

## Američki konfederalizam

ŠTEFICA DEREN-ANTOLJAK

*Fakultet političkih nauka u Zagrebu*

### *Sažetak*

Klasični model američkog konfederalizma koji je prihvaćen 1777, a stupio na snagu 1781. godine bio je odgovor na jednu posebnu historijsku situaciju. Međutim, konfederalni institucionalni mehanizam u svom praktičnom funkcioniranju postao je izvor kriza pokazujući brojne slabosti i nedostatke. Stoga je razumljivo da su se već veoma rano postavljali zahtjevi za rekonstrukcijom postojećeg konfederalnog sistema konstituiranog »Člancima o konfederaciji« i čvršćim povezivanjem država u jednu političku zajednicu. Široka podjela i oštre razlike u političkim promišljanjima između federalista i antifederalista praćeni kritičkim preispitivanjem konfederalnog sistema, bile su neizbježna posljedica praktičnog pitanja: Kakav oblik demokratske vladavine razviti a da sistem dobro funkcionira? Rješenje je nađeno u novom obliku državnog uređenja — federativnom — koje se bitno razlikovalo od ranijeg, konfederalnog.

### *Uvod*

Rješenja izlaza iz duboke političke, državne i gospodarske krize koja je zahvatila jugoslavensko društvo i državu, pojedine republike traže u stvaranju saveza suverenih država odnosno u konfederalnoj opciji. U političkoj i pravnoj teoriji pojmu konfederacije nije se dosada pridavala veća pažnja niti je taj model preciznije analiziran niti su o njemu vođene sveobuhvatnije znanstvene rasprave. Relativno slab interes teorije pa i šire stručne javnosti za proučavanje konfederacije kao modela »državnog uređenja« mogao bi se objasniti raširenim mišljenjem da konfederacije pripadaju prošlosti i da su u političkom razvoju predstavljale samo etapu na putu stvaranja drugih oblika povezivanja — federacija (savezne države) ili unitarno organiziranih država. Međutim, postoje mišljenja da taj proces može biti i obrnut.

U svijetu danas ne postoji ni jedna prava konfederacija (posljednji je bio Njemački savez do 1871. godine) osim Evropske zajednice, koja po svojoj organizaciji i načinu odlučivanja nosi određena obilježja konfederacije *sui generis*. »Iz kolektivne organizacije kao Liga naroda i Ujedinjeni narodi neka su vrsta državnog saveza«.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Juraj Andrassy, *Medunarodno pravo*, Zagreb 1976, str. 93

Važno je spomenuti da, osim nekih jugoslavenskih republika, u najnovije vrijeme i u Sovjetskom Savezu rješenje problema krize sovjetske federacije također se traži u savezu suverenih sovjetskih republika. Nedavno objavljen Nacrt Saveznog ugovora,<sup>2</sup> koji je bio u središtu rasprave četvrtog saziva Kongresa narodnih deputata SSSR kao najvišeg političkog i zakonodavnog organa sovjetske države, izazvao je različita reagiranja i ocjene kako u raznim nacionalnim sredinama tako i u različitim političkim grupama.

Prije nego što izložimo *američki model konfederacije* ukratko ćemo razmotriti što zapravo predstavlja *konfederacija* i po čemu se ona razlikuje od federacije, budući da je riječ o potpuno drugačijem obliku državnog povezivanja i organiziranja.

Za razliku od federacije kao savezne države zasnovane na ustavu kao najvišem pravnom aktu, konfederacija je poseban oblik saveza više suverenih država koji se konstituira na osnovi međunarodnog ugovora radi ostvarivanja određenih zajedničkih interesa (ciljeva) preciziranih takvim ugovorom, ostavljajući pritom državama-članicama punu samostalnost u rješavanju svih drugih pitanja. Formiranjem konfederacije ne nastaje nova država koja bi stajala iznad država-članica. Povezivanjem u konfederativnu zajednicu svaka država-članica pojedinačno zadržava sve svoje državne atribute — suverenitet, slobodu, nezavisnost i samostalnost, a u međunarodnim odnosima svoj međunarodnopravni subjektivitet (npr. šalje i prima diplomatske predstavnike, kako u države izvan konfederacije tako i u članice konfederacije, sklapa međunarodne ugovore itd.). Konfederacija se kao cjelina može javiti kao zaseban međunarodnopravni subjekt samo u onim poslovima koji su ugovorom utvrđeni kao poslovi od zajedničkog interesa (npr. vanjski poslovi, sklapanje mira, objava rata). Budući da pravnu osnovu njezina postojanja čini međunarodni ugovor (često nazivan konfederalnim paktom), a koji je po formi i sadržaju međudržavni ugovor, na konfederaciju se primjenjuju pravila međunarodnog prava. Tim se ugovorom, pored prava i dužnosti država-članica, utvrđuju organizacija i zajednički organi konfederalnog saveza.

Iako u literaturi međunarodnog prava postoje izvjesna neslaganja u određivanju pravnog karaktera konfederacije, većina se teoretičara slaže da konfederacija nije jedna država, već savez suverenih država<sup>3</sup> zasnovan na međunarodnom ugovoru kojim se reguliraju zajednički interesi i ciljevi te zajednička politika članica

<sup>2</sup> Vidi: *Pravda*, 24. studenoga 1990, br. 328/1990, Moskva, str. 3.

<sup>3</sup> »Državni savez nije jedna država. Ne postoje jedno državno područje ni državljani saveza, nego samo područja i državljani pojedinih država. Postoje zajednički organi, ali redovito oni nemaju pravo izvršavanja u pojedinim državama, a napose nemaju izravne vlasti nad podanicima. Pojedine države saveza zadržavaju suverenost, pa su i dalje subjekti međunarodnog prava. Ali za poslove koji su na savez preneseni nastupa i sam savez kao subjekt međudržavnog prava, te može imati pravo poslanstva i sklapanja međunarodnih ugovora. Kao što je sam državni savez osnovan ugovorom članova, tako mogu članovi među sobom ulaziti i u druge ugovorne i vanugovorne odnose. Oni mogu između sobom voditi rat. Ako jedan od njih vodi rat, protiv treće države, ostali mogu zadržati stav neutralnosti.« Juraj Andrassy, *Međunarodno pravo*, Zagreb 1976, str. 93.

konfederacije. Konfederalna skupština delegata, kao njen glavni zajednički organ, nema pravo izvršavanja u pojedinim državama, a napose nema izravne vlasti nad građanima.

Naime, dok se federacija zasniva na dva konstitutivna elementa — državama-članicama i građanima, isključivi elemenat konfederacije su države članice, bez pojedinaca. Glavni organ federacije je dvodomni parlament, u kojem jedan dom reprezentira građane, a drugi federalne jedinice; njegove odluke neposredno ili automatski obavezuju građane federalnih jedinica. Konfederalnu skupštinu pak čine delegati svake države-članice zasebno, a u svom radu vezani su imperativnim mandatom i odgovaraju organu države-članice koja ih je delegirala. Odluke izglasane u konfederalnoj skupštini nisu obavezne za građane država-članica, budući da konfederacija nema vlast nad građanima njenih država. One postaju obavezne tek kad ih usvoje nadležni organi država-članica i ozakone procedurom utvrđenom unutrašnjim propisima.

Odluke se u konfederaciji najčešće donose jednoglasno (konsenzusom) i smatraju se međunarodnim ugovorom među državama. Za punovažnost ugovora, kao i za svaku promjenu nadležnosti zajedničkih organa, potrebna je suglasnost svih država-članica. U protivnom, ne može doći do izmjene ili članica koja na nju ne pristaje može izići iz konfederacije. No, pritom je važno dopušta li joj to konfederalni ugovor. Ako neka država iz bilo kojeg razloga želi izaći iz konfederacije, a ugovor joj to dopušta, za nju on prestaje važiti. Međutim ako ugovor to ne dopušta, čin izlaska iz konfederalnog saveza smatrao bi se povredom međunarodnoga prava i povukao bi za sobom određene sankcije. Ukoliko država-članica smatra da je konfederalna skupština donijela neku nezakonitu odluku, može je proglasiti privremeno nevažećom te zatražiti od svih članica da zajedno odluče je li odluka suprotna odredbama ugovora.

Funkcije koje ulaze u djelokrug federacije ili konfederacije teško je oštro razgraničiti, budući da ne postoje područja isključivo vezana za jedan ili drugi oblik državne organizacije. Ono što je važno istaknuti jest njihova količina, jer konfederacija obavlja relativno mali broj funkcija, a u federaciji one su mnogobrojne. Tako je, primjerice, zajednička obrana važan razlog formiranja i federacije i konfederacije. U federaciji se sva pitanja koja se odnose na obranu zemlje, organiziranje oružanih snaga i odlučivanja o ratu i miru nalaze u nadležnosti savezne države. U konfederaciji odgovornost za formiranje, financiranje i obuku vojnika pada isključivo na teret država-članica, a ukoliko postoje zajednički vojni kontingenti, oni se nalaze pod važnom komandom određenog organa konfederacije.

Što se tiče predsjedavanja u konfederaciji, postoje različita iskustva: u američkoj konfederaciji predsjedavao je s jednogodišnjim mandatom predsjednik kojeg je birao Kongres, dok je u Švicarskoj bio primijenjen rotacijski princip država-članica. Važno je istaknuti da sve vrste javnih prihoda u konfederaciji pripadaju isključivo državama-članicama, koje po određenom kriteriju izdvajaju jedan dio (u obliku kvota) za podmirenje zajedničkih troškova.

Kao primjeri konfederativnog udruživanja kroz povijest ističu se Sjedinjene Nizozemske oblasti (1579—1795), Sjevernoamerički savez (1781—1787), Švicarska konfederacija (1291—1798. i 1815—1848). Švicarska konfederacija, koja se povijesno stvarala na osnovi zasebnih ugovora koje su pojedini kantoni međusobno sklapali radi zajedničke obrane i realizacije drugih zajedničkih interesa, s vremenom je (1848) prerasla u federativnu državu zadržavši mnogo konfederativnih elemenata. Interesantno je spomenuti i Rajnsku konfederaciju (1806—1813) te Njemački savez (konfederacija) koji nastaje poslije sloma Napoleona 1815, ali jačanjem ideje nacionalnog jedinstva dolazi do formiranja njemačke federacije 1871. godine.

Konfederativna udruženja javljaju se i u najstarija vremena kao npr. u staroj Grčkoj tzv. Ahejska liga — savez dvanaest grčkih gradova na Peloponezu, Likijski savez — slobodni savez dvadeset i tri grada, u srednjem vijeku Hansa — Savez sjevernonjemačkih gradova.

Možda je najilustrativniji za ovu temu primjer Sjedinjenih Američkih Država, prve moderne federacije u povijesti, koje su samostalan politički život započele kao *konfederativna zajednica*.

#### *Formiranje američke konfederacije*

Uz istočnu obalu Sjeverne Amerike formiralo se u 17. i 18. stoljeću trinaest engleskih kolonija. Proces njihova stvaranja nije bio ravnomjeran, već je svaka kolonija imala specifične crte nastanka i različite mogućnosti svog razvoja. Struktura ekonomije i sastav imigranata bitno su utjecali na ekonomski i socijalno-politički razvoj kolonija i u velikoj mjeri odredili karakter i tokove političkih i društvenih odnosa u okviru kasnije formirane američke zajednice.

U američkim kolonijama, osobito u gradskim naseljima Nove Engleske, veoma rano izrastaju institucije političke vlasti. Neke od njih, gledano s tadašnjeg aspekta, imaju demokratska obilježja. S političko-pravnog stajališta, i pored toga što su sve kolonije podređene Engleskoj kao matici-zemlji, pravni status kolonija i njihovo političko uređenje međusobno se razlikuje.<sup>4</sup>

Jačanje ekonomske i političke snage kolonija razvilo je njihovu prirodnu težnju za većom samostalnošću prema engleskoj kolonijalnoj dominaciji i time obilježilo razvoj novih odnosa između Engleske i sjevernoameričkih kolonija. To je osobito došlo do izražaja nakon sedmogodišnjeg rata (1756—1763), kad su Englezi, pobjedom nad Francuzima, ukinuli francuski kolonijalni posjed u Sjevernoj Americi i sve ratne troškove, koji su bili veoma visoki, prebacili na svoje sjevernoameričke kolonije u obliku povećanih poreza te raznih uvoznih i izvoznih monopola.

Ideja i težnja za nezavisnošću proširila se kroz sve kolonije i na najbolji način bila izražena i potvrđena dosadašnjem *Deklaracije o nezavisnosti* (1776). Temeljni principi *Deklaracije o nezavisnosti* bili su uvod u izgradnju američkog

<sup>4</sup> John H. Ferguson and Dean E. McHenry, *The American System of Government*, New York 1963, str. 16—19.

sistema ustavne vladavine, i to osobito oni principi gdje se tvrdi da »narod ima pravo da izmijeni ili ukine vladu koja ne poštuje određene temeljne vrijednosti, kao što su život, sloboda i težnja k sreći»; te da uspostavi novu vladu koja će se zasnivati na tim principima i organizira njezine ovlasti na način koji mu se čini najprikladnijim za njegovu sigurnost i sreću.«<sup>5</sup>

Po završetku uspješne borbe protiv Engleske, oslobođene kolonije suočile su se s problemom organiziranja međusobnih političkih odnosa. Već u toku revolucionarnog rata za nezavisnost došlo je do koordiniranog i zajedničkog djelovanja svih kolonija; stvorene su zajedničke vojne snage pod jedinstvenom komandom, ali nije došlo i do povezivanja kolonija u jedinstvenu državu. Da bi kolonije mogle izraziti zajednički interes, organizirani su kontinentalni kongresi. U toku rata za nezavisnost svaka pojedina kolonija samostalno je organizirala institucije političke vlasti, formirala vlastitu vladu i donijela novi i nezavisni ustav i unutar svog teritorija djelovala kao samostalna državna vlast. Samostalnost koju su pojedine kolonije ostvarile u toku borbe protiv britanske vlasti shvaćena je kao osnova nove državnosti bivših kolonija.

Takvo uređenje uspostavljeno oslobađanjem ranijih kolonija omogućilo je državama da se ponašaju kao suverene i samostalne političke tvorevine s posebnom političkom vlašću — s vlastitim ustavom i državnim organima — zakonodavnim, izvršnim i sudskim — i s vlastitom vojskom. One su, kao što se vidi, imale sve atribute države. Zbog toga je i posve razumljivo što je politička zajednica u koju su se postupno udružile ove države, kao izraz težnji da se stvori nova, zajednička vlada, po načinu i obliku međusobnog povezivanja i reguliranja međusobnih odnosa, imala karakteristike labavog saveza suverenih i samostalnih država ili konfederacije, bez obzira što je po riječima Članaka o konfederaciji trebala imati trajni karakter.

Američka konfederacija je nastala pošto su pojedine države prihvatile akt poznat kao Članci o konfederaciji (The Articles of Confederation) koje je zajednički revolucionarni Kongres u Philadelphiji nakon dugih rasprava usvojio 15. studenoga 1777, a sve države (bivše kolonije) ratificirale do 1. ožujka 1781.<sup>6</sup> U raspravama pri donošenju tog akta nije postojala suglasnost o nekim temeljnim pitanjima organizacije međusobnih odnosa i upravljanja. Jedna grupa delegata zalagala se za »prava država« odnosno za što potpunije osamostaljivanje država kao i za koncentraciju vlasti u državama kao nezavisnim političkim cjelinama, dok je druga, na čijem je čelu bio John Dickinson iz države Delaware, ujedno i predsjedavajući odbora čiji je zadatak bio da napiše tekst Nacrta konfederacije, zastupala mišljenje o potrebi jake centralne vlasti kojoj bi sve države bile potčinjene. Nakon dugih rasprava i suprotstavljenih mišljenja, a da bi se udovoljilo objem društvenim grupama, rješenje je nađeno u kompromisu koji je omogućio stvaranje takve političke zajednice koja, s jedne strane, osigurava samostalnost i suverenitet postojećih oslobođenih država, a s druge strane ih povezuje u

<sup>5</sup> Declaration of Independence, 1776. nalazi se u: »We hold these Truths...«, A Documentary History of the United States, New York 1964, str. 42.

<sup>6</sup> Nacrt Članaka o konfederaciji pripremio je John Dickinson. U toku 1777. sve države, osim Marylanda, izvršile su potrebnu ratifikaciju.



labav savez radi ostvarivanja određenih zajedničkih interesa i ciljeva ostavljajući im samostalnost u rješavanju ostalih pitanja. Princip da »svaka država zadržava svoj suverenitet, slobodu i nezavisnost, i svaku vlast, nadležnost i pravo koja izričito nisu ovim aktom delagirana Sjedinjenim Državama predstavljenim u Kongresu«<sup>7</sup> izražen je u članu II. *Članaka o konfederaciji*. Članci o konfederaciji predviđaju trajni savez između država pod nazivom Sjedinjene Američke Države.

Cilj Saveza utvrđen je u čl. III. *Članaka o konfederaciji*: »Navedene države ulaze u čvrst savez prijateljstva međusobnog i općeg blagostanja, obavezujući se međusobno da će pomoći jedna drugu protiv svake prijetnje silom ili napada na njih, ili na neku od njih iz razloga religije, suvereniteta, trgovine ili pod bilo kakvim izgovorom.«<sup>8</sup>

Da bi se što bolje osiguralo i ovjekovječilo međusobno prijateljstvo i saobraćanje među ljudima različitih država u savezu, slobodni građani jedne države uživaju u svakoj drugoj državi jednake privilegije i imunitet kao i njegovi građani, a sve javne isprave vrijede u svim državama (čl. IV. *Članaka o konfederaciji*).

Jedini zajednički organ američke konfederacije bio je Kongres, jednodomno tijelo u kojem je svaka država u odlučivanju o zajedničkim poslovima bez obzira na veličinu i važnost imale pravo samo na jedan glas iako je mogla slati 2 do 7 delegata. Delegate za Kongres iz dotične države određuje zakonodavno tijelo svake države. Nijedna osoba, međutim, ne može biti delegat duže od tri godine u razdoblju od šest godina (čl. V). Države mogu opozvati svoje delegate, a svaka država snosi troškove svoje delegacije.

U čl. VI. *Članaka o konfederaciji* nametnuta su neka ograničenja suverenitetu država-članica saveza. Tako npr. ni jedna država ne može slati ni primati ambasadore bez pristanka Kongresa niti odlaziti na konfederacije u inozemstvo, sklapati ugovore ili saveze s drugim državama. Nadalje, države-članice ne mogu sklapati međusobne ugovore ili saveze bez pristanka Kongresa SAD. Također, ni jedna država ne može nametati poreze i carine koji su suprotni odredbama ugovora koji je već zaključio Kongres SAD s nekom stranom državom. U vrijeme mira, države neće držati mornaricu niti kontingente vojske, osim onoliko koliko je neophodno za obranu države, a nijedna država neće ulaziti u rat bez pristanka Sjedinjenih Država osim ako je napadnuta (čl. VI). Sve ratne, ali i sve druge, zajedničke troškove snosit će države-članice srazmjerno vrijednosti svog zemljišta kojim raspolažu unutar svake države (čl. VIII).

Ovlaštenja kongresa iako formalnopravno dosta široka, u praksi su pokazala mnogo nedostataka. Prema odredbama *Članaka o konfederaciji* (čl. IX) Kongresu je povjereno isključivo pravo da odlučuje o miru i ratu i upravlja vođenjem rata, neposredno rukovodi oružanim snagama, određuje veličinu kopnene vojske i mornarice koje mogu držati pojedine države, vodi vanjske poslove (šalje i prima ambasadore i ostlo diplomatsko osoblje), potražuje novac od pojedinih država, kuje novac i emitira novčanice, određuje vrijednost kovanog novca, or-

<sup>7</sup> George B. de Huszar and Henry W. Littlefield (ed.), *Basic American Documents*, Paterson, New Jersey 1961, str. 46.

<sup>8</sup> *Ibidem*, str. 46 i 47.

ganizira poštansku službu, sklapa međunarodne ugovore, regulira trgovinu s Indijancima i rješava granične sporove između država. Sva ostala ovlaštenja koja nisu prenijeta na Kongres ostala su u nadležnosti država, uključujući i pravo oporezivanja i reguliranja trgovine. S druge pak strane, financijske ovlasti Kongresa svodile su se na utvrđivanje neophodnih financijskih sredstava, posuđivanje novca i izdavanje novčanica. Kongres je bio obavezan svakih pola godine državama-članicama saveza prezentirati troškove i dobiti njihov pristanak. No, posebno je važno da Kongres nije imao pravo određivati poreze niti mogućnost neposrednog ubiranja prihoda, već je u pogledu financijskih sredstava bio potpuno ovisan o pristanku država-članica.

Osobito važne odluke donosile su se prihvaćanjem svih država-članica, a za ostale odluke tražila se suglasnost najmanje devet od ukupno trinaest država. Kongres je imao i ovlaštenje da imenuje tzv. Odbor država u koji je ulazio po jedan delegat iz svake države, za obavljanje zajedničkih poslova u vrijeme dok Kongres ne zasjeda.<sup>9</sup> Nadalje, Kongres je mogao formirati i druge odredbe i imenovati funkcionare, te predsjednika Odbora država, ali nitko nije mogao biti predsjednik više od jedne godine u razdoblju od tri godine.

Odluke Kongresa obavezivale su države-članice jer one su bile isključivi subjekt konfederacije, a za građane su odluke postajale obavezne tek onda kada su ih prihvatili i ozakonili organi njihove države. To znači da Kongres, iako vrhovni organ konfederacije, nije imao nikakvog izravnog kontakta i neposrednu vlast nad građanima niti ih je mogao na bilo što u okvirima svoje nadležnosti zakonski obavezivati. Međutim, države-članice bile su obavezne izvršavati odluke Kongresa konfederacije. Za provođenje zaključaka Kongresa nisu postojali posebni izvršni organi konfederacije niti zajedničko sudstvo. Tako se s puno osnova može tvrditi da američka konfederacija nije imala sve bitne karakteristike države već je predstavljala samo ograničen savez suverenih i samostalnih država. Svaka promjena *Članaka o konfederaciji* zahtijevala je pristanak Kongresa i potvrdu zakonodavnih tijela svih država.

Samostalni život nove američke političke i državne zajednice uskoro su opteretili brojni i raznovrsni problemi, a prije svega privredne teškoće,<sup>10</sup> nedostatak novca, inflacija, prezaduženost seljaka, problemi tzv. zapadnih teritorija te oružani sukobi, pobune i nemiri unutar i između država. Međutim, Kongres nije raspolagao legalnim sredstvima da se uhvati u koštac s krupnim problemima u sređivanju nezadovoljavajućeg stanja u državama. Umjesto koordinirajućeg faktora i osnove za okupljanje svih država i rješavanje njihovih zajedničkih političkih i ekonomskih pitanja, Kongres je postao institucija drugorazrednog značaja, nepodesan da upravlja Amerikancima. Naime, konfederacija je nastala u vrijeme kad je svaka država željela sačuvati svoju suverenost, kad trgovinski sukobi i carinska ograničenja<sup>11</sup> među državama nisu postojali, a obaveze prema

<sup>9</sup> George B. de Huszar and Henry W. Littlefield, *cit. djelo*, str. 51–52.

<sup>10</sup> Godine 1783. državni dug iznosio je 42,000.000 američkih dolara, od toga 8,000.000 dugovi inozemstvu: Nizozemskoj, Francuskoj i Španjolskoj.

<sup>11</sup> Država New York je stavljala carinske barijere da bi zaštitila svoju robu od uvoza robe iz New Jersey, a Connecticut je npr. bojkotirao robu uvezenu iz New Yorka.

inozemstvu nisu bile velike. Međutim, u promijenjenim okolnostima nedostaci konfederacije, na koje je ukazivano već i prije njezina uspostavljanja, u praktičnoj su primjeni došli do svog punog izražaja s neposrednim i dalekosežnim posljedicama. Zbog toga je razumljivo što su se već rano javljale pristalice stvaranja novih odnosa u upravljanju državama, s idejom o potrebi revidiranja *Članaka o konfederaciji*.

Nema sumnje da se najvidljiviji nedostatak konfederacije odnosio na nepostojanje ovlaštenja Kongresa da regulira trgovinu među državama i primjenjuje ekonomske mjere i sankcije (pravo kontrole nad trgovinom ostavljeno je državama). Međutim, ozbiljan nedostatak s dalekosežnim posljedicama predstavljalo je nepostojanje posebnih izvršnih organa (konfederacije) odnosno centralne vlade, zbog čega Kongres nije mogao naređivati izvršavanje ni vlastitih zaključaka koji su proizlazili iz ovlaštenja koja su mu bila povjerena odredbama *Članaka o konfederaciji*. Nadalje, Kongres nije imao nikakvih samostalnih financijskih izvora jer je porezni sistem bio tako koncipiran da Kongres nije imao pravo određivati poreze niti je imao mogućnosti da neposredno ubire prihode. Stoga je u pogledu financijskih sredstava bio potpuno ovisan o pristanku država-članica, a ove pak obavezu da uplaćuju određene kvote u zajedničku blagajnu jednostavno nisu dobrovoljno ispunjavale. Kongres je npr. imao pravo sklapati međunarodne ugovore, ali nije raspolagao vlastitim sredstvima da izvrši ugovorne obaveze.

Navedeni nedostaci američke konfederacije ozbiljno su ugrozili njezin daljnji opstanak, kao i politički i ekonomski prosperitet i vanjsku sigurnost sjevernoameričkih država. Zbog toga su sve izraženiji zahtjevi kako političara i intelektualaca tako i bogatijih društvenih slojeva Amerike za promjenom postojećeg stanja konstituiranog *Člancima o konfederaciji* i za čvršćim povezivanjem država u jednu političku zajednicu. Najradikalniji su se zalagali za stvaranje unitarne države s jakom nacionalnom centralnom vladom. Međutim, zbog postojećih različitosti uvjetovanih historijskim, tradicionalnim, ekonomskim i etničkim i drugim razlozima, a koje vuku svoje porijeklo još iz kolonijalnog razdoblja, objektivno se činilo neprihvatljivim povezivanje američkih država u jedinstvenu unitarnu državu. Umjerenije grupe privržene lokalnim političkim zajednicama i slobodama te »pravima država« težile su reorganizaciji saveza uklanjanjem njegovih nedostataka. Potreba da se održi jedinstvo trinaest država, a posebno da se formira jedna čvršća i jedinstvenija zajednica s jačom centralnom vlasti, bila je nužna pretpostavka daljnjeg razvoja kao i poduzimanja značajnih unutrašnjopolitičkih i vanjskopolitičkih mjera. Da bi se to moglo ostvariti, neophodno je bilo, prije svega, ukloniti sve nedostatke konfederacije, i uspostaviti djelotvornu, izvršnu vlast koja bi osigurala zajednički ekonomski život i regulirala nesmetane trgovinske veze i odnose među državama. Nadalje, odluke Kongresa trebalo je učiniti obaveznima ne samo za države-članice već i za građane, a da bi se one mogle provoditi, nužno je bilo formirati i federalno sudstvo. Prevladavalo je mišljenje da jedino savezna država, a ne postojeća konfederacija, može osigurati i jamčiti sigurnost pred vanjskim opasnostima i unutrašnjim svadama i nemirima.



Jedan od najoštrijih kritičara Američke konfederacije i zagovornik potrebe njezina mijenjanja bio je Alexander Hamilton. Štaviše, on je i prije ratifikacije *Članaka o konfederaciji* ukazivao na njene nedostatke. U pismu Georgu Clintonu, 13. veljače 1778, (prije nego što su *Članci o konfederaciji* bili ratificirani) Hamilton je pisao: »Ima jedna stvar koja često zaokuplja moju misao, i koja zahtjeva pažnju svakog među nama ko ima razuma i razboritosti — mislim na degenerisanje predstavništva u velikom saboru Amerike. Tužna je istina, gospodine, čije posledice svakodnevno vidimo i osećamo, da u pomenutom telu nema mnogo mudrosti, kao što bi trebalo da bude i kao što uspeh naše stvari apsolutno zahteva. Amerika je jednom imala predstavništvo koje je moglo biti na čast bilo kojem dobu i naciji. Sadašnji otpadak zbunjuje i opasan je... Kako se može ispoljiti naša zajednička snaga, ako je njeno prikupljanje u tako slabim, glupim i nesigurnim rukama? Kako se može nadati uspehu u našim evropskim pregovorima, ako evropske nacije nemaju poverenja u mudrost i snagu velike kontinentalne vlade?«<sup>12</sup> A u pismu delegatu iz države New York u Kontinentalnom Kongresu, James Duaneu, od 3. rujna 1780 Hamilton je iznio svoju koncepciju vlade: »Prvi korak mora biti davanje Kongresu ovlašćenja koja će odgovarati javnim potrebama... Konfederacija, po mom mišljenju, treba da da Kongresu puni suverenitet, osim u onim stvarima unutrašnje politike koje se tiču imovinskih prava i odnosa između pojedinaca i utvrđivanja unutrašnjih poreza.«<sup>13</sup> Hamilton je smatrao da konfederacija mora raspolagati trajnim prihodima, koje bi osiguravala na taj način što bi samostalno utvrđivala i sakupljala prihode iz poreza. »Vlast bez sredstava u jednom političkom društvu, to je puko ime. Sve dok traje potpuna nezavisnost Kongresa od povremenih dodela sredstava od strane države za isplate troškova federalne vlade ona ne će imati ni dostojanstva, ni snage ni kredita.«<sup>14</sup>

Svjestan velikih nedostataka postojećeg konfederalnog sistema, Hamilton je već 1782. godine predložio zakonodavnom tijelu svoje države New York rezoluciju kojom se željelo potaknuti druge države na sazivanje Ustavotvorne skupštine. Tu su rezoluciju jednoglasno prihvatila oba doma zakonodavnog tijela države New York i ona je predstavljala polaznu osnovu u pravcu sazivanja Ustavotvorne konvencije. Hamilton će se kasnije serijom napisa predstaviti kao jedan od najaktivnijih federalista, a iz njegovih napisa veoma jasno će se nazirati njegovi federalistički stavovi o budućoj organizaciji vlasti u Americi te njegovo zalaganje za donošenje novog Ustava na principima federalizma i jake centralne vlade.

Odgovarajući na pismo Johna Jaya 1786. godine, tadašnjeg sekretara vanjskih poslova konfederacije, koji je također osjećao da cjelokupna unutrašnja situacija u Americi vodi u duboku političku i ekonomsku krizu, George Washington je pisao: »Vaše osećanje da se naša situacija ubrzano približava krizi podudara

<sup>12</sup> Richard B. Morris (ed.) *The Basic Ideas of Alexander Hamilton*, New York, 1956. i 1965. Citirano prema: dr Vojislav Stanovčić, »O karakteru i političkim idejama Federalističkih spisa« u: Aleksander Hamilton, Džems Madison, Džon Džej, *Federalistički spisi*, Beograd 1981, str. 26. i 27.

<sup>13</sup> *Ibidem*, str. 27.

<sup>14</sup> Citirano prema: dr Vojislav Stanovčić, *O karakteru i političkim idejama Federalističkih spisa*, Beograd 1981, str. 28.

se s mojim sopstvenim. Šta će biti ishod takode je i izvan dometa mojih mogućnosti predviđanja. Ima grešaka koje moramo ispraviti. Mi smo verovatno imali suviše dobro mišljenje o ljudskoj prirodi kad smo pravili našu Konfederaciju. Iskustvo nas je poučilo da ljudi bez intervencije prinudne sile neće prihvatiti ni izvršiti mere koje su na najbolji način sračunata na njihovo dobro. Ja ne vidim da mi možemo opstati kao nacija a da negde ne lociramo vlast, koja će celu uniju prožeti na onako energičan način kao što je to slučaj s vlašću pojedinih država... . Plašiti se da Kongresu sastavljenom kao što telo jeste, poverite široka ovlašćenja radi nacionalnih ciljeva, izgleda mi kao klimaks rasprostranjenog apsurdna i ludosti. Može li Kongres svoja ovlašćenja vršiti na štetu naroda, a da time kongresmeni i sami sebe ne pogode u istoj ili većoj meri? Zar se rotacijom ne postiže da se oni posle vršenja funkcije moraju pridružiti običnoj masi građana?... Mnogi su mišljenja da je Kongres suviše često pribegavao pokornom i poniznom tonu u upućivanju zahteva državama, kad je imao pravo da ispolji svoju vlast i naredi poslušnost. U situaciji kakva jest, rekvizicije su jedno savršeno ništa kad trinaest suverenih, nezavisnih razjedinjenih država mogu po svom izboru da o njima raspravljaju i da odbiju da po njima postupe... . Ako zakonodavnim telima država kažete da su prekršili mirovni ugovor i da su narušile prerogative Konfederacije oni će vam se smejati u lice... Ima mnogo razloga za bojazan da će bolji ljudi, nezadovoljni okolnostima, početi da se spremaju za bilo kakvu revoluciju. Mi smo skloni da trčimo od jedne do druge krajnosti... Kakve začuđujuće promene može doneti nekoliko godina. Kažu mi da čak i ličnosti zasluženog poštovanja bez zaziranja govore o monarhističkom obliku vladavine. Razmišljanje prethodi onome što se govori, a onda, odatle do akcije ostaje samo jedan korak... Kakav će biti trijumf naših neprijatelja što se potvrđuju njihova predviđanja! Kakav trijumf za branioce despotizma da otkriju da smo mi nesposobni da sami sobom upravljamo i da su sistemi zasnovani na jednakoj slobodi puki ideali i zablude.<sup>15</sup> I mnogo drugih istaknutih ličnosti javnog života izražavalo je potrebu za poduzimanjem energičnih mjera radi izmjene postojećeg uređenja konfederacije. U takvim okolnostima potekla je inicijativa iz Virginije početkom 1786. o zajedničkom sastanku s predstavnicima drugih država kako bi se raspravili međusobni trgovački odnosi i razmotrilo koliko bi i jednoobrazni sistem reguliranja trgovine pridonio trajnijoj suradnji među državama i ostvarenju zajedničkih interesa i ciljeva. Na zasjedanju koje je održano u Washingtonovoj kući u Mount Vernonu, Virginija je predložila sastanak svih delegata država u cilju donošenja zajedničkih trgovinskih propisa i reguliranja drugih važnih pitanja konfederalnog sistema. Svi planovi o efikasnijem razvoju trgovine i početnim oblicima usklađivanja trgovinskih zakona trebali su biti analizirani u Annapolisu u jesen 1786. Međutim, zbog slabog odaziva delegata (odazvali su im se samo delegati pet država) nakon dužih rasprava odlučeno je da se nova konvencija održi u Philadelphiji drugog ponedjeljka u svibnju 1787. godine. Prijedlog iz Annapolisa bio je upućen Kongresu da ga usvoji i preporuči državama-članicama da ga prihvate. No, prije nego što je Kongres prihvatio i prosljedio preporuku iz

<sup>15</sup> *Ibidem*, str. 31—32.

Annapolisa državama, skupština Virginije je 16. listopada 1786. donijela odluku da svoje delegate pošalje u Philadelphiju, a takvu istu odluku donijelo je još šest država.

Philadelphijska konvencija, kojom je predsjedavao George Washington (sastala se 14. svibnja i radila do 17. rujna 1787), s obzirom na ulogu koju je imala, s pravom je nazvana Ustavotvornom skupštinom a po važnosti svojih zaključaka i donošenju prijedloga novog Ustava, koji je potpisalo 39 od 55 delegata, ušla je u povijest Sjedinjenih Američkih Država.<sup>16</sup>

Na Philadelphijskoj skupštini, kojoj su prisustvovali najugledniji i najutjecajniji ljudi država saveza<sup>17</sup> i koji su pridonijeli stvaralačkoj, ali u isto vrijeme i veoma oštroj i burnoj atmosferi, po prvi put jasno izražena težnja za iznalaženjem zajedničkih rješenja u cilju obrane vlastitih ekonomskih interesa, ali i rješavanja drugih važnih pitanja konfederalnog sistema. Dio delegata energično je zahtijevao stvaranje novog ustava. Tu težnju jasno su izrazili predstavnici Virginije. Njihov plan, čiji je autor po svemu sudeći bio James Madison, poznat kao »Plan Virginija« ili plan »Velikih država« isticao je potrebu za ustanovljavanjem vlade koja će pružati i garantirati sigurnost protiv unutrašnjih i vanjskih opasnosti. U svom elaboratu Madison je detaljno izložio nedostatke i slabosti tadašnjeg Američkog konfederalnog ustrojstva, jasno istaknuvši osam temeljnih uzroka odnosno mana tadašnjeg političkog sistema Sjedinjenih Američkih Država dokazujući da je taj oblik organizacije vlasti neodrživ u postojećim okolnostima. Po ocjeni Madisona najvažniji nedostaci bili su slijedeći: nepoštivanje zahtjeva saveza za sredstvima od strane država, zadiranje država u konfederalna ovlaštenja, kršenje zakona i Konfederalnog ugovora od strane država, prekoračivanje prava država u međusobnim odnosima, nesposobnost konfederacije da djeluje u poslovima od zajedničkih interesa, nedovoljna garancija ustava i zakona država protiv unutrašnjeg nasilja i pobuna, nepostojanje sankcija za kršenje zakona konfederacije te prekobrojnost i česta promjenjivost zakona država.<sup>18</sup>

Delegati Virginije istaknuli su potrebu za jedinstvenom i jakom centralnom vladom, vrhovnom u zakonodavstvu, sudstvu i upravi, i predložili nacrt prema kome bi Kongres morao biti sastavljen od dva doma, a predstavništvo u oba doma temeljilo bi se na proporcionalnom broju stanovnika svake države. Time

<sup>16</sup> Andrew C. McLaughlin, *Foundations of American Constitutionalism*, Greenwich, Conn., 1966. str. 95.

<sup>17</sup> *Virginija* je delegirala između ostalih: Georgea Washingtona, Jamesa Madisona, Edmunda Randolpha, Georgea Masona i Georgea Wythea; *Pennsylvanija*: Benjamina Franklina, Roberta Morrisa i Jamesa Wilsona, *Massachusetts*: Rufusa Kinga, Elbridgea Garya i Keyleba Stronga, *Connecticut*: Williama Johnsona, Rogera Shermana i Olivera Ellswortha, *New York*: Alexandera Hamiltona, *New Jersey*: Williama Petersona, *South Carolina*: dva brata Pinkneya i Johna Rutledgea. Thomas Jefferson bio je u to vrijeme poslanik u Parizu, a John Adams u Londonu. Samuel Adams nije bio izabran za delegata, a Partic Henry je odbio da prisustvuje Konvenciji. Također nisu bili prisutni ni Thomas Pann i jedan od vodećih antifederalista Richard Henry Lee. John Jay jedan od trojice federalista nije bio delegat na Ustavotvornoj skupštini. Hamiltonovo istupanje na Ustavotvornoj skupštini 18. lipnja 1787. trajalo je punih pet sati.

<sup>18</sup> Neal Riemer, James Madison: *Creating the American Constitution*, *Congressional Quarterly*, Inc. Washington, D. C. 1986, str. 48—49.

bi bio napušten dotadašnji princip prema kome je svaka država, bila ona velika ili mala, imala u Kongresu pravo samo na jedan glas. Sve to, zajedno s izborom predsjednika i drugih izvršnih organa kao i vrhovnih sudaca od strane Kongresa, trebalo je stvoriti osnovu »velikim državama« da preuzmu dominantnu ulogu nad »malima« i neposrednu kontrolu u oba doma.

Prijedlog New Jerseya,<sup>19</sup> iznesen u ime »malih država«, zalagao se za staru strukturu vlasti (konfederalni sistem) onakvu kakvu su predviđali *Članci o konfederaciji*: jednodomni sistem i pravo na jedan glas u svakoj državi, bez obzira na broj stanovnika i njezinu veličinu. To je značilo podršku principu ravnopravnosti država, s tim što je Kongresu dano pravo reguliranja trgovine i određivanja carina. Također je istaknuta potreba za ustanovljavanjem jake nacionalne vlade, uz osiguranje odgovarajućih financijskih sredstava za njene potrebe te formiranje federalnog sudstva.

Alexander Hamilton razočaran s oba predložena prijedloga i zbrinut za daljnji opstanak i sudbinu konfederacije, u svom čuvenom govoru od 18. lipnja 1787. naglasio je da »duhu kontinentalizma« kako ga on shvaća odgovara jedino jaka jedinstvena centralizirana vlast kojoj bi vlade pojedinih država u potpunosti bile podređene. Njegov plan, izložen u 11 točaka, po svom karakteru bio je unitaristički. Hamilton je zastupao stav da se ne može postići napredak konfederacije sve dok postoji suverenitet država. »Da bismo izbjegli zla koja otkrivaju ova razmatranja (misli se na analizu historijskog iskustva drugih konfederacija, prim. Š. D. A.) mi moramo uspostaviti jednu nacionalnu i opću vladu koja će biti potpuno suverena, a ukinuti razlikovanje na države i njihovo delovanje«,<sup>20</sup>

Unatoč teškoćama i sukobima u rješavanju političkih i ekonomskih veza i odnosa između »velikih« i »malih« država, delegati Connecticuta izrazili su spremnost za rješavanje spora kompromisom. Njihovi prijedlozi koji su poslije oštih rasprava prihvaćeni 16. lipnja 1787, poslužili su kao osnova za prijedlog nacrtu novog ustava. Prijedlog Connecticuta predviđao je dvodomnu strukturu Kongresa: predstavnički dom, kojeg bi se članovi birali srazmjerno broju stanovnika, i Senat, u koji bi svaka država birala posrednim putem dva predstavnika bez obzira na veličinu svog područja ili broj stanovnika.

Ovaj kompromisni prijedlog, iako nije riješio sva sporna pitanja, značio je prekretnicu u radu Ustavotvorne skupštine. Rasprave koje su vođene u Ustavotvornoj skupštini bile su veoma oštre jer se polazilo od dijametralno suprotnih koncepcija o budućoj organizaciji političke vlasti u Americi. Karakteristično je da je niz spornih pitanja<sup>21</sup> u prvom redu o karakteru federacije i položaju velikih i malih država u njoj (tzv. podjeli nadležnosti između savezne države i država), zatim o karakteru republikanske vlade i njenom sastavu, o strukturi Kongresa, karakteru Predstavničkog doma i Senata, dužini trajanja mandata, načinu izbora članova oba doma Kongresa, mjestu i ulozi predsjednika republike, i njegovim

<sup>19</sup> Prijedlog New Jerseya podnio je William Peterson.

<sup>20</sup> Citirano prema: dr Vojislav Stanovčić, *cit. djelo*, str. 42. i 43

<sup>21</sup> Saul K. Padower, *The Living U. S. Constitution*, New York 1953, str. 21..



ovlaštenjima, načinu njegova izbora i dužini mandata, pravu glasa i uvjetima koje građanin treba ispuniti da bi to pravo uživao, zatim pravo naroda na učesće u vladi te niz drugih složenih i oprečnih interesa riješeno je kompromisom između industrijsko-trgovačkih interesa Sjevera i agrarnih interesa vlasnika plantaža i poljoprivrednih producenata s Juga. Međutim, još jedno rješenje važnog pitanja podijelilo je sudionike Ustavotvorne skupštine, a odnosilo se na pitanje širine demokracije odnosno širine demokratskog principa organiziranja republikanske vlade izraženog u ustavnim odredbama.

Tek što je ustavotvorna skupština završila svoj četveromjesečni rad razbuktalesu se nove rasprave, osobito u onim državama koje nisu željele ratificirati predloženi Nacrt Ustava. Delegatima je bilo jasno da nema pune suglasnosti oko teksta Ustava jer je ukupno 55 delegata Ustavotvorne skupštine iz 12 država (Rhode Island nije poslao svoju delegaciju) samo 39 potpisalo prijedlog novog Ustava. Daljnja sudbina ustavnog dokumenta ovisila je o ratifikaciji skupština pojedinih država. Veoma oštra kampanja federalista praćena političkim i teorijskim raspravama bila je usredotočena na one države koje su pružale otpor novim ustavnim koncepcijama i u kojima su djelovali utjecajni antifederalisti tj. opozicija predloženom tekstu ustava. Antifederalisti<sup>22</sup> su sebe smatrali »pravim federalistima«, a svoje protivnike, koji su pak sebe nazivali »federalistima«, smatrali su unitaristima koji se bore za jaku centralnu vladu i ukidanje suvereniteta država-članica saveza.

Zato ne začuđuje što se neposredno nakon završetka rada Ustavotvorne skupštine pojavila u dnevnoj štampi serija pisama (osobito u državi New York) čiji su autori bili poznati antifederalisti George Clinton i Robert Yates, koji su analizom sadržaja Ustava dokazivali da on ukida samostalnost država i individualne slobode i zalagali se za uskraćivanje ratifikacije predloženog Ustava. Antifederalističkim napadima odgovorili su federalisti svojim priložima podržavajući ratifikaciju teksta Ustava kakav je predložila Ustavotvorna skupština 1787. Brojnim napisima u njujorškim novinama objašnjavali su svoje poglede na idejne osnove novog federalnog Ustava, principe koje je sadržavao i ciljeve kojima taj sistem teži, kao i njegove prednosti u odnosu na dotadašnji konfederalni sistem, sa svrhom da utječu na predstavnike države New York u pogledu ratifikacije ustavnog teksta. Kao rezultat takve obrane Ustava nastala je zbirka od 87 političkih eseja pod naslovom *Federalistički spisi ili Federalist* prema zamisli Alexandra Hamiltona i u suradnji Johna Jaya i Jamesa Madisona pod zajedničkim pseudonimom Publius. Federalist je u stvari nastao u neposrednoj političkoj, veoma oštroj, polemici između onih koji su se zalagali za ratifikaciju predloženog Ustava i onih koji su bili protiv. Neposredno po objavljivanju ta je zbirka ocijenjena kao »najbolji komentar o principima vladavine koji su ikada napisani« (Thomas Jefferson u pismu što ga je uputio James Madisonu 1788. godine,<sup>23</sup> a svoj sud o vrijednosti Federalističkih spisa izrazio je i George Wa-

<sup>22</sup> Antifederalisti su bili veoma jaki u državi New York, a najpoznatiji su George Clinton (guverner države New York sedam puta), Robert Yates i John Lansing. Utjecajnijih antifederalista bilo je i u državama Massachusetts, Virginia i Pennsylvania.

<sup>23</sup> Pismo Thomasa Jeffersona Jamesu Madisonu od 18. studnoga 1788. nalazi se u: dr. Vojislav Stanovčić, *cit. djelo*, str. 8.

shington u pismu Alexanderu Hamiltonu 28. augusta 1788, u kojem je istaknuo: »Kad iščeznu prolazne okolnosti i prigodne predstave koje prate ovu krizu, taj će rad zasluživati pažnju potomstva, jer su u njemu otvoreno i kompetentno razmotreni principi slobode i problemi vladavine — koji će uvijek interesovati sve dok ljudi budu udruženi u građansko društvo«<sup>24</sup>. Međutim, bilo je i onih kritičara koji su Federalističke spise interpretirali kao propagandni pamflet<sup>25</sup>.

### *Nedostaci konfederacije*

Nastojeći osigurati podršku za principe koje je sadržavao prijedlog novog federalnog Ustava, a ujedno i pridobiti predstavnike pojedine države za njegovu ratifikaciju (jer Ustav je trebao stupiti na snagu kad ga ratificira devet od ukupno trinaest država), pisci Federalističkih spisa u svojim su esejima raspravljali ne samo o federalizmu i republikanskom političkom obliku već su posebnu pažnju posvetili uočenim nedostacima i nedjelotvornosti ne samo postojećeg američkog konfederalizma već i drugim konfederacijama u svijetu. U tri priloga Federalista (No 18, 19 i 20), za koje se danas smatra da su koautorski rad Hamiltona i Madisona, analizirano je iskustvo konfederacija u staroj Grčkoj<sup>26</sup>, Njemačkoj i Švicarskoj te o holandskoj odnosno belgijskoj konfederaciji, za koje je smatrano da su poučni za SAD. Polazeći od analize iskustava historijskih oblika konfederalnih saveza, pisci Federalističkih spisa, osobito Hamilton, oštro su kritizirali američku konfederaciju, nastojeći pokazati da političke zajednice koje počivaju na konfederalnim osnovama i u kojima svaka članica zadržava puni suverenitet, nisu trajne tvorevine niti jamče vanjsku sigurnost, unutrašnji mir i blagostanje dijelova koji čine savez. Osnovna slabost Njemačke konfederacije prema mišljenju Madisona i Hamiltona jest to što je »pogrešan osnovni princip na kojem je zasnovana, a to je da su članice suverene i da je Diet predstavništvo suverena, da su zakoni upućeni suverenim telima (a ne odnose se na pojedince, kao što je bio slučaj i u američkoj konfederaciji), zbog čega je njemačka imperija telo bez nervnog sistema, nespособno da upravlja sopstvenim udovima, nesigurno pred spoljnom opasnošću i stalno potresano unutrašnjim previranjima«<sup>27</sup>. Stoga oni zaključuju da je »važna istina... da je suveren nad suverenima, vlada nad vladama, zakonodavstvo koje se odnosi samo na zajednice, a ne na pojedince, isto toliko nelogičnost u teoriji koliko je u praksi subverzivno za poredak i ciljeve političke zajednice, jer nadomešta nasilje na mesto blage i dobrobitne prinude magistrata«<sup>28</sup>.

Pisci Federalističkih spisa pojedinačno su u svojim esejima isticali da je neposredan i primarni cilj novog Ustava stvoriti čvršću političku zajednicu federalnog tipa kako bi se ostvarili i drugi ciljevi, a prije svega unutrašnje jedinstvo,

<sup>24</sup> Pismo Georgea Washingtona Alexanderu Hamiltonu od 28. kolovoza 1788. nalazi se u: dr Vojislav Stanovčić, *cit. djelo*, str. 8.

<sup>25</sup> Charles Beard, *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*, New York, 1915.

<sup>26</sup> Aleksander Hamilton, Džems Madison, Džon Džej, Federalistički spisi, Beograd, 1981, No 18: Madison i Hamilton. U tom eseju su analizirani Amfiktionski i Ahajski savez.

<sup>27</sup> Federalistički spisi, No 19: Madison i Hamilton, str. 259.

<sup>28</sup> No 20: Madison i Hamilton, str. 262.

prosperitet te vanjska sigurnost zemlje. A federalizam je oblik koji omogućuje republikansko uređenje jedne prostorno velike zemlje poput SAD. U eseju No 6 Hamilton ukazuje na opasnosti od sukoba između država- članica konfederacije, a u eseju 7 i 8 analizira opće uzroke koji izazivaju međusobna neprijateljstva. »Ako Amerika ne bi bila ujedinjena, ili ako bi bila povezana samo slabim nitima jedne konfederacije radi zajedničkog napada i odbrane, brzo bi bila uvučena u labirinte evropske politike i sukoba, a njeni delovi postali bi pljen one veštine i mahinacija sila koje su podjednako neprijateljske svima nama«<sup>29</sup>. Hamilton smatra da će Amerikanci, ukoliko budu dovoljno mudri da sačuvaaju jedinstvo, moći stoljećima uživati blagodati, ako se razjedine, njihova će sloboda biti žrtvovana da bi se obranili od međusobnih ambicija.

Slabostima i nedostacima američkog konfederalizma Hamilton je posvetio nekoliko eseja (i to eseje No 15, 16, 21 i 22), iz kojih je istovremeno vidljivo i njegovo zalaganje za nužno mijenjanje postojećeg konfederalnog sistema. Iako su se mišljenja protivnika i pristalica novog Ustava razlikovala u nekim pitanjima, ipak se jedni i drugi slažu da u američkom konfederalnom sistemu ima bitnih nedostataka te da treba nešto poduzeti »da bi se spasili od anarhije koja je na pragu«<sup>30</sup>. Oni koji se protive novom Ustavu, priznaju da SAD nemaju potrebnu snagu, ali se istovremeno protive prenošenju na saveznu vlast onih ovlaštenja koja bi je mogla učiniti snažnom<sup>31</sup>. Po ocjeni Hamiltona, oni još uvijek teže nečemu što je sasvim oprečno i nepomirljivo, a to znači »uvećanju vlasti Saveza koje nije praćeno umanjnjem vlasti država, kao i suverenitetu Saveza i potpunosti nezavisnosti članica Saveza«<sup>32</sup>. Štoviše, protivnici Ustava ostaju odani političkoj ideji 'imperium in imperio'«<sup>33</sup> (države u državi).

Jedan od temeljnih nedostataka američke konfederacije, prema mišljenju pisaca Federalističkih spisa, jest to što zakoni koje donosi Kongres obavezuju države kao korporacije ili kolektive a ne obavezuju pojedince, od kojih se država sastoji. Savezna vlada unije, ukoliko želi biti vlada u pravom smislu riječi, ne može se u donošenju i provođenju svojih zakona oslanjati isključivo na dobru volju vlada država-članica. Zato je, po ocjeni Hamiltona, neophodno proširiti ovlaštenja savezne vlade na građane pojedince kao na pravi objekt vršenja vlasti. Takvoj vladi ne treba posredno zakonodavstvo jer savezna vlada kao i vlade država mora imati mogućnosti da se obraća neposredno građanima pojedincima. Savezna vlada mora raspolagati svim sredstvima kako bi izvršavala ona ovlaštenja koja su joj stavljena u nadležnost, a kojima raspolažu i vrše ih vlade pojedinih država. Ukoliko bi se savezna vlada i dalje oslanjala u provođenju svojih zakona na vlade država, u slučaju njihova nepridržavanja, savezna vlada ne bi imala drugih sredstava za provođenje zakona, osim primjene vojne sile, a to bi moglo dovesti do rata između dijelova konfederacije. Stoga je neophodno da savezni zakoni sadrže sankcije za slučaj neizvršavanja zakona. Zakoni bez sankcije imaju

<sup>29</sup> No 7: Hamilton, str. 212.

<sup>30</sup> No 15: Hamilton,

<sup>31</sup> *Ibidem*

<sup>32</sup> *Ibidem*

<sup>33</sup> *Ibidem*

karakter savjeta ili preporuka. Da bi se osiguralo pokoravanje zakonu, odnosno primijenile sankcije u slučaju nepoštivanja zakona, neophodno je ustanoviti federalno sudstvo jer »zakoni predstavljaju mrtvo slovo na papiru bez sudova koji ih tumače i određuju njihovo pravo značenje i djelovanje«<sup>34</sup>. Upravo stoga je nepostojanje sudske vlasti u američkoj konfederaciji jedan od njezinih krupnih nedostataka, po ocjeni autora Federalističkih spisa.

Daljni nedostatak konfederalnog saveza proizlazi iz kršenja odluka saveznih organa od strane država-članica saveza. Na pitanje zašto se vlast uopće ustanovljava, Hamilton odgovora kratko: »zato što nije moguće bez prisile potčiniti ljudske strasti zapovestima uma i pravde«<sup>35</sup>. Tome treba dodati, ističe Hamilton, »da je suverenoj vlasti svojstvena netrpeljivost prema nadzoru koji bi se vršio nad njom. Ova netrpeljivost navodi one kojima je povjerenno vršenje suverene vlasti, da nerado gledaju na sve spoljašnje pokušaje da se ova vlast ograniči ili da se usmeri njen uticaj«<sup>36</sup>.

Zahtjev koji proizlazi iz Članaka o konfederaciji a kojim se traži suglasnost »trinaest različitih suverenih volja« za izvršenje svih važnih odluka koje donosi savez, predstavljao je također jedan od nedostataka konfederalnog sistema amerike, budući da je takav pristanak teško ostvariti jer svaka će država-članica saveza prvo procijeniti da li i koliko pojedini savezni zakoni i odluke odgovaraju njenim interesima i ciljevima. Iskustvo američke konfederacije pokazalo je da odluke Saveza nisu uvijek bile izvršavane što je postupno dovelo do nemogućnosti funkcioniranja konfederalnog sistema. Upravo stoga je jedan od najvećih nedostataka američke konfederacije bila njezina nemoć da realizira svoje vlastite zakone i druge odluke, odnosno što je u tome potpuno ovisila od država-članicama. Hamilton pledira da federacija dobije sva sredstva koja su joj neophodna za samostalno izvršavanje vlastitih funkcija.

Krupni nedostatak američkog konfederalnog sistema svakako je nepostojanje međusobnih čvrstih garancija država-članica o međusobnoj pomoći u slučaju unutrašnjih opasnosti i potrebe njihova otklanjanja, jer u svakoj državi-članici konfederacije može doći do uzurpacije vlasti i nepoštivanja sloboda građana ili pak uspostavljanja tiranije, a Kongres ne raspolaže nikakvim sredstvima da to onemogući. Međutim, ukoliko bi bila ustanovljena savezna vlada, ona bi prema mišljenju federalista bila garancija protiv uzurpacije vlasti od strane onih koji upravljaju, kao i protiv unutrašnjih nemira i pobuna. Nedostatak konfederacije predstavljao je i princip reguliranja doprinosa država-članica za zajedničke troškove putem kvota. Taj nedostatak po ocjeni federalista trebalo je ukloniti na taj način da savezna vlada dobije ovlaštenje da samostalno utvrđuje izvore svojih prihoda, i to iz uvoznih taksa i carina te samostalnog određivanja poreza na promet. Jer novac je prema Hamiltonu važno sredstvo vlasti. Stoga se on

<sup>34</sup> No 22: Hamilton. U tom eseju Hamilton razmatra slijedeće nedostatke konfederacije u SAD: odsustvo ovlaštenja da regulira trgovinu, slabosti i opasnosti principa da svaka država ima jednaku glasačku moć u Kongresu, nepostojanje sudske vlasti.

<sup>35</sup> Ibidem

<sup>36</sup> Ibidem



ne zalaže samo za proširivanje zakonodavnih kompetencija savezne vlade već u svojim esejima veliku pažnju poklanja osiguranju samostalnih finansijskih izvora savezne vlade.

To što konfederacija nema ovlaštenja da regulira trgovinu te opasnost od principa da svaka država ima jednaku glasačku moć u Kongresu daljnji su razlozi neuspješnog funkcioniranja konfederalnog saveza. Načelo jednakog prava glasa za sve države suprotno je, po ocjeni federalista, temeljnom načelu republikanske vlade, koja se zalaže u odlučivanju za načelo većine. Nepravedno je, smatra Hamilton, da najveća i najmanja država imaju jednak broj glasova jer većina država (najmanjih) ne predstavlja i većinu naroda, što više devet (najmanjih) država (koje sadrže manje od većine naroda) koliko se traže za donošenje određenih odluka prema Člancima o konfederaciji ne čine i većinu naroda, a ustavnopravno je moguće da tih devet država glasanjem odlučuje o najvažnijim pitanjima zajednice.

To su samo neki, najvažniji, nedostaci konfederalnog saveza Amerike koji su doveli Kongres u poziciju nedjelotvornog i defektnog organa. No, oni pokazuju, smatra Hamilton, da »mora biti očigledno svim mislenim ljudima, koji su ili lišeni krivih predrasuda, ili su u stanju da ih se oslobode, da je to jedan sistem koji je u samom korenu toliko rđav i pogrešan da se ne može prihvatiti njegova popravka već celokupna izmena njegovih glavnih crta i osobina«<sup>37</sup>. To ukazuje da nedostaci američke konfederacije ne proizlaze iz sitnijih nesavršenosti sistema, već iz pogrešaka koje leže u njegovim osnovama pa zbog toga one mogu biti ispravljene samo promjenom temeljnih načela na kojima ovaj sistem počiva.

Slabosti i nedostaci američke konfederacije poslužili su autorima Federalističkih spisa kao polazna osnova za razvijanje teze da samo efikasna, energična i jaka nacionalna vlada može spasiti uniju. U preko polovine svojih eseja oni detaljno obrazlažu neophodnost ustanovljavanja snažne i energične nacionalne vlade kako bi se savez mogao održati. Da bi vlada zaista mogla djelotvorno funkcionirati, neophodno je ne samo proširiti njezine nadležnosti već prije svega promijeniti subjekte na koje se ta ovlaštenja odnose. To znači da vlada mora biti koncipirana tako da se njezine ingerencije proširuju na građane pojedince unije, a sredstva kojima bi raspolagala trebala bi biti srazmjerna ciljevima koje želi ostvariti. Nadalje, ona mora dobiti ovlaštenje da donosi sve zakone koji su za dobrobit unije i oni moraju postati vrhovni zakon zemlje.

Protivnici zastupnika takve federalističke koncepcije u burnim polemikama o karakteru i prirodi novog federalnog sistema u SAD, poznati su kao antifederalisti, iako sam naziv ne odgovara razmišljanjima, stavovima i političkim principima na kojima su inzistirali govoreći o budućem američkom federalnom sistemu. No činjenica je da su oni ipak bili glavni oponenti predloženom nacrtu novog Ustava. Najistaknutiji među njima bili su Richard Henry Lee (koji je pisao pod pseudonimom »Federalni Farmer«), Partic Henry, George Clinton

<sup>37</sup> No: 22, Hamilton, str. 273.

(pseudonim Katon), Robert Yates (pseudonim Brutus) te James Winthrop (pseudonim Agripa) i neki drugi. Iz antifederalističkih eseja može se zaključiti da su oni također uočili potrebu rekonstrukcije postojećeg konfederalnog sistema zbog njegovih vidljivih nedostataka i slabosti. Međutim, za razliku od federalista, oni su smatrali da su ti nedostaci prenaplašeni i preuveličani te da kritičari konfederalnog sistema nisu uspjeli sagledati ili razumjeti prave uzroke i slabosti u funkcioniranju američkog konfederalizma. Antifederalisti su bili suglasni u ocjeni da su ovlaštenja Kongresa zaista nedovoljno široko koncipirana za obavljanje složenih zadataka sistema. Međutim, većina je njih u svojim raspravama o nedostacima i slabostima američkog konfederalnog sistema polazila od uvjeta u kojima je stvorena američka konfederacija. Po njihovoj ocjeni dugotrajni i iscrpljujući rat protiv Engleske bio je glavni uzrok trgovinskih sukoba, financijskog kaosa, inflacije i prezaduženosti država, zbog čega one nisu mogle ispunjavati svoje financijske obaveze prema savezu. To je pak, s druge strane, pridonijelo djelomično nedjelotvornosti konfederacije. U svojim političkim stavovima oni su se također zalagali za federalni sistem ali u kojem ti težište vlasti bilo koncentrirano u državama uz istovremeno ograničenje savezne vlasti i njenu demokratsku kontrolu. Antifederalisti su prihvatili nužnost nekih promjena u sistemu konfederacije, iako su smatrali da ona osigurava slobodu pojedinaca i prava država i lokalnih zajednica. Kao što se može zaključiti, široka podjela i oštre razlike u političkim promišljanjima bile su neizbježna posljedica praktičnog pitanja: Kakav oblik vladavine razviti u ovoj zemlji? Federalisti, a napose Hamilton, borili su se za proširenje vladinih ovlaštenja, za stvaranje moćne centralne vlade i zaštitu interesa bogatih pojedinaca sjevera, brodovlasnika, krupnih bankara, trgovaca, bogatih odvjetnika, dok su se antifederalisti zalagali za ograničenje ovlasti savezne vlade i veća prava država. Bez obzira na to što je Ustav bio »kompromis« između centralističkih i decentralističkih težnji, između pobornika jake centralne vlasti i onih koji su se zalagali za što veća prava država-članica, on je ipak bio izraz pobjede pristalica čvrste organizacije savezne države, odnosno federalista.

Ustav je prema odluci Kongresa trebao stupiti na snagu kad ga ratificira najmanje devet od ukupno trinaest federalnih država. Delaware je bila prva država koja je to učinila, a Rhode Island posljednja, 1890. godine. Različiti interesi država mogli su se zapaziti u političkim raspravama u čitavoj zemlji koje su se vodile prilikom ratifikacije Ustava. Ratifikacijom New Hampshirea ispunjen je uvjet stupanja na snagu, pa je tako Ustav postao temelj novog političkog uređenja — federativnog uređenja — koje se bitno razlikovalo od ranijeg *konfederativnog*. Američka konfederacija pripada prošlosti, ali njezino praktično iskustvo ostaje poučno u nekim aspektima i danas.

## LITERATURA

- Andrassy Juraj, *Međunarodno pravo*, Zagreb, 1976.
- Beard Charles and others, *The Beard's New Basic History of the United States*, New York, 196.
- Beard Charles, *The Economic Origins of Jeffersonian Democracy*, New York, 1945.
- Bloom Allan, (ed.) *Confronting the Constitution*, Washington, D. C. 1990.
- Deren Antoljak Štefica, *Politički sistem Sjedinjenih Američkih Država* Zagreb, 1983.
- Ferguson H. J. and McHenry E. D., *Elements of American Government*, New York, 1950.
- Ferguson H. John and Dean E. Henry, *The American System of Government*, New York, 1963.
- Hamilton Aleksander, *Džems Medison, Džems Džej (Hamilton Alexander, James Madison, James Jay), Federalistički spisi — uvodna studija dr. Vojislav Stanovčić*, Beograd, 1981.
- Hammond Harold E. »We hold these truths...«, *A Documentary History of the United States*, New York, 1964.
- Huszar B. George and Henry W. Littlefield, *Basic American Documents*, Paterson, New Jersey, 1961.
- McLaughlin Andrew C., *Foundations of American Constitutionalism*, Greenwich, Conn., 1966.
- Morison S. E. and Commager H. S., *The Growth of the American Republic*, New York, 1962.
- Ostrom Vincent, *Politička teorija složene republike, uvodna studija Branko Smerdel, Američke teorije federalizma*, Zagreb, 1989.
- Padower Saul K., *The Living U. S. Constitution*, New York, 1953.
- Padower Saul K., *Thomas Jefferson and the Foundations of Freedom*, New York, 1965.
- Riemer Neal, *James Madison: »Creating the American Constitution«*, Congressional Quarterly, Inc. Washington, D. C., 1986.
- Syrett C. Harold, (ed.), *American Historical Documents*, New York, 1960.
- Tocqueville Alexis, *Democracy in America*, New York, 1969.
- Dokumenti
- »Articles of Confederation« nalazi se u: Hammond E. Harold, *A Documentary History of the United States*, New York, 1964.
- »The Declaration of Independence« nalazi se u: Hammond E. Harold, *A Documentary History of the United States*, New York, 1964.

Štefica Deren-Antoljak

## AMERICAN CONFEDERALISM

## Summary

The classical model of American confederalism, which was accepted in 1777 and became valid in 1781, was an answer to a specific historical situation. In its practical functioning however the confederal institutional mechanism became a source of crises through its numerous weaknesses and failings. It is therefore understandable that very early requests for a reconstruction of the existing confederal system constituted on the basis of the »Articles of Confederation« were being voiced demanding a firmer linking of the states into one political community. Wide divisions and sharp differences in political thinking between the Federalists and the Anti-Federalists were accompanied by a critical reexamination of the confederal system. This was the unavoidable consequence of a practical questions: what form of democratic government should be developed which would allow the system to function well? The solution was found in a new form of state organization — the federal one — basically different from the earlier, confederal arrangement.