

Egzekutivno-legislativni odnosi u političkom sustavu Sjedinjenih Američkih Država

ŠTEFICA DEREN-ANTOLJAK

Fakultet političkih znanosti u Zagrebu

Sažetak

Autorica analizira ustavnu podjelu vlasti kako su je zamislili tvorci američkog Ustava i ukazuje da iako su zakonodavna, izvršna i sudska vlast odvojene tako da ni jedna nema monopol vladajuće vlasti i izražene u posebnim institucijama koje su u načelu organizacijski i funkcionalno neovisne, ipak ta je podjela izvršena tako da jedna vlast kontrolira drugu i na taj je način ograničava (system »the checks and balances«, sistem »kočnica i ravnoteža«). Međutim, podjela vlasti kako su je zamislili tvorci američkog Ustava poremećena je u toku ovog stoljeća jačanjem, pa i dominacijom, izvršne vlasti.

Autorica analizira promjene koje su se dogodile u proteklim desetljećima u egzekutivno-legislativnim odnosima, a koje su bitno utjecale na pomicanje težišta vlasti prema egzekutivi. Međutim, ona pokazuje kako Kongres i dalje igra ogromnu i vitalnu ulogu u donošenju zakona i reprezentaciji javnog mišljenja. I ne samo to, Kongres je i dalje efikasna barijera protiv dominacije izvršne vlasti, iako je svoju inicijativnu ulogu prepustio drugima. Odnosi između predsjednika i Kongresa u suvremenom američkom društvu temelje se na isprepletenosti i međuzavisnosti izvršne i zakonodavne vlasti.

UVOD

Jedno od temeljnih načela na kojima počiva političko i ustavno uređenje Sjedinjenih Američkih Država konstituirano Ustavom 1787. godine jest načelo *podjele vlasti i/ili ograničenja vlasti*¹. U toku Philadelphijskog zasjedanja 1787. tvorci američkog Ustava više od polovine vremena utrošili su na definiranje uloge Kongresa i njegovih ovlaštenja. U republikanskoj vladavini, po ocjeni Jamesa Madisona, legislativni organi moraju imati prevlast. Zato nije slučajno što su tvorci američkog

¹ Principi na kojima počiva američko uređenje stvoreno Ustavom 1787. jesu: narodni suverenitet, federativno uređenje, supremacija zakona federacije, predstavnička demokracija, podjela vlasti, ograničenje vlasti i sudska kontrola ustavnosti zakona.

Ustava prvi član posvetili Kongresu. Oni su smatrali da je legislativa najvažnija te da mora dominirati u novom sustavu vlasti, budući da reprezentativna demokracija ne može egzistirati bez autonomne legislative sposobne da donosi zakone i odgovara narodu.

Najteže pitanje s kojim se suočila Philadelphijska konvencija bilo je definiranje izvršne vlasti. Tvorci američkog Ustava (delegati Philadelphijske konvencije) željeli su stvoriti jaku i uspješnu izvršnu vlast, ali su istovremeno nastojali izbjeći preveliku koncentraciju vlasti u jednom organu. Među delegatima Konvencije nije postojala suglasnost kako bi ona morala biti organizirana te u kakvu odnosu ona mora biti prema drugim organima vlasti. Oko tog pitanja došlo je do izražaja sve suprotnosti oko prirode sustava. Kao ljudi praktičnog iskustva, delegati Konvencije bojali su se jake izvršne vlasti pa tako i jakog predsjednika, smatrajući da samostalnost izvršne vlasti od zakonodavne vodi u tiraniju. Ali i apsolutna vlast koncentrirana u legislativi može dovesti do tiranije pa stoga i jednu i drugu vlast treba kontrolirati.

U koncipiranju nove organizacije vlasti tvorci američkog Ustava kombinirali su svoje praktično iskustvo iz kolonijalne vladavine,² koje je bilo primjer uravnoteženih i razdvojenih vlasti, s političkim idejama evropske političke misli 17. i 18. stoljeća, osobito s Montesquieuovom doktrinom o podjeli vlasti kao brani koja treba spriječiti i onemogućiti razvijanje neograničene despotske vlasti. Tvorci Ustava bili su svjesni da se vlast može obuzdati samo pomoću vlasti.

Američki Ustav kao vrhovni i obavezni zakon dijeli vlast *horizontalno* i *vertikalno*. Horizontalna vlast je podijeljena na tri posebne i međusobno odvojene grane: zakonodavnu, izvršnu i sudsku. No iako su te tri grane vlasti odvojene tako da ni jedna nema monopol vladajuće vlasti i iako imaju posebne institucije koje su u načelu organizacijski i funkcionalno neovisne, ta je podjela ipak takva da se one međusobno kontroliraju i na taj način ograničavaju. To ukazuje da podjela vlasti u Ustavu nije striktno i potpuno primijenjena, već da u skladu sa sustavom »kočnica i ravnoteža« — koji je ugrađen u Ustav i kojeg su formulirali i interpretirali Madison i Hamilton (glavni tvorci američkog Ustava) — te se tri grane vlasti međusobno ograničavaju, ali i prepleću. Cilj tvoraca Ustava bio je dvostruk: prvo, oblikovati podjelu vlasti tako da jedna vlast obuzda drugu i, drugo, osigurati suradnju neophodnu za uspješno funkcioniranje vlasti.

Član I. Ustava povjerava Kongresu »svu legislativnu vlast« dodjeljujući mu »eksplicitna,« ali i tzv. »podrazumijevana« (»implied powers«) ovlaštenja sadržana u rastezljivoj klauzuli odjeljka 8, člana I. Ustava. Naime, kad bi se zakonodavna domena Kongresa odnosila samo na eksplicitno navedena ovlaštenja, tada ni najšira interpretacija ustavnih odredbi ne bi pomogla postupnom širenju nadležnosti Kongresa, pojavi koja je i danas prisutna. Važno je ponoviti da se među eksplicitno navedenim ovlaštenjima koja Ustav daje Kongresu, u članu I. odjeljak 8, nalazi odredba koja kaže da Kongres može »donositi zakone koji će biti potrebni i podobni za izvršenje naprijed navedenih ovlaštenja i svih drugih ovlaštenja koja ovaj

² Tvorci američkog Ustava poznavali su teoriju o podjeli vlasti jer je ona bila ugrađena u ustave država Konfederacije.

Ustav daje vladi Sjedinjenih Država, pojedinom resoru ili službenom licu«. Ova ustavna formulacija služila je, a i danas služi, kao ustavna osnova za tzv. podrazumijevana ovlaštenja (»implied powers«) koja Ustav eksplicitno ne nabroja, ali ih podrazumijeva, kao ona koja su neophodna da bi se eksplicitno navedena ovlaštenja mogla uspješno obavljati.

Članom II. Ustava egzekutivna grana vlasti povjerena je i inokosnom šefu države — predsjedniku Sjedinjenih Američkih Država. Da bi osigurala svoju nezavisnost, egzekutiva izvodi vlast izravno iz Ustava, a ne iz neke druge grane vlasti. Sudska vlast je članom III. data sudovima (tj. Vrhovnom sudu i onim nižim sudovima što ih Kongres može s vremena na vrijeme odrediti i ustanoviti). Premda podjela vlasti podrazumijeva da Kongres donosi zakone, da ih predsjednik izvršava, a Vrhovni sud interpretira (presuđuje po tim zakonima), tvorcima Ustava nisu imali namjeru da se u praksi ostvaruje tako kruta podjela rada. Ustav ne stvara sustav odvojenih institucija koje bi vršile odvojene funkcije, već odvaja institucije koje dijele funkcije. Preklapanje vlasti ima fundamentalno značenje za stvaranje odluka na nacionalnom nivou. Tvorci Ustava podijelili su određene nadležnosti svakoj grani vlasti i osigurali njihovu odvojenost, a potom su ih povezali kroz sustav »kočnica i ravnoteža«. ³ U takvom sustavu vlasti svaka grana ima određena ovlaštenja nad djelovanjem druge, ali je i svaka politički nezavisna o drugoj. Tako, na primjer, na zakonske prijedloge koji su prošli kongresnu proceduru predsjednik može staviti veto. U odnosu na predsjednika, Senat ima ustavno ovlaštenje da dvotrećinskom većinom potvrđuje međunarodne ugovore koje je sklopio predsjednik te daje savjet i pristanak na najviša predsjednička imenovanja. Predsjednik se stara o izvršenju zakona. Ovo ovlaštenje je vrlo važno s političkog aspekta, iako ono nije u Ustavu posebno razrađivano. Ova ustavna formulacija znači da je predsjednik ovlašten da poduzima svaku mjeru koju smatra opravdanom i potrebnom da bi se osigurala primjena propisa. Njegovo je diskreciono pravo da odlučuje kakve će mjere poduzeti. Mnoge odluke i aktivnosti Kongresa i predsjednika predmet su kontrole Vrhovnog suda.

Sustav »kočnica i ravnoteža« ima dvosruke posljedice: on ohrabruje i podstiče suradnju (koordinaciju) i međusobna prilagodavanja pojedinih grana vlasti (osobito između Kongresa i predsjednika), ali uvodi i mogućnost konflikata. Uostalom tvorcima američkog Ustava nisu imali iluzija da će ove dvije institucije uvijek djelovati harmonično. Profesor Coyle smatra da je sustav »kočnica i ravnoteža« proturječan principu podjele vlasti, ali da oni zajedno predstavljaju vrstu praktičnog kompromisa koja se tako često nalazi u američkom mišljenju. Apsolutna je podjela vlasti nemoguća i Coyle ističe potrebu da jedna vlast kontrolira druge dvije kako ne bi postale diktatorske. Djelomična podjela vlasti i sustav »kočnica i ravnoteža« imali su za svrhu zaštititi zemlju od totalitarizma, zaključuje profesor Coyle. ⁴

Ideja o podjeli vlasti izražena je i unutar Kongresa kroz *bikameralnu strukturu*: legislativna vlast dodijeljena je Senatu i Predstavničkom domu, koji su ravnopravni

³ »The checks and balances system«.

⁴ David Cushman Coyle, *The United States Political System and How it Works*, New York, 1963, str. 18.

u donošenju odluka (iako se međusobno razlikuju u veličini, u izbornim jedinicama i dužini mandata njihovih članova).

Pored *horizontalne podjele vlasti* (na zakonodavnu, izvršnu i sudsku) tvorci Ustava ugradili su i *vertikalnu podjelu*, koja podrazumijeva podjelu vlasti između organa federacije i federalnih jedinica (federalizam). Ova podjela je samo drugi način obuzdavanja i kontrole vlasti. Ovlaštenja koja nisu eksplicitno data savezним organima u federaciji pretpostavlja se da ostaju u nadležnosti organa federalnih jedinica i naroda. Sukobe koji bi se eventualno pojavili između ova dva nivoa vlasti, arbitrirao bi Vrhovni sud.

MEDUSOBNİ ODNOSI PREDSJEDNIŠTVA I KONGRESA

Susav podjele vlasti kako su ga zamislili tvorci američkog Ustava poremećen je u toku ovog stoljeća jačanjem pa i dominacijom izvršne vlasti. U proteklih 200 godina mnogo se toga dogodilo u američkom političkom životu što je izmijenilo djelovanje Kongresa i njegovo mjesto u američkom sustavu vlasti. Današnji Kongres produkt je dvjestogodišnje evolucije i promjena. Premda je njegova formalna pozicija u američkoj ustavnoj shemi u osnovi ista kakva je bila 1789. godine, njegova uloga u dinamičnom procesu stvaranja politike veoma je različita od one iz 1789. Ne samo što su kongresno-predsjednički odnosi doživjeli značajne promjene, već se promijenila i unutrašnja distribucija vlasti u Kongresu. Sve manje je danas onih koji Kongres smatraju dominantnom granom. Uloga predsjednika i egzekutivne vlasti postala je suviše velika. Međutim, Kongres još uvijek igra ogromnu i vitalnu ulogu u donošenju zakona i reprezentaciji javnog mišljenja.⁵

Početak 19. stoljeća Predstavnički dom imao je primat u odnosu na Senat. Međutim, od 1830. Senat postaje atraktivniji dio američkog Kongresa. Građanski rat privremeno mijenja legislativno-egzekutivnu ravnotežu stavljajući težište na predsjedničko vodstvo. Do supremacije Kongresa u odnosu na predsjednika i Vrhovni sud dolazi ponovo nakon građanskog rata i ubojstva predsjednika Lincolna. Kontrolirajući oba doma Kongresa »radikalni republikanci« uspješni su nametnuli vlastitu viziju rekonstrukcije pobijeđenog Juga. Ovu realnost dominacije Kongresa na nacionalnom nivou (posebno Senata drugog doma Kongresa) Woodrow Wilson, poznati američki profesor političke znanosti, a kasnije i predsjednik Sjedinjenih Američkih Država, izrazio je i u naslovu svog, danas već klasičnog rada *Congressional Government* objavljenog 1885.⁶ U tom je razdoblju Kongres na razne načine, pa i zakonskim propisima, nastojao ograničiti vlast predsjednika i svesti ga na instituciju sličnu šefu države u parlamentarnim sustavima. Sukob između predsjednika i Kongresa nastao je zbog toga što je ra-

⁵ Everett Carl Ladd, *The American Polity, The People and Their Government*, New York, 1985, str. 117.

⁶ Woodrow Wilson, *Congressional Government*, Boston, 1885. Prijevod W. Vilson, *Vlada Sjedinjenih Američkih Država*, Beograd, 1930.

dikalni dio Kongresa smatrao da Kongres, a ne predsjednik, treba biti nosilac politike obnove pobijedenog Juga. »Dužnost je predsjednika da poštuje i izvršava, a ne da stvara, pravo; da uguši pobunu oružjem, a da pitanje političke organizacije prepusti kongresu.«⁷ Zakonom o obnovi, predsjedniku Andrewu Johnsonu Kongres je oduzeo funkciju vrhovnog komandanta i povjerio je generalu Grantu. Kongres je u tom razdoblju preuzeo i donošenje odluka vezanih za raspodjelu sredstava, zatim kontrolu nad imenovanjem i smjenjivanjem službenika, kao i druge zakonodavne akte. No najdramatičniji trenutak bio je pokretanje postupka *impeachmenta* (diskvalifikacije) protiv predsjednika Andrewa Johnsona 1868. godine, koji ipak nije uspio jer je nedostajao samo jedan glas da u Senatu bude donesena presuda o diskvalifikaciji predsjednika Johnsona. Sve to ukazuje da je Kongres u to vrijeme raznim sredstvima nastojao suziti ovlasti predsjednika i njegovu ulogu i dati mu drugorazredno značenje. Više je razloga koji su doveli do kongresne vladavine, no najvažniji je, dakako, neviđeni industrijski razvoj SAD-a nakon građanskog rata i dominacija industrijaliziranog Sjevera nad agrarnim Jugom te nastanak monopolnog kapitalizma. Kongres postaje najpogodnija politička institucija za izražavanje interesâ krupnih financijskih magnata. »U svom najdubljem smislu kongresna vladavina zapravo i nije vladavina. To je prije svega bilo posredništvo, mjesto za usaglašavanje konkurentskih ekonomskih interesa.«⁸

Početak ovog stoljeća postupno se širi ogorčena opozicija protiv koncentracije vlasti u rukama spikera Predstavničkog doma Josepha Cannona i sve veće moći kapitala i privatnih ekonomskih interesa. Liberalne i nove socijalne snage koje se pojavljuju na američkoj političkoj sceni razvijaju se i jačaju pod političkom zaštitom progresivnog zakonodavstva iza kojeg stoji narasla samostalna izvršna vlast i državni aparat na koji se oslanjaju. Oko 1915. politička se inicijativa od legislative pomiče prema predsjedništvu. Jedan od bitnih razloga tom pomicanju težišta vlasti s Kongresa prema predsjedništvu, treba tražiti u složenosti industrijskog rasta koji traži široku federalnu regulaciju i upravljanje. Theodore Roosevelt (republikanac koji je obavljao predsjedničku funkciju od 1901—1909) prvi je artikulirao potrebu za jačim predsjedničkim vodstvom koje bi udovoljilo zahtjevima koji se postavljaju pred vladu. On je dokazivao da nije samo pravo nego i dužnost predsjednika da učini sve što od njega traži nacija, ukoliko takva akcija nije zabranjena Ustavom ili zakonima.⁹

U toku ovog stoljeća mogu se identificirati najmanje četiri osnovna oblika promjena u ustavnoj ravnoteži vlasti u političkom sustavu, a to su: primat legislative, primat egzekutive, kooperativna mješovita vladavina i suparnička mješovita vladavina.¹⁰

⁷ E. S. Corwin, *The President Office and Power*, New York, 1956. str. 28.

⁸ J. M. Burns, *The Presidential Government*, New York, 1963, str. 57.

⁹ Theodore Roosevelt, *An Autobiography*, New York, 1925, first published 1913, str. 357. Citirano prema Everett Carl Ladd, cit. djelo, 141.

¹⁰ Charles O. Jones, »Congress and the Constitutional Balance of Power« u: Christopher J. Deering, *Congressional Politics*, Chicago, 1989, str. 326. Tabela prema istom autoru, str. 329.

Tabela 1

PROMJENE U USTAVNOJ RAVNOTEŽI VLASTI (20. stoljeće)

Promjene	Dominantno razdoblje
1. Primat Kongresa	1903—1911 (Cannon era); 1921—1933 (era slabog predsjednika);
2. Primat predsjednika	1933—1945 (Roosevelt); 1964—1966 (Johnson);
3. Mješovita vlada — kooperativna	1913—1917 (Wilson); 1945—1947 (Truman); 1953—1955 (Eisenhower); 1981—1983 (Reagan);
4. Mješovita vlada — suparnička	1919—1921 (Wilson); 1947—1953 (Truman); 1955—1961 (Eisenhower); 1961—1963 (Kennedy); 1967—1969 (Johnson); 1969—1977 (Nixon—Ford); 1977—1981 (Carter); 1983—1989 (Reagan).

Iz tabele je vidljivo da je početkom ovog stoljeća Kongres bio dominantan u razdoblju od 1903. do 1911. te ponovo od 1921. do 1933. u eri slabih predsjednika. Wilson je, međutim, smatrao da se predsjednički dignitet i vlast moraju ponovo uspostaviti. Međunarodna ratna situacija i veliki porast uloge federalne vlade u rješavanju krize na domaćoj sceni 30-ih godina za vrijeme administracije Franklina D. Roosevelta rezultirali su velikim porastom uloge šefa egzekutive odnosno porastom predsjedničke vlasti. Legislativna vlast nije mogla upravljati složenim programom mjera za rješenje teške ekonomske krize koja je pogodila SAD. Nakon 1935. godine predsjednik je smatran »velikom mašinom demokracije«. ¹¹ Ako je predsjednik bio mašina koja »tjera« američku vladu u željenom pravcu, Kongres je bio njegova »kočnica«. On je bio tako organiziran da je paralizirao mnoge političke inicijative predsjednika. U razdoblju od 1935. do 1965. kongresna je vlast bila fragmentirana, a formiranje koherentne politike često je ovisilo o egzekutivnim inicijativama. Jačanje nove institucije tzv. suvremenog predsjedništva, u kojem se težište vlasti pomiče prema egzekutivi, naziva se »predsjedničkom vladom«. Ove promjene razmatraju u svojim redovima američki znanstvenici, osobito Thomas Cronin, James MacGregor Burns i drugi. Arthur M. Schlesinger Jr. u svojoj poznatoj knjizi *The Imperial Presidency* ističe da predsjedništvo »ponovo jača« u drugom svjetskom ratu, da je »dominantno« u korejskom ratu, a »necobuzdano« u vijetnamskom ratu.

Mješovitu kooperativnu i mješovitu suparničku vladu karakterizira uravnoteženost u odnosima između legislative i egzekutive. Analizirajući mješovitu ili balansiranu vladu, profesor Jones razlikuje kooperativni i suparnički stil mješovite vlade. Po njegovoj ocjeni, kooperativna mješovita vlada ovisi o uskladenosti dviju grana vlasti koja se normalno može ostvariti samo ako ista politička partija kontrolira obje grane vlasti. Ako predsjednik pripada stranci koja uživa većinu u Kon-

¹¹ Clinton Rossiter, *The American Presidency*, (rev. ed), New York, 1960, str. 84.

gresu, on u pravilu može očekivati da će dobiti široku, ali ne uvijek i bezrezervnu, podršku za svoju politiku. Slaba partijska disciplina, koja je uvjetovana i time što unutar jedne političke partije postoje heterogene grupe različitih interesa, ima za posljedicu da pripadnici jedne partije ne pružaju uvijek jednodušnu podršku stavovima za koje se zalaže predsjednik. Zastupnici i senatori često glasaju nezavisno o svojoj partijskoj pripadnosti, a u skladu sa svojim posebnim regionalnim ili drugim interesima koje zastupaju. Nije rijedak slučaj da položaj predsjednika SAD izbori kandidat one političke partije koja u Kongresu ne uživa većinu. U takvoj situaciji Kongres će svojim stavovima i mjerama značajno utjecati na način ostvarivanja predsjedničke politike. Suparnička mješovita vlada, u kojoj jedna politička partija kontrolira Bijelu kuću, a druga (suparnička) partija ima većinu u jednom ili drugom domu Kongresa, učestala je pojava u poslijeratnom razdoblju.

Bez obzira na promjene koje se mogu zapaziti u odnosima između predsjednika i Kongresa u pomicanju težišta vlasti prema egzekutivi, osobito od 30-ih godina ovog stoljeća, Kongres i dalje igra veliku ulogu; on je i dalje značajan centar političke moći, aktivno i radno tijelo u kome se donose zakoni, odobravaju sredstva, daje suglasnost na izbor rukovodećih funkcionara te vrše drugi poslovi povjereni mu Ustavom, a sve to zahvaljujući načelu podjele vlasti koje osigurava relativnu samostalnost vrhovnog političkog predstavničkog tijela i otežava njegovo podređivanje izvršnoj vlasti. Svojom ulogom i funkcijama neodobravanja, kritiziranja, negiranja, suprotstavljanja i kočnja, Kongres je i danas efikasna barijera protiv dominacije izvršne vlasti. Međutim, svoju *inicijativnu ulogu* prepustio je drugima. On, doduše, i danas donosi zakone, ali inicijativa uglavnom dolazi od predsjednika, odnosno šefova resorâ i raznih interesnih grupa. Formalno-pravno prijedlog može podnijeti samo član doma (Predstavničkog doma odnosno Senata), nitko drugi. Međutim, stvarni izvori za izradu prijedloga su obično izvan Kongresa. Iza prijedloga stoje (i najčešće ih sami pripremaju) predsjednik i njegova administracija te razne interesne grupe. Uloga predsjednika u iniciranju i predlaganju zakonodavnog programa izvodi se iz Ustava. Iako Ustav daje »sve legislativne ovlasti« Kongresu, ipak u skladu sa sustavom »kočnica i ravnoteža« predviđa i određen utjecaj predsjednika na Kongres, naročito kroz njegovo pravo da se stara o izvršenju zakona, da informira naciju o stanju Unije te kroz njegovo ustavno pravo veta (postoje, međutim, i drugi načini utjecaja na zakonodavstvenu vlast).

U 19. stoljeću smatralo se da suviše velika javna uloga predsjednika u predlaganju zakona može biti nedolična.¹² Čak ni predsjednikovo umjereno vršenje ustavne privilegije »preporučivanja potrebnih i neophodnih mjera« Kongresu nije bilo poželjno. Andrew Jackson bio je prvi predsjednik koji je upotrijebio veto da istakne predsjednički utjecaj na donošenje zakona.

»Jaki« predsjednici u toku 20. stoljeća utjecali su na Kongres predlažući povremeno zakone ili putem savjeta kongresmenima s kojima su održavali prijateljske odnose. Do promjena dolazi s Theodorom Rooseveltom i Woodrowom Wilsonom,

¹² Raymond E. Wolfinger sa suradnicima, *Dynamics of American Politics*, New Jersey, 1976, str. 407—408.

koji su često sugerirali članovima Kongresa prijedloge pojedinih zakona i zalagali se za njihovo donošenje. S dolaskom Franklina D. Roosevelta preuzimanje zakonodavne inicijative u ruke predsjednika postaje stalna pojava i traje sve do danas. U prvih »stotinu dana« svoje vladavine Roosevelt je predložio, a Kongres odobrio, mnoge zakonske mjere koje su se odnosile na rješavanje problema krize. S Trumanovom administracijom 1945. dolazi do bitnih promjena u odnosima između predsjednika i Kongresa. Naime, predsjednička praksa predlaganja zakona postaje čvrsto institucionalizirana. Preuzimanje inicijative od strane predsjedništva razvijalo se postupno, ali više na osnovi običaja nego zakonskih propisa. Ustav sadrži odredbu koja omogućuje predsjedniku da s vremenom na vrijeme obavještava Kongres o stanju Unije i da iznosi pred njega na razmatranje mjere za koje on prosudi da su neophodne i prikladne (član II, odjeljak 3 Ustava). Ova ustavna odredba godinama je široko interpretirana omogućujući, predsjednicima prodiranje u sferu zakonodavstva i postupno preuzimanje zakonodavne inicijative. Taj je proces dobio široke razmjere formiranjem Biroa za budžet 1921. godine, koji s vremenom postaje jedan od najznačajnijih organa preko kojeg predsjednik preuzima zakonodavnu inicijativu. Do tog vremena nije postojao federalni budžetni sustav, nego su svaki resor ili agencija samostalno podnosili plan prihoda i rashoda određenom Kongresnom odboru. U takvim uvjetima predsjednik, ni stvarno ni formalno, nije imao uvida u osjetljiva pitanja kao što su budžetski troškovi i planovi, a odlučivanje je u cijelosti bilo u rukama Kongresa.

Poruke predsjednika o stanju Unije s vremenom su se pretvorile u moćno sredstvo utjecaja predsjednika na Kongres, posebno u sferi zakonodavstva. U 19. stoljeću, u doba kongresne vladavine, poruke nisu imale većeg utjecaja, niti ih je predsjednik osobno iznosio. U 20. stoljeću, dolaskom Woodrowa Wilsona za predsjednika SAD-a, predsjedničke poruke dobile su bitno novo značenje i sadržaj. Naime, njih prate zakonodavni programi predsjednika. U porukama predsjednici obično iznose sugestije o zakonima koje bi trebalo donijeti. Iako poruke nemaju karakter prijedloga, svakako su važno sredstvo predsjedničkog političkog utjecaja. Osnovu za to Wilson je našao u ustavnoj odredbi koja omogućuje predsjedniku da Kongresu preporučuje potrebne i neophodne mjere. S vremenom predsjedničke poruke odnose se sve više na razna pitanja zakonodavne djelatnosti: ekonomsku stabilnost, održavanje maksimalne zaposlenosti, nadnice, poljoprivredu itd. No, najvažnije su one koje se odnose na izvještaje o stanju Unije na početku godine podnesene Kongresu.

Predsjednička uloga u zakonodavnom procesu doživjela je privremeni pad dolaskom Eisenhowera na predsjednički položaj 1953. Kao protivnik predsjedničke zakonodavne inicijative, Eisenhower nije izložio svoj zakonodavni program u toku prvih godina svog predsjednikovanja, što je stvorilo velike teškoće u funkcioniranju republikanskog Kongresa i čitavog političkog sustava. Mnogi su u tome vidjeli ovisnost Kongresa o predsjedniku, ali i opadanje moći Kongresa.

U složenim funkcijama moderne države, koja planira i regulira razne djelatnosti te intervenira pri njihovu ostvarivanju, teško se mogu snaći profesionalni političari. Članovi Kongresa, iako imaju pravo inicijative, nemaju svog, alternativnog, financijskog programa pa je predsjednikov zakonodavni program izuzetno važan, na sa-

mo za funkcioniranje Kongresa već i za djelovanje višemilijunske administracije i odvijanje svakodnevnih državnih poslova.

Drugo značajno sredstvo predsjedničkog utjecaja u zakonodavnoj sferi jest njegovo ustavno pravo *veta* (član I, odjeljak 7) na zakone koji su prošli kongresnu proceduru. Ukoliko se predsjednik ne slaže sa zakonom, vraća ga Kongresu na ponovno razmatranje (suspenzivni veto). Međutim, takav zakon može stupiti na snagu i bez predsjedničkog potpisa, ako njegov neizmijenjen tekst prilivati 2/3 većina članova svakog doma. Pravom veta američki se predsjednici s uspjehom koriste jer je malo zakona na koje je predsjednik stavio veto a koji su kasnije uspjeli dobiti potrebnu kvalificiranu većinu u oba doma Kongresa. Pored suspenzivnog postoji i tzv. džepni veto (*pocket veto*) koji djeluje apsolutno. Naime, ako predsjednik ne potpiše zakonski prijedlog u roku deset dana u kojem ima mogućnosti da vrati zakone s kojima se ne slaže i ako se Kongres raspustio, predsjednik može onemogućiti donošenje zakona jednostavno tako što se ponaša kao da mu nije ni podnesen. Vrhovni sud Amerike smatra da nije neophodno da se radi o posljednjem prekidu rada Kongresa, nego o bilo kojem prekidu rada Kongresa između sjednica.

Prijetnja predsjednika da će staviti veto na neki zakon omogućuje predsjedniku postizanje određenih ciljeva u Kongresu. Stavljajući veto, predsjednik daje do znanja ne samo protiv kakvog je zakona nego i što želi. Uobičajena je praksa (osim u slučaju primjene džepnog veta) da predsjednik iznese razloge zbog kojih je stavio veto, a to omogućuje Kongresu da razumije u kojem pravcu treba izvršiti promjene predloženog zakona. Primjena veta vezuje se uz pitanja ustavnosti ili nedotjerane pravne tehnike nekog prijedloga zakona. Pitanje hoće li predsjednik staviti veto ili ne ima izuzetno značenje. Raširena je praksa da članovi Kongresa dodaju zakonskom prijedlogu pojedine odredbe koje nemaju veze s tim prijedlogom, znajući da predsjednik neće staviti veto na taj zakon budući da ima veliko značenje za predsjednika.

Ustav podjeljuje predsjedniku široke administrativne odgovornosti kroz njegovo ustavno pravo da vodi brigu da se zakoni vjerno izvršavaju (član II, odjeljak 3). S druge pak strane, i Kongres može utjecati na organe uprave, i to svojim propisima kojima osniva i ukida te organe, regulira njihovu organizaciju, propisuje način njihova rada te odobrava novčana sredstva za njihov rad.

Dominacija izvršne vlasti nad zakonodavnom pojavljuje se i kroz instituciju *delegiranog zakonodavstva*. Kongres ne može svoja zakonodavna ovlaštenja prenositi na druge organe da oni po svom nahodanju reguliraju neko pitanje svojim propisom. Međutim, dopušteno je da Kongres u svom propisu kojim u osnovi regulira jedno pitanje dade ovlaštenje izvršnom i upravnom organu da svojim propisima detaljnije razrade određenu regulaciju utvrđenu aktom Kongresa. Stav je suda hoće li smatrati da je širina delegacije u granicama ustavnih odredaba i ovlaštenja Kongresa ili će to ocijeniti ustavnim prekoračenjem. Široka primjena delegiranog zakonodavstva dovela je u pitanje načelo o supremaciji zakonodavnog tijela. Neki autori objašnjavaju pojavu ekspanzije delegiranog zakonodavstva preopterećenošću

Kongresa, složenosti pitanja o kojima treba da odlučuje, hitnošću rješavanja određenih pitanja itd. Međutim, čini se da osnovni uzrok nastanka delegiranog zakonodavstva leži u jačanju federalne izvršne vlasti koja putem delegiranog zakonodavstva stječe dominaciju u odnosu na zakonodavno tijelo. Širenje delegiranog zakonodavstva ozbiljno je dovelo u pitanje načelo podjele vlasti.

KONGRESNE REFORME

Američki je Kongres u proteklih nekoliko desetljeća doživio značajne promjene koje iz temelja mijenjaju sliku o njemu kao konzervativnom tijelu i predsjedništvu kao oličenju progresivnosti, smionosti i vizionarstva. Čitav niz promjena dogodio se i unutar domova Kongresa, a one bitno utječu na proces donošenja zakona, distribuciju vlasti i njegovu sposobnost utjecaja na egzekutivu.

Prva veća reforma Kongresa u ovom stoljeću vezuje se uz 1910—11., kao odgovor na preveliku koncentraciju vlasti u rukama spikera Predstavničkog doma, osobito Josepha Cannona. Reforme koje su slijedile imale su za posljedicu decentralizaciju vlasti izraženu kroz velik broj odbora i pododbora. Druga skupina reformi (1945—46) stimulirana je izraženom neravnotežom uloga između predsjednika i Kongresa. Predsjednička vlast znatno se povećala u drugom svjetskom ratu zbog naglašene potrebe za centraliziranim vodstvom. Slab i neorganiziran Kongres bio je nesposoban da aktivno i konstruktivno participira u složenim ratnim uvjetima. Najveće značenje, međutim, imala je kongresna reforma započeta 1965, a završena 1979. godine. Njezin je cilj bio obuzdati vlast predsjednika, ograničiti ovlaštenja predsjednika kongresnih odbora, dati veće ovlasti članovima kongresnih odbora, modificirati princip seniorata, ojačati političke partije, reorganizirati proceduralna pravila. Međutim, važno je istaknuti da navedene reforme nisu vodile kongresnoj vladavini. Njihov je cilj bio revitalizacija Kongresa, obnova ravnoteže u odnosima dviju grana vlasti te vraćanje Kongresu one snage kojom će moći obuzdavati egzekutivu. »Naš cilj nije ni dominantno predsjedništvo niti agresivni Kongres, već nastojanje da se unutar ustavnih granica naglasci pomiču u skladu s potrebama vremena i zahtjevima javne politike«, istaknuo je u svom članku »The Legislator as Educator« bivši senator iz Arkansasa William Fulbright.¹³

Između 1965. i 1975. mijenja se prevladavajuće gledište o predsjedničko-kongresnim odnosima. Tome su značajno pridonijele četiri činjenice. Prvo, Kongres je, kako ističe profesor Ladd,¹⁴ zahvaćen novim valom političkog individualizma; drugo, ideja o jakom predsjedniku koji čini sve za dobro nacije ozbiljno je uzdrmana bujicom događaja koji su slijedili jedan za drugim, a najviše je na to utjecao vijetnamski rat; treće, ulaskom Amerike u eru agresivno-konzervativnih predsjednika ruši se vjerovanje da je predsjednička inicijativa sinonim za liberalno-progresivnu

¹³ Navedeno prema djelu Charles O. Jones, *citirano djelo*, str. 335—336.

¹⁴ Everett Carll Ladd, *citirano djelo*, str. 143.

vladu. Kongres u očima mnogih Amerikanaca iznenada postaje progresivna grana vlasti. Naposljetku, afera Watergate ozbiljno je uzdrmala instituciju predsjednika.

Šezdesetih godina počeo se afirmirati novi tip kongresmena (dijelom zahvaljujući i komunikacijskim medijima), veoma aktivnih i ambicioznih, spremnih da aktivno participiraju u legislativnom procesu i donošenju odluka, spremnih da obnove Kongres i učine ga stvarnom protutežom izvršnoj vlasti izraženoj u suvremenom predsjedništvu. Tri su izborna ciklusa osobito važna u ovoj konverziji Kongresa: 1958, 1964. i 1974. Ovi izbori dovode u Kongres velik broj novih članova Demokratske partije koji su iskazali veliku želju da ga promijene. Vijetnamski rat i afera Watergate unijeli su duboko nepovjerenje u egzekutivno-legislativne odnose. Kongresu se nametalo fundamentalno pitanje: ima li snage, volje i potrebne resurse da upravlja kriznim situacijama? Ulazak novih članova Demokratske partije u Kongres vratio je nadu Amerikanaca u pomicanje težišta vlasti prema Kongresu. Tome su pridonijele i strukturalne promjene u samom Kongresu. Kasnih 60-ih i početkom 70-ih godina modificiran je sustav seniorata, a predsjednici odbora (kongresnih) mogli su biti smijenjeni ako nisu pokazivali dovoljno sluha za težnje svog članstva. Povećan je i broj podkomiteta i osoblja angažiranog na poslovima odbora. Ponovnom oživljavanju legislativne grane vlasti pridonijeli su mnogi faktori, ali je nesumnjivo dubok pečat ostavilo američko angažiranje u vijetnamskom ratu koji je odnio brojne ljudske živote i ogromna materijalna sredstva te podijelio američku naciju koja je kroz brojne proteste ukazivala na nesposobnost vladajuće administracije da ponude zadovoljavajuća rješenja i okonča rat.

Tri područja u kojima dolazi do ponovne afirmacije Kongresa osobito su važna. Jedno se odnosi na njegovo ovlaštenje da ponovo kontrolira raspolaganje novčanim sredstvima (Zakon o budžetu donesen 1974) i težnju kongresmena da ostvare što veću koherentnost nacionalnog budžeta u budžetskom procesu, budući da se predsjednički program doznajuje različitim odborima u Predstavničkom domu i Senatu, a oni djeluju nezavisno. Drugo, proširuje se legislativna kontrola nad egzekutivnim departmanima i agencijama egzekutivne grane (na primjer kongresni odbori pozivaju službenike egzekutivnih departmana na »hearinge«) i, treće, oživljava se široka upotreba legislativnog veta (kongresni veto) kako bi se uskladile aktivnosti egzekutivnih agencija s legislativnim zahtjevima. Drugi dio Zakona o budžetu donesen 1974. odnosi se na novu organizaciju Kongresa u stvaranju budžeta.

Oživljavanje Kongresa bilo je vidljivo i na području vanjskih poslova. Kongres je 1973. traumatiziran dugim i skupim vijetnamskim ratom, u trenutku kad se činilo da je predsjednička vlast na vrhuncu, aktivirao svoje »kočnice« u odnosu na predsjednika i donio Rezoluciju o ratnim ovlaštenjima afirmirajući granice legislative u odnosu na aktivnosti egzekutive u vojnoj intervenciji. Rezolucija utvrđuje da predsjednik može aktivirati oružane snage samo u slučaju kad je ispunjen jedan od tri uvjeta: prvo, da postoji formalna objava rata, a to čini Kongres; drugo, da je Kongres dao specifično statutarno ovlaštenje; i, treće, u slučaju napada na zemlju ili njezine vojne jedinice ili u slučaju postojanja prijetnje životima građana. Ova rezolucija postala je Zakon, usprkos vetu predsjednika Richarda Nixona i njegovu dokazivanju da rezolucija o ratnim ovlaštenjima »ozbiljno potkopava sposobnost

nacije da djeluje odlučno u vrijeme međunarodnih kriza.¹⁵ Predsjednici Ford, Carter i Reagan napadali su rezoluciju kao povredu ustavnih ovlaštenja predsjednika, osobito njegovog ovlaštenja kao vrhovnog komandanta oružanih snaga. Neutralni promatrači procjenjuju da ova kongresna akcija nije toliko pokušaj da se obuzdaju predsjedničke ovlasti, već prije težnja da se afirmira ustavna uloga Kongresa u novim uvjetima. Predsjednik je vrhovni komandant oružanih snaga, ali Kongres vrši svoj utjecaj na oružane snage svojim ustavnim pravom da donosi zakone, odobrava novčana sredstva i proglašuje rat.

Oživljavanje Kongresa protegnulo se i na ustavno ovlaštenje uklanjanja predsjednika s predsjedničke funkcije. Tvorci Ustava željeli su da predsjednik bude neovisan o Kongresu u pogledu svog izbora i mandata, ali su istaknuli potrebu da u izuzetnim situacijama predsjednik može biti optužen i pozvan na odgovornost zbog protuustavnog djelovanja. U slučaju da dođe do takve situacije, Predstavnički dom pokreće postupak *impeachmenta* (diskvalifikacije), a Senat djeluje kao sud. Takav postupak bio je pokrenut protiv predsjednika Andrewa Johnsona 1868, o čemu je već bilo riječi, i Richarda Nixona 1974. godine. Nixon je jedini američki predsjednik koji je bio prisiljen da napusti položaj na osnovi ustavne odredbe. Naime, Nixon je dao ostavku na predsjedničku funkciju 9. kolovoza 1974, kad mu je postalo jasno da je izgubio podršku javnosti te da će Predstavnički dom pokrenuti postupak *impeachmenta* ukoliko se ne povuče s funkcije predsjednika.

PREDSJEDNIČKO VODSTVO KONGRESA

Američki je Kongres veoma *decentralizirano* tijelo koje djeluje kroz velik broj odbora (stalnih, specijaliziranih, povremenih) i pododbora. Odnos političkih snaga u odboru jednak je onom u domovima. Uloga odbora izuzetno je značajna jer se svaki prijedlog zakona upućuje nadležnom odboru na prethodno razmatranje. Stav odbora zakonskom prijedlogu odlučan je za njegovu sudbinu jer o njemu ovisi hoće li ili neće doći pred domove Kongresa. A kad je i postignuta suglasnost u odborima da se zakonski prijedlog preporuči domovima na prihvaćanje, na tom njegovu putu ključnu ulogu ima Odbor nadležan za pitanja procedure (House Rules Committee) koji odlučuje o redoslijedu stavljanja zakonskih prijedloga na raspravu u Predstavničkom domu. Decentralizirani karakter Kongresa samo je izraz političke i strukturalne realnosti. Politički, članovi Kongresa duguju svoj izbor i reizbor biračima u različitim državama i lokalnim izbornim jedinicama. Strukturalno, odgovornost u zakonodavstvu podijeljena je na specifična problemska područja disperzirana među brojne odbore i pododbore (više od 300 u oba doma Kongresa). Kao što smo već naglasili, proceduralni propisi omogućuju odboru da znatno utječe na sudbinu zakona. Ako prijedlog zakona u odboru ne bude prihvaćen, njegova je sudbina praktički završena; a ako ga odbor u cjelini i ne odbaci, on odlučuje s kakvim izmjenama će ga predložiti domu. Kad se radi o budžetu, prijedlog predsjednika i

¹⁵ Everett Carll Ladd, *cit. djelo*, str. 165.

njegove administracije doživljava gotovo uvijek značajne promjene. Osobito ako predsjednik nije pripadnik političke partije koja čini većinu u domovima Kongresa. Međutim, kad i nema te razlike, odbori Kongresa zauzimaju svoje stavove o određenim pitanjima. Odbori razvijaju specijalne odnose s grupama za pritisak, egzekutivnim departmanima i agencijama te drugim zainteresiranim sudionicima. Kongres nije »neprobojan« za vanjske utjecaje, niti njegovi članovi mogu djelovati neovisno o drugim članovima. Postoji veoma zamršen, mnogostruki, odnos između Kongresa i drugih vladinih i nevladinih institucija. U stvaranju legislativnih odluka članovi Kongresa nalaze se pod stalnim utjecajem brojnih pritisaka, iz njihovih izbornih jedinica, Bijele kuće, javnih medija, različitih interesnih grupa, lobija, vođa vlastite političke partije te drugih članova s Capitol Hilla. Ti pritisci prisutni su na različitim stupnjevima legislativnog procesa i izraz su sredine u kojoj Kongres djeluje, a ona opet utječe na formalnu proceduru i pravila Kongresa. Interesi grupa i pojedinaca izvan Kongresa značajno utječu na sudbinu pojedinog zakona. Međutim, *egzekutivna vlast* konstituira jedan od najvažnijih izvora vanjskih pritisaka koji se vrše na Kongres. Postoji neprekidna institucionalna borba između egzekutivne i legislativne vlasti. U tom rivalitetu članovi Kongresa pokazuju svoju sposobnost da osujete predsjedničke ciljeve. Iako mnoge predsjedničke legislativne aktivnosti nisu spomenute u Ustavu, predsjednik ima višestruke mogućnosti da utječe na kongresne aktivnosti.

Članovi Kongresa slobodno odlučuju hoće li ili neće slijediti vodstvo šefa egzekutive, a predsjednik ih ne može prisiliti da djeluju u tom pravcu, što je nesumnjivo velik izazov za predsjednika. Jedan od vrsnih poznavalaca predsjedničkog vodstva Kongresa, profesor George C. Edwards III, dokazuje u svojim istraživanjima da djelotvoran lider nije dominantan šef egzekutive koji restrukturira »konture političkog krajolika« da bi utro put promjenama, već je više »pomagač« koji djeluje na marginama koalicijske građevine koristeći sve pogodnosti koje dolaze od političkih snaga u njegovoj okolini. Edwards ističe da predsjednici ne donose sami veće promjene u javnoj politici, da se moraju prilagodavati (i nacionalne preokupacije i očekivanja Amerikanaca u odnosu na predsjedničko vodstvo u jednom tako kompleksnom sistemu kao što je američki).

Predsjednički utjecaj na Kongres ovisi o mnogim činiteljima, a tri su primarna: politička partija, podrška javnosti i legislativno iskustvo. Strateška pozicija predsjednika u funkciji lidera svoje političke partije ima ključnu ulogu u vodstvu Kongresa. Zbog decentraliziranog američkog političkog sustava i centrifugalnih sila koje otežavaju međusobne predsjedničko-kongresne odnose, Bijela kuća nastoji pronaći protumjere prirodnom konfliktnim tendencijama u egzekutivno-legislativnim odnosima. Jedina institucija koja sustavno njeguje suradnju između predsjednika i Kongresa jest politička partija. Stoga je predsjedničko vodstvo partije u Kongresu jedan od najvažnijih zadataka šefa egzekutive, bez obzira na sve druge izvore, u ostvarivanju njegovih legislativnih programa. Članovi Predstavničkog doma i Senata koji pripadaju predsjedničkoj partiji gotovo uvijek formiraju jezgru koalicijske podrške predsjedničkim prijedlozima, iako predsjednik ne može uvijek očekivati potpunu podršku članova svoje političke partije u Kongresu. Iako je politička partija kojoj pripada predsjednik najpouzdaniji i najkorisniji izvor predsjedničkog utjecaja na

Kongres, istraživanja pokazuju da postoje brojne prepreke koje predsjednik mora savladati da bi u tome uspio. Taj izvor, ma koliko značajan, ograničen je fragmentacijom vlasti Kongresa, nezavisnom političkom bazom kongresmena i slabom partijskom disciplinom. Povezivanje konzervativnih republikanskih snaga i konzervativnih demokrata iz država američkog Juga u čvrstu opozicijsku koaliciju često je velika prepreka ostvarivanju predsjedničkog programa.¹⁶

Podrška javnosti drugi je značajan izvor predsjedničkog vodstva Kongresa, ali za razliku od političke partije i legislativnih iskustava, ovaj izvor involvira indirektno vodstvo Kongresa. Kao središnja ličnost u američkoj politici, predsjednik je stalno izložen kritikama javnosti i procjenama svih segmenata društva, uključujući i one koji drukčije artikuliraju specifične političke preferencije. Procjene predsjedničke politike u javnosti utječu na ponašanje kongresmena u procesu donošenja odluka kojima pružaju podršku ili se suprotstavljaju predsjedničkoj politici. Javno mišljenje kongresmeni koriste i kao indikator predsjedničke sposobnosti mobiliziranja tog mišljenja protiv svojih opoenata. Podrška javnosti nije uvijek i najpouzdaniji izvor predsjedničkog vodstva, niti se može lako ostvariti u trenutku kad je najpotrebnija.¹⁷

Treći izvor predsjedničkog vodstva Kongresa odnosi se na legislativna iskustva. U realizaciji ovog izvora utjecaja predsjednik nailazi na brojne prepreke, a prije svega na druge institucije i aktere koji su također uključeni u proces stvaranja politike u Kongresu. Stoga pažnju ne treba ograničiti isključivo na ličnost šefa egzekutive i njegove sposobnosti u kreiranju određene politike, nego mnogo više na kontekst u kojem predsjednik nastoji ostvariti svoje ciljeve. Edwards upozorava da je prenaplašavanje uspjeha vodstva Kongresa u prvih 100 dana F. D. Rooseveltove politike odnosno politike New Deala i politike Lyndona Johnsona u prvoj sesiji 89 Kongresa te politike Ronalda Reagana 1981. godine pridonijelo preuveličavanju legislativnih iskustava i prekomjernoj personalizaciji vlasti. Hoće li predsjednik uspjeti »progurati« svoj program kroz Kongres, mnogo ovisi o institucionalnom i ekonomskom kontekstu. Osobni apeli predsjednika pojedinim članovima Kongresa, pregovaranja i konzultacije s kongresnim liderima ili grupama članova Kongresa, utvrđivanje prioriteta legislativnih prijedloga, ograničeni su strateškom pozicijom predsjednika. Barem su tri razloga zbog koja su neki predsjednici uspješniji od drugih u ostvarivanju svojih ciljeva u Kongresu: politički kapital pod kojim se podrazumijevaju partijski mandati u Kongresu koji pripadaju istoj političkoj partiji kao i sâm predsjednik. U skladu s Edwardsovim mišljenjem, partijski mandati u Kongresu i javna podrška su *sine qua non* predsjedničkog utjecaja. Ako politički kapital bitno utječe na mogućnosti predsjedničkog utjecaja, ekonomska klima uvjetuje podršku kongresmena za specifične političke programe.¹⁸ I napo-

¹⁶ John F. Manley, »The Conservative Coalition in Congress« u: Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer (ed) *Congress Reconsidered*, New York, 1977, str. 75.

¹⁷ Amerikanci očekuju od svog šefa egzekutive da osigura mir, prosperitet i sigurnost. Osim što se nadaju uspješnoj politici, Amerikanci očekuju da njihov predsjednik bude inteligentan, hladan u kriznim situacijama, kompetentan u odlučivanju, visoko etičan te da posjeduje smisao za humor. Mnogi žele maštovitog i karizmatičnog predsjednika.

¹⁸ Paul C. Light, »The Focusing Skill and Presidential Influence in Congress« u: Christopher J. Deering, *Congressional Politics*, Chicago, 1989, str. 249—258.

slijetku veoma važan razlog predsjedničkog uspjeha leži u njegovoj sposobnosti da privuče pažnju kongresmena za stavove koje podržava. »Nije dovoljno samo prezentirati prijedloge na Capitol Hillu. Predsjednik mora znati povezati svoje političke resurse s političkim prioritetima.«¹⁹ Po ocjeni Edwardsa najuspješniji su oni predsjednici u svojim odnosima s Kongresom koji shvaćaju vlastita ograničenja i koriste sve pogodnosti u svojoj okolini koje im stoje na raspolaganju. I premda ima pokušaja da se veće promjene u američkoj politici objasne s aspekta ličnosti, politički je sustav suviše kompliciran, vlast suviše decentralizirana, a interesi suviše raznoliki i disperzirani da bi jedna ličnost, ma koliko izvanredna, mogla dominirati. »Predsjednik nije vladar američke politike, već vitalna centralizirajuća snaga koja osigurava vodstvo i energiju za stvaranje nacionalne politike.«²⁰

ZAKLJUČAK

Odnosi između predsjednika i Kongresa u suvremenom američkom društvu temelje se na isprepletenosti i međuzavisnosti izvršne i zakonodavne vlasti. Iako je američki politički sustav najpotpunije izrazio načelo podjele vlasti, njegovo je stvarno funkcioniranje nezamislivo bez koordiniranog djelovanja predsjednika i Kongresa. Kao što Kongres ne može bez predsjednika, tako ni predsjednik ne može bez Kongresa. To, međutim, ne znači da predsjednik i Kongres ne dolaze u sukob. Osnovni korijeni sukoba proizlaze iz različitih političkih stajališta i različitih političkih interesa socijalnih segmenata koje oni zastupaju. Zagovornici jake predsjedničke vlasti naglašavaju da jedino predsjednik ima mandat od naroda, a da je Kongres izraz lokalnih izbornih jedinica i zbog toga u njemu prevladavaju lokalizam i partikularizam. Drugi, pak, tvrde da se institucionalna legitimacija Kongresa potvrđuje kroz senatorsku reprezentaciju, jer senatori reprezentiraju državu, zatim kroz reprezentaciju u Predstavničkom domu, čiji članovi reprezentiraju svoje izborne jedinice, dok Kongres, kao kolektivna institucija, reprezentira čitavu naciju. Sukobi koji eventualno nastaju između predsjednika i Kongresa nastoje se uskladiti političkim pregovaranjem i kompromisima. U suprotnom, trajan i dubok sukob doveo bi u krizu čitav politički sustav (poznat je slučaj sukoba predsjednika Kennedyja s 88 Kongresom 1963). Koordinacija i sukob između predsjednika i Kongresa duboko su usađeni u temelje američkog predsjedničkog sustava.

¹⁹ Ibidem, str. 254.

²⁰ Georgw C. Edwards III, *At The Margins, Presidential Leadership of Congress*, Yale University Press, New Haven, 1989, str. 224.

LITERATURA

- Burns, Peltason, Cronin, *Government by the People*, Englewood Cliffs, 1978.
- Burns, J. M., *The Presidential Government*, New York, 1963.
- Corwin, E. S. *The President Office and Powers*, New York, 1956.
- Coyle, David Cushman, *The United States Political System and How it Works*, New York, 1963.
- Deren-Antoljak, Štefica, *Politički sistem Sjedinjenih Američkih Država*, Zagreb, 1983.
- Deering, J. Christopher, *Congressional Politics*, Chicago, 1989.
- Dodd C. Lawrence and Bruce I. Oppenheimer (c) *Congress Reconsidered* New York, 1977.
- Edwards, C. George, *At the Margins, The Presidential Leadership of Congress*, New Haven, 1989.
- Heineman A. Robert, Peterson A. Steven, Thomas H. Rasmussen, *American Government*, New York, 1989.
- Jones, O. Charles, »Congress and the Constitutional Politics« u: Christopher J. Deering, *Congressional Politics*, Chicago, 1989.
- Ladd Everett Carl, *The American Polity, The People and their Government*, New York, 1985.
- Muskie S. Edmund, Kenneth Rush, Keneth W. Thompson, *The President, The Congress and Foreign Policy*, New York, 1986.
- Oleszek, J. Walter, *Congressional Procedures and the Policy Process*, Washington, D. C. 1989.
- Rose Richard, *The Postmodern President, The White House Meets the World*, Chatham, New Jersey, 1988.
- Polsby W. Nelson, *Congress and Presidency*, New Jersey, 1976.
- Schlessinger Arthur M., Jr. *The Imperial Presidency*, New York, 1974.
- Wayne J. Stephen, *The Legislative Presidency*, New York, 1978.
- Wilson Woodrow, *Congressional Government*, Boston 1885. Prijevod, Vilson V. *Vlada Sjedinjenih Američkih Država*, Beograd, 1930.
- Wolfinger E. Raymond sa suradnicima, *Dynamics of American Politics*, New Jersey, 1976.
- Dokumenti*
- Ustav Sjedinjenih Američkih Država

Štefica Deren-Antoljak

*EXECUTIVE-LEGISLATIVE RELATIONSHIPS IN THE POLITICAL
SYSTEM OF THE U.S.A.*

Summary

The autor analyzes the constitutional separation of power as devised by the creators of the American Constitution. Although the legislative, executive and judicial power are separate so that none of them possesses exclusive governing power and all find expression in particular institutions which on principle are independent in terms of organization and functioning, the separation involves mutual control and thus mutual limitation (the checks and balances system). However, during the current the separation of power as devised by the creators of the American Constitution has been upset through the strengthening and even domination of the executive power.

The author analyzes the changes in the executive- legislative relationships that have taken place in recent years and which have substantially influenced the shifting of the gravity center towards executive power. She shows however that Congress continues to play an enormous and vital role in the passing of laws and in representing public opinion. Futher, Congress continues to be an efficient barrier against the domination of executive power although it has ceded its role as initiator to others. The relationships between the President and Congress in current American society are based on the entanglement and mutual dependence of executive and legislative power.