki Ustav u svom čl. III ne opisuje detaljno organizaciju američkog saveznog sudstva, osim što uz Vrhovni sud spominje niže sudove koji se osnivaju po zakonu. Danas se američko savezno sudstvo sastoji od pet različitih vrsta sudova (redovni, tražbeni, finansijski, carinski, vojni te za federalni distrikt Kolumbiju).

Ustav u čl. III propisuje nadležnost saveznog sudstva u sljedećim slučajevima: kada se ispituje ustavnost pojedinog zakona, kada je u pitanju savezni zakon, slučajevi vezani uz pomorsko pravo, slučajevi u kojima je SAD stranka, sporovi među državama, sporovi između država i građana drugih država, sporovi između građana različitih država, slučajevi koji se tiču stranih država i građana, odnosno diplomatskih predstavnika.

Vrhovni sud relativno rijetko ima priliku da donosi odluke. Osim prilično rijetkih slučajeva koji se tiču diplomatskih predstavnika, u kojima je Vrhovni sud prva i posljednja instanca, Vrhovni sud služi kao žalbena instanca, i to nakon što se četiri od devet sudaca posebnom odlukom (writ of certiorari) slože s time da Vrhovni sud može razmatrati pojedini slučaj. To se događa relativno rijetko, tako da 80 posto zahtjeva za razmatranjem nekog slučaja ostaje odbijeno.

a) Konačni autoritet za ocjenjivanje ustavnosti zakona: Najvažniji segment rada Vrhovnog suda jest ocjenjivanje ustavnosti pojedinih zakona ili odluka, tzv. judicial review. Ukoliko se pojedini zakon proglasi neustavnim, on se time automatski poništava. Kada se stvarao američki Ustav, pitanje konačnog autoriteta za ocjenjivanje ustavnosti nije riješeno. Tek je slučaj *Marbury vs. Madison* pred Vrhovnim sudom godine 1803. riješio to pitanje, kada je sudac Vrhovnog suda John Marshall proglasio neustavnim jedan član Zakona o sudstvu iz 1789. godine. Time je ustanovljen presedan kojim je Vrhovni sud taj koji ima posljednju riječ u tome je li pojedini zakon u skladu s Ustavom ili ne. Od 1789. do 1978. godine Vrhovni sud je proglasio neustavnim djelomično ili u cijelosti 136 saveznih i oko 800 zakona pojedinih država.

b) Tumačenje zakona: Osim što može obarati pojedine zakone, Vrhovni sud svojim odlukama, koje su de facto tumačenje zakona, može ozbiljno djelovati na način na koji se pojedini zakoni primjenjuju.

c) Upravljanje pojedinim institucijama preko sudskih odluka: Institucija sudske naloga ima za posljedicu da sud, osim de facto zakonodavnih, ima i pojedine izvršne nadležnosti. U najnovije su vrijeme federalni suci donosili tako detaljne presude da su de facto postali upravitelji pojedinih državnih institucija.

4. Međusobna ograničenja pojedinih grana vlasti

4.1. Ograničenja zakonodavne vlasti

a) Ograničenja od strane sudova: Sudovi, zahvaljujući svojim moćima da pojedini zakon proglase neustavnim, predstavljaju značajno ograničenje svim zakonodavnim aktivnostima Kongresa. Sama prijetnja sudskog poništavanja pojedinog zakona djeluje kao sredstvo odvratanja u Kongresu uprkos tome što do takvog poništavanja dolazi nakon relativnog dugog i složenog procesa.

b) Ograničenja od strane predsjednika - odbijanje plaćanja dodijeljenih sredstava, "izvršni dogovori": Najznačajnije sredstvo kojim izvršna vlast može djelovati na zakonodavnu aktivnost jeste veto. Zahvaljujući specifičnim političkim uvjetima Amerike, dvotrećinsku većinu neophodnu za neutraliziranje predsjedničkog veta je gotovo nemoguće postići, pa kao posljedicu imamo Kongres koji nastoji izbjeći konfrontaciju s predsjednikom. Osim što posjeduje moć zaustavljanja pojedinih zakonodavnih inicijativa, predsjednik kao nositelj državne vlasti ima i značajan utjecaj u oblasti finansija. Ne samo što ima pravo, zahvaljujući Zakonu o budžetu iz 1921. godine, praviti nacrt budžeta nego ima i pravo blokiranja (impoundment) sredstava koja je Kongres namijenio u određenu svrhu. To je pravo zakonima iz 1974. godine ograničeno, i takve operacije zahtijevaju naknadnu potvrdu Kongresa. Također, predsjedniku na raspolaganju stoji i tzv. reprogramiranje i transfer pojedinih sredstava iz jednog dijela budžeta u drugi. Predsjednik može djelovati i na nadležnosti Senata u vanjskim poslovima, jer jednostavno nazvavši pojedini međunarodni dogovor izvršnim sporazumom (executive agreement) u stanju je izbjeći nužnu potvrdu u Senatu.

4.2. Ograničenja izvršne vlasti

a) Ograničenja od strane zakonodavne vlasti - senatska potvrda imenovanja, zakoni koji onemogućuju djelovanje izvršne vlasti, istrage, mogućnost opoziva: Senat kao zakonodavno tijelo ima značajan utjecaj na izvršnu vlast putem svoje nadležnosti da potvrđuje pojedina imenovanja. Zahvaljujući svojoj dominaciji u kadrovskoj politici, Senat je u stanju prilično sputati predsjednikove namjere. Kao i u slučaju predsjedničkog veta, dovoljna je i prijetnja odbijanja pojedinog imenovanja da predsjednik unaprijed odustane od kandidata za kojeg drži da ne bi dobio podršku u Senatu.

Posebno zahvaljujući neugodnim iskustvima u Vijetnamskom ratu, od 70-ih godina prošlog stoljeća se bilježi trend zakonodavne aktivnosti koja regulira ne samo način rada izvršne vlasti nego i određuje pojedinačnu

politiku. Izuzetno efikasno oruđe Kongresa, što se najbolje pokazalo prilikom afere Watergate, predstavljaju njegove nadležnosti da vrši istrage nad radom izvršnih organa. Krajnje sredstvo pritiska na izvršnu vlast jeste teoretska mogućnost Kongresa da izvrši opoziv izvršnih dužnosnika, uključujući samog predsjednika. Doduše, tim se sredstvom Kongres služio relativno rijetko - od 1789. do 1981. opozvana su samo četiri dužnosnika, ali i sama prijetnja opozivom može izazvati ostavku, kao što svjedoči slučaj Watergate (ostavka Richarda Nixona).

b) Ograničenja od strane sudske vlasti - presude u sudskim sporovima: Američki Vrhovni sud je u svojoj praksi bio manje sklon da se svojim odlukama suprotstavlja volji predsjednika nego Kongresa, ali se također mogu zabilježiti primjeri kada je najozbiljnije zašao u njegove nadležnosti. Najspektakularniji primjer opet je bio u slučaju afere Watergate kada je Vrhovni sud presudio protiv Nixona i tako oborio njegovu doktrinu o tzv. „izvršnoj povlastici” kojom je pravdao svoje odbijanje da istražiteljima preda materijale iz Bijele kuće.

4.3. Ograničenja sudske vlasti

a) Ograničenja od strane zakonodavne vlasti - određivanje plaća: Kongres je prilično ograničen u svom utjecaju na Vrhovni sud i nije u stanju izvršiti svoju ulogu „protivteže” onako efikasno kao u slučaju izvršne vlasti. Mnogo češće nastoji eliminirati djelatnosti Vrhovnog suda putem zaobilaznih zakona, ali je isto tako jedno od značajnih sredstava utjecaja na Vrhovni sud njegova moć da određuje plaće pojedinih sudaca. Najefikasnije sredstvo Kongresa kojim se mogu poništiti odluke Vrhovnog suda jesu ustavni amandmani. Kao primjer za to može poslužiti XVI amandman kojim je godine 1913. stavljena tačka na otpor Vrhovnog suda uvođenju poreza na prihod.

b) Ograničenja od strane izvršne vlasti - imenovanja sudaca: Predsjednik djeluje na Vrhovni sud kao „protivteža” prije svega svojom kadrovskom politikom kojom nastoji sud popuniti ljudima za koje zna da dijele njegov svjetonazor. Kao i slučaju Kongresa, i ova „protivteža” djeluje prilično sporo i nespektakularna je u odnosu na „protivteže” izvršne i zakonodavne vlasti. Također, iskustva pojedinih predsjednika u 20. stoljeću govore kako često kadrovska politika ne dovodi do željenih učinaka, odnosno da imenovani suci ne djeluju u skladu sa željama izvršne vlasti.

5. Uporedba sistema „teže i ravnoteže” s nekim drugim načinima kontrole vlasti

5.1. Uporedba podjele vlasti s federalizmom

Jedan od osnovnih razloga zbog kojih je u SAD-u uveden federalizam bilo je nastojanje da se podjelom vlasti između centra i pojedinih država dodatno osiguraju određeni interesi protiv „tiranije većine”. No, vremenom je savezna vlast toliko ojačala da su se već u 19. stoljeću stvorile antifederalne tendencije koje su kulminirale u građanskom ratu 1861-1965. godine. Nakon što je građanski rat definitivno riješio pitanje supremacije federalne nad vlašću pojedinih država, federalizam je djelomično izgubio ulogu korektora vlasti koju su mu njegovi tvorci namijenili. Iskustva u južnim državama 60-ih godina prošlog stoljeća pokazuju da federalna vlast služi kao prepreka tiraniji na državnom nivou, dok državne vlasti nikako ne mogu služiti kao prepreka tiraniji na federalnom nivou.

Među karakteristike prava u SAD-u može se navesti postojanje pravnog partikularizma i danas, iako su se krajem 19. i početkom 20. stoljeća javile unitarističke tendencije. Pravni partikularizam znači da se pravni propisi znatno razlikuju od države do države, mada svi moraju biti u skladu s Ustavom. Pošto je američki Ustav vrlo kratak i na dosta uopćen način regulira osnove državnog i društvenog uređenja, a krivični i građanski propisi se nalaze u nadležnosti zakonodavnih skupština federalnih država, to su razlike u pravnim rješenjima pedeset američkih država znatne. Dakle, federalizam je u SAD-u sankcionirao i utvrdio pravni partikularizam. Pravni partikularizam vuče svoje korijene iz raznorodnosti prava 13 kolonija.

Pravni sistem SAD-a, više nego pravni sistem ma koje zapadne države, uzima u zaštitu načelo o neprikosновенosti vlasništva i apsolutne slobode ugovaranja, kako je to bilo definirano u djelima ideologa liberalnog kapitalizma. Ovo stanje je trajalo sve do New Deala 1935. godine, kada je programom „Nove ekonomske politike”, s ciljem očuvanja kapitalističkog sistema, došlo do značajnijih ograničenja navedenog načela.

Pitanje je, dakle, kako osigurati izvršavanje saveznih zakona ili kako organizirati upravu u federativno uređenim državama. Ako se posmatraju dosadašnja historijska iskustva, onda se mogu uočiti dva osnovna načina na koja se ovo pitanje rješavalo - jedan u vidu ustavne i političke prakse upravo Sjedinjenih Američkih Država, i drugi koji je došao do izražaja u Švicarskoj i Njemačkoj, kao i u zemljama koje ovo načelo uzimaju kao polazni princip u organizaciji uprave prilikom konstituiranja na federalnom principu.

Ustav Sjedinjenih Američkih Država polazi od koncepcije separatizma svih funkcija koje vrše savez i federalne jedinice. U vršenju i zakonodavne i upravne i sudske funkcije postoji potpuni dualizam države (states) i federacije, što kod upravne funkcije znači da ne postoji predavanje pojedinih nadležnosti za provođenje saveznih zakona organima federalnih jedinica, nego se izvršavanje vrši kroz obrazovanje upravnih jedinica, odnosno putem područnih organa.

Ako bi se pokušala dati ocjena ovog sistema sa stanovišta primjene federativnog načela, onda bi se moglo reći da se na ovaj način osigurava jedinstvena primjena saveznih zakona na području čitave federacije i na taj način osiguravaju uvjeti za jedinstveno postupanje s građanima i otklanjaju mogući izvori nezadovoljstva zbog nejednakog tretmana. Također, na ovaj se način olakšava kontrola izvršavanja zakona i stvaraju uvjeti za efikasan rad uprave. S druge strane, međutim, ovo rješenje otvara mogućnost za stvaranje jake birokratizirane savezne uprave, a zatim na području federalnih jedinica smještaju se organi savezne uprave, na što te jedinice nerado gledaju kao na krnjenje svojih prava.⁶ Sve je to vidljivo danas u SAD-u.

5.2. Uporedba podjele vlasti s javnim mnijenjem

O javnom mnijenju kao jednom od sredstava demokratske kontrole vlasti počelo se govoriti tek u posljednje vrijeme iako je postojanje javnog mnijenja jedan od preduvjeta demokratske vlasti. O javnom mnijenju kao korektoru državne politike govori se tek onda ako postoji uvjerenje da postojeći sistem „teža i ravnoteža” i uopće politički sistem nije više izraz volje naroda. U svakom slučaju, za javno mnijenje se ispostavilo kako ne igra neku veliku ulogu ako ne može pronaći svoj utjecaj u predstavničkim tijelima vlasti.

Prve značajnije studije o efektima medija na birače tvrdile su da mediji imaju mali utjecaj. Bilo je to tokom četrdestih godina prošlog stoljeća u Americi. Politički istraživači Paul Lazarsfeld i Bernard Berelson su nakon obimnih ispitivanja izbornog ponašanja zaključili da se većina birača opredjeljivala znatno prije dana glasanja, na osnovu već postojećih, relativno snažnih i dugotrajnih političkih uvjerenja i socijalnih opredjeljenja. Prema njima, izloženost medijima tokom izborne kampanje rijetko je mijenjala mišljenja birača i utjecala na njihovo opredjeljivanje za ovog ili onog izbornog kandidata.

Naravno, na ovakav zaključak umnogome su utjecale odlike američkog izbornog procesa u to vrijeme - dvopartijski sistem, jaka partijska

⁶ Šire vidjeti u: Kamarić M. - Festić I., *Upravno pravo*, 2002, str. 111-112.

identifikacija birača s jednom ili drugom partijom, stabilnost društvenog sistema itd. Ipak, ovaj nalaz bio je u potpunoj saglasnosti sa tada važećim teorijskim uvjerenjem o ograničenom utjecaju medija. Tvrđilo se, naime, da su medijski efekti od sekundarnog značaja: publika se prema medijima odnosi veoma selektivno i prima samo one poruke koje su u skladu sa već formiranim stavovima. Mediji stoga mogu eventualno pojačati već postojeće stavove - pa i opredjeljenja u odnosu prema partijama ili posebnim pitanjima koja su se pokretala u izbornoj kampanji - ali je njihova moć da ih mijenjaju veoma mala.

5.3. Uporedba podjele vlasti s dvostranačkim sistemom

Dvostranačje kao dio američkog političkog sistema ustalilo se u SAD-u tek polovinom 19. stoljeća, kada su već bili ustanovljeni fundamenti američkog ustavnog sistema. Ono je samo pomoglo kanaliziranju političkih sukoba i stvaranjem jasne i automatske alternative postojećoj vlasti spriječilo koncentraciju vlasti, učinivši je odgovornijom.

U političkom sistemu SAD-a djeluju do danas dvije političke stranke: Demokratska i Republikanska. U SAD-u se dvostranački sistem pojavljuje u još izraženijem vidu nego u Velikoj Britaniji, jer tamo postoji i treća stranka - Liberalna. Predsjednik uvijek pripada jednoj od njih, a u Kongresu se sva mjesta uvijek popunjavaju isključivo pripadnicima dviju velikih stranaka.

Historijski gledano, Demokratska stranka je s Juga. Njeni zastupnici, okupljeni oko Jaffersona, bili su protiv jake centralne vlasti, a za jačanje prava država. Oni su antifederalisti. Pristalice Republikanske stranke, na čelu s Hamiltonom, sa Sjevera su i oni su federalisti, odnosno pristalice jake centralne vlasti, zastupaju interese industrijalaca i bili su protiv ropstva.⁷

⁷ Poslije građanskog rata u SAD-u Republikanska stranka je dominirala u političkom životu. Tako su svi predsjednici sve do 1913. godine bili članovi Republikanske stranke. Od 1933. godine nastupio je preokret u korist Demokrata koji, s prekidima (1953-1961), drže mjesta predsjednika SAD-a sve do 1969. godine. Od tada se ove stranke smjenjuju na vlasti.

Rezime

Jedinstvena piramida politički vladajuće grupe i njenog upravnog aparata razdvaja se u relativno samostalne institucionalne dijelove - „zakonodavnu vlast” i „upravnu vlast”, tek tokom 19. vijeka u najrazvijenijem građanskim državama. Samom pojavom dvojstva nastaje sistem između relativne samostalnosti dijelova i istovremenog njihovog relativnog jedinstva. Dva osnovna načela su karakteristična za te odnose: načelo podjele i načelo jedinstva vlasti.

Načelo podjele vlasti pojavilo se u Evropi kao kompromis između stare feudalne države, oličene u monarhu, i nove pravne države koja se počela rađati. To je ustvari značilo kompromis između dviju klasa - feudalaca i kapitalista... Razvojem kapitalističkog društva, dakle, zakonodavna i upravna vlast mijenjaju u načelu diobe vlasti svoje pozicije. U prvo vrijeme kapitalističke države imala je za kapitaliste najveći značaj zakonodavna vlast, naročito u ustavnim monarhijama, gdje je uprava stajala pod monarhom. Ali čim su kapitalisti zahvatili upravni aparat situacija se mijenja. Uprava se sada pokazuje kao najpodesniji i najposlušniji instrument kapitalista. To jačanje upravne vlasti i posebno pojava da vlada rukovodi upravnim aparatom dominira nad zakonodavnim tijelom - jedna je od značajnijih crta savremene epohe kapitalizma.

U osnovnom pitanju odnosa parlamenta, kao najvišeg narodnog predstavništva, prema vladi, kao vrhu upravne vlasti, pravna teorija razlikuje u sistemu podjele vlasti dva glavna sistema: predsjednički i parlamentarni sistem. U pojedinim zapadnoevropskim državama postoje mnoge varijacije između ovih sistema, te se na taj način oni u političkoj praksi uzajamno miješaju i prelijevaju. Predsjednički sistem (kakav je de facto u SAD-u) provodi načelo diobe vlasti između zakonodavne i upravne vlasti više izoliranjem, a parlamentarni čini to više međusobnom saradnjom i uzajamnim utjecajem. Na čelu upravne vlasti u predsjedničkom sistemu je predsjednik, koji je nezavisan od parlamenta, ministri su njegovi službenici koje on postavlja i razrješava i oni su njemu odgovorni. Upravna vlast se u parlamentarnom sistemu udvostručuje: šef države (koji obuhvata i monarha i predsjednika republike) i ministarski savjet (vlada). Prvi je stalan i nije odgovoran parlamentu, dok je vlada odgovorna parlamentu. Politička odgovornost vlade pred parlamentom je esencijalna karakteristika parlamentarizma, ali i vlada ima pravo da pod određenim uvjetima raspusti parlament. (Parlamentarni sistem je usko povezan s političkim strankama - partijama.)

Doktrina o podjeli vlasti je pronašla svoj izraz i u ustavnopravnim sistemima svih država unutar SAD-a, iako ništa u Ustavu SAD ne prisiljava države na primjenu te doktrine. Pitanje dominacije izvršne ili zakonodavne

vlasti nije svugdje podjednako riješeno - iako sve države imaju guvernera kojeg bira narod, neke ga svojim ustavima sputavaju tako da uz njega preko općih izbora biraju druge izvršne funkcionare. S druge strane, zahvaljujući inertnosti i poluamaterskoj prirodi te slabom ugledu većine državnih legislativa, guverneri su često u velikoj prednosti pred zakonodavnim tijelima pojedinih država.

Tek se u posljednje vrijeme može zabilježiti trend prema većoj profesionalizaciji legislative kako bi se ojačao njen položaj među granama vlasti pojedinih država. U suštini, može se reći da izvjesna naslijeđena veza prava SAD-a sa engleskim postoji. Englesko pravo se smatra roditeljem američkog prava.

Doktrina o podjeli vlasti je od samog donošenja Ustava SAD-a godine 1787. imala značajan utjecaj na mnoge države. Prva je u tom smjeru poslala Poljska 1794. godine, ali su u Evropi pod utjecajem Francuske revolucije zaživjele ideje o parlamentarnoj supremaciji. U Španiji je ustavna praksa 19. stoljeća uvela instituciju snažnog, ali ustavom sputanog monarha, analognu instituciji američkog predsjednika. Utjecaj španske prakse, a kasnije i samog Ustava SAD-a, djelovao je na to da Latinska Amerika postane oblast gdje se doktrina o striktnoj podjeli vlasti najdulje održala. Ali, bez specifičnih američkih političkih i kulturnih uvjeta, doktrina o striktnoj podjeli vlasti je doživjela neuspjeh, odnosno u pravilu je vodila apsolutnoj hegemoniji egzekutive nad legislativom, što se s vremenom pretvaralo u tiraniju.

U federativno uređenim državama, kakve su SAD, pitanje organizacije i položaja pojedinih organa vlasti se postavlja na drugačiji način nego u unitarnim. Federalne jedinice nisu niukom slučaju administrativno-teritorijalne jedinice nego jedinice koje raspolažu pravom samoorganizacije koje u nekim federacijama ide i do stepena da se federalne jedinice proglašavaju za suverene države, odnosno da mogu istupiti iz sastava federacije.

Pitanje je kako osigurati izvršavanje saveznih zakona ili, nešto drugačije rečeno, kako organizirati upravu u federativno uređenim državama. Ako se posmatraju dosadašnja historijska iskustva, onda se mogu uočiti dva osnovna načina na koja se ovo pitanje rješevalo - jedno u vidu ustavne i političke prakse Sjedinjenih Američkih Država, što se pokušalo prezentirati u ovom radu, a drugo je došlo do izražaja u Švicarskoj i Njemačkoj, kao i u zemljama koje ovo načelo uzimaju kao polazni princip u organizaciji uprave prilikom konstituiranja na federalnom principu.

Može se rezimirati da Ustav SAD-a polazi od koncepcije separatizma svih funkcija koje vrši savez i federalne jedinice. U vršenju i zakonodavne i upravne i sudske funkcije postoji potpuni dualizam države (states) i federacije, što kod upravne funkcije znači da ne postoji predavanje pojedinih nadležnosti za provođenje saveznih zakona organima federalnih jedinica,

nego se izvršavanje vrši kroz obrazovanje upravnih jedinica, odnosno putem područnih organa. Na ovaj način se osigurava jedinstvena primjena saveznih zakona na području čitave federacije i na taj način osiguravaju uvjeti za jedinstveno postupanje s građanima i otklanjaju mogući izvori nezadovoljstva zbog nejednakog tretmana.

Na temelju svega izloženog može se reći kako u SAD-u ne postoji striktna podjela vlasti između različitih grana, ali da je ta podjela mnogo izraženija nego u bilo kojem evropskom ustavnom sistemu, kao što se može ustanoviti da je američka ustavna praksa došla do krajnjih granica gdje se ta podjela može praktično vršiti.

Sistem “teža i protivteža” postoji, ali sam po sebi nije dovoljan da ostvari ciljeve doktrine o podjeli vlasti, nego funkcionira, prije svega, zahvaljujući specifičnim političkim uvjetima od kojih je najvažnije postojanje relativno stabilnog dvostranačkog sistema.

Supremacija izvršne vlasti nad zakonodavnom postoji, ali je ta supremacija ipak manje izražena u posljednjih nekoliko godina. Supremacija manje zavisi od formalnih ili materijalnih uvjeta sistema kao takvog, koliko od specifičnih političkih okolnosti koje se mijenjaju svake dvije godine.

Izmjene su moguće u američkom sistemu, ali one ipak neće ići tako radikalno da ukinu doktrinu o podjeli vlasti ili da potpuno izbrišu sistem “teža i ravnoteža”. Prije svega će se nastojati spriječiti potpuna supremacija izvršne nad zakonodavnom vlašću, ali i omogućiti nešto više fleksibilnosti izvršne vlasti u odnosu prema legislativi.

Literatura

- Blackstone W., Commentaries on the Laws of England, 1899.
- David R., *Uvod u privatno pravo Engleske*, 1960.
- Farnsworth E.A., *Uvod u pravni sistem SAD*, 1973.
- Festić R., *Opća historija države i prava*, 1998.
- *Forum lectures of VOA: American politics and government*, New York, 1965.
- Hamilton - Madison - Jay, *Federalist papers*, Project Gutenberg, Lisle, Illionis 1992.
- *Historija čovječanstva*, Svezak I-VI, 1966.-1974.
- Jovičić M., *Savremeni politički sistemi*, 1961.
- Kamarić M. - Festić I., *Upravno pravo*, 2002.
- Maurois, *Povijest Sjedinjenih Američkih Država*, 1960.
- Odegard - Carr - Bernstein - Morrison, *American government - theory, Politics, and constitutional foundation*, 1961.
- Pašić N., *Uporedni politički sistemi*, 1976.
- Sidni Lo, *Engleski parlamentarizam*, 1959.
- Struve V.V. - Kalistov D.P., *Stara Grčka*, 1969.
- Špadijer B., *Savremeno predsjedništvo u političkom sistemu SAD*, 1980.
- Weisberg R., *Understanding american government*, 1981.