

Dvostranački sistem u SAD

Dr Dan Đanković

I Uvodna razmatranja

Posljednjih stotinu godina smjenjuju se dvije stranke u najvažnijim organima vlasti Sjedinjenih Država. To su Demokratska i Republikanska stranka. Ni jedna treća stranka nije im, do sada, uspjela niti donekle ugroziti ovaj monopolistički položaj. To je, dakle, razlog što se govori o dvostranačkom sistemu, iako u stvari u SAD djeluju i neke druge političke stranke. Ali one su ne samo malobrojne i politički beznačajne, nego su redovito posve lokalnog karaktera. Neke su među njima i sporadične — pojave se i nestaju.

Da bi se, prema tome, poznavao mehanizam stranačkog života u SAD potrebno je proučiti djelovanje navedenih dviju stranaka. Ovo je olakšano činjenicom što su obje stranke u mnogočemu veoma slične pa najčešće neće trebati govoriti posebno o jednoj, a posebno o drugoj stranci¹⁾.

Iako su obje američke političke stranke međusobno slične kao jaje jajetu, tako da se mnogi autori^{1a)}, a i ljudi iz političke prakse muče da među njima pronađu razlike, to nikako nije slučaj da ih se usporedi sa evropskim političkim strankama.

Između evropskih i američkih političkih stranaka postoje, naime, zaista velike razlike. Evropska politička stranka ima redovito svoju organizacionu strukturu koja ide od lokalnih stranačkih organizacija do centralnog rukovodstva. Organizacija je obično propisana statutom stranke. Kao što ćemo vidjeti obje američke političke stranke nemaju statut ni bilo kakav sličan pisani dokument koji bi određivao njihovu organizaciju, štoviše, one nemaju ni stvarnog centralnog rukovodstva. Za njih bi se moglo reći ne samo da nisu jedinstvene organizacije, nego da su jedva neke slabe konfederativne zajednice lokalnih stranačkih organizacija. Svaka evropska stranka ima u svojim redovima veći ili manji broj članova

¹⁾ Kada se, dakle, ovdje govori o američkim političkim strankama misli se isključivo na Demokratsku i Republikansku stranku.

^{1a)} Već je James Bryce krajem 19-og stoljeća upoređivao američke stranke sa dvije flaše koje imaju lijepe raznobojne etikete, a praznog su sadržaja.

koji to postaju na jedan manje ili više formalan način i koji plaćaju određenu članarinu (barem povremeno) imaju izvjesna prava i dužnosti. Američke stranke nemaju instituciju članarine, ne poznaju članske karte, niti formalnog pristupanja u članstvo. Kako se djelovanje stranke odvija isključivo od izbora do izbora, to pojam stranačkog života tj. izvjesna aktivnost unutar stranke i ne postoji. Ono što bismo u Evropi smatrali ili nazvali simpatizerom stranke, koji stvarno nije ni u kakvom čvrstom, postojanom odnosu sa strankom, to je u SAD — član stranke. Prema evropskim kriterijima američke stranke gotovo i nemaju članove!

Konačno, evropska politička stranka zastupa određenu političku ideologiju, politički program, koji je najčešće pismeno formuliran, a osniva se na izvjesnim doktrinarnim shvaćanjima. Da bi širila svoje ideje stranka ima obično svoje glasilo i druge publikacije. Kao što ćemo vidjeti američke stranke ne zastupaju zvanično nikakvu ideologiju i one upravo s ponosom ukazuju na tu činjenicu, a isto tako one nemaju svojih stranačkih glasila i novina. Očito je, dakle, da pojam političke stranke u SAD nije identičan s pojmom u Evropi.

S druge strane, cilj je američkih političkih stranaka, jednako kao i evropskih da dođu na vlast, odnosno da stečenu vlast zadrže. Pri tome su one u svojem djelovanju gotovo isključivo usredsređene na izbore.

Izbori u SAD su veoma česti. Postoje izbori za savezne organe vlasti, pa za organe vlasti posebnih jedinica, što je vezano uz federativni karakter države, i konačno, postoje izbori za neke lokalne organe vlasti. Predsjednik republike se bira svake 4 godine. Članovi Predstavničkog doma, prvog doma saveznog Kongresa, biraju se svake 2 godine, a senatori, članovi Senata biraju se svakih 6 godina, time da se svake 2 godine jedna trećina Senata obnavlja. posebne jedinice primijenjuju najčešće, također, dvodomni sistem za svoje najviše predstavničko tijelo. Osim za članove predstavničkog tijela, u mnogim posebnim jedinicama vrši se neposredan izbor i za guvernera, šefa egzekutive. Lokalnih organa vlasti ima na raznim stepenima, u grofovijama (odgovara donekle našim bivšim okruzima) distriktima, gradovima, općinama itd. pa se za njih također vrše izbori. Konačno, u nekim posebnim jedinicama se vrše izbori i za suce nekih sudova, javne tužioce, šefove policije, gradonačelnike i neke druge funkcionere. Američki građani su prema tome pozivani vrlo često da koriste svoje biračko pravo. Mnogobrojnost izbora dovodi, među mnogim drugim razlozima do velikih apstinencija. Građani zamoreni čestim izborima prestaju da koriste svoje biračko pravo, pa ima izbora na kojima učestvuje

²⁾ Jedan ne maleni procenat građana postao je toliko apatičan na izbore da o njima saznaje tek na dan izbora, kad naiđe na zatvoreni lokal u kojemu se toče alkoholna pića!

i manje od 50% upisanih birača³⁾). Kako se osnovna aktivnost američkih stranaka sastoji u sakupljanju što većeg broja glasova, to njima apstinencija razumljivo ne odgovara i one se bore protiv nje raznim sredstvima.

Prema procjenama jednog autora³⁾, u SAD postoji oko 800.000 službenih funkcija u saveznoj državi, posebnim jedinicama i lokalnim zajednicama koje su izborne. Ovaj broj sam po sebi pokazuje hipertrofiju izbora koja opet sa svoje strane dovodi do hipertrofije imenovanja kandidata za ove izbore. Birač mora katkad odjednom da glasa za dvadeset pa i do pedeset predstavnika za razne organe vlasti, budući da se izbori za razne organe vrše istog dana. Broj kandidata može pri tome da bude dvostruk, trostruk i višestruk. Opisan je glasački listić iz jedinice New York iz 1912. godine na kojemu su se nalazila odštampana 590 imena kandidata i koji je bio 4 metra dugačak⁴⁾.

Obje američke političke stranke — i Demokratska i Republikanska pozivaju se na dugogodišnju tradiciju i historiju postojanja. Demokratska stranka smatra se, naime, nasljednicom političkih pogleda Madisona, Jeffersona i Jacksona. Republikanska stranka smatra se u izvjesnom smislu nasljednicom političkih pogleda Hamiltona i Lincolna, koji je bio njen stvarni osnivač.

Ustav SAD koji je donijet 1787. i koji je još danas na snazi ne sadrži nikakve propise o političkim strankama. U stvari, u to vrijeme političke stranke još i ne postoje. Zbog toga je logično da su ustavotvorci donoseći propise o ustavnom uređenju SAD normalizirali politički sistem u kojem za političke stranke nije bilo predviđenog mjesta. Štoviše, općenito se smatralo da politički sistem može funkcionirati samo tako dugo dok ne postoje odvojene frakcije, kako ih se tada nazivalo, odnosno političke grupacije sa zasebnim interesima⁵⁾.

Međutim, politička praksa je ubrzo pokazala da ova shvaćanja ne odgovaraju potrebama stvarnosti. Različiti ekonomski interesi ubrzo su pridonijeli formiranju političkih grupacija koje su željele da vlada u svojoj politici vodi računa prvenstveno o njihovim interesima. Tako su se još u 18. stoljeću pojavili federalisti pod vodstvom Hamiltona, grupacija koja je branila interese industrijalaca, trgovačkog i finansijskog kapitala i antifederalisti pod vodstvom Madisona, a naročito Jeffersona kao predstavnika velikog broja manjih i srednjih zemljoposjednika (farmera) i ostalih slojeva srednje buržoazije. Federalisti su se izjasnili za jaku centralnu vladu koja je trebalo da podupire mladu industriju i opću ekspan-

3) v. Merriam Gosnell, *The American Party System*, str. 302, 4. izd. New York, 1949.

4) Seurin, *La structure interne des partis politiques américaines* str. 84, Paris 1953.

5) Frakcije su bile ne samo u protivnosti sa shvaćanjima načela narodne suverenosti, nego su dovodile u opasnost tek stečeno jedinstvo nacije. V. Madisonove i Hamiltonove komentare o američkom Ustavu iz 1787. u listu »Federalist» No 9. str. 47 id, No 10 str. 53 id. Modern Library, New York, 1937.

ziju kapitala. Antifederalisti su bili pristaše prava posebnih jedinica u kojima su srednji slojevi buržoazije imali dominirajuću političku ulogu.

Dok Washington, prvi predsjednik republike nije pripadao ni jednoj od ovih političkih frakcija, slijedeći predsjednik Jefferson bio je šef određene političke grupacije. U to vrijeme se Jeffersonovi bivši antifederalisti nazivaju republikancima čime se željelo impunitirati protivnicima da oni to nisu⁶⁾.

Republikanci su ostali na vlasti od 1800—1824. Iduće četiri godine, od 1824—1828, za predsjednika republike je izabran Quincy Adams koji je zastupao Hamiltonove ideje o jakoj federativnoj vlasti. U to vrijeme dolazi do raspada republikanaca, ali se istovremeno pojavljuje nova politička ličnost koju se u izvjesnoj mjeri može smatrati osnivačem današnje Demokratske stranke. To je Andrew Jackson koji stvara »Neojefferson« stranku, kojoj daje ime Demokratsko-republikanska stranka. To je stranka koja se danas naziva Demokratskom strankom.^{6a)}

1828. Jackson na čelu svoje stranke pobjeđuje na predsjedničkim izborima i postaje predsjednik republike. Tako period od 1828. pa sve do građanskog rata pripada Demokratskoj stranci. Njeni protivnici su razne novo formirane političke organizacije, »Whig«, »Liberty Party«, »Free Soil Party« koje povremeno nastupaju udruženo ali je ne mogu ugroziti. Tek predsjednički izbori 1860. dovode do promjene. 1854. formirana je, naime, nova stranka — Republikanska, Lincolnova stranka. Prilikom izborne kampanje 1860. Republikanska stranka se izričito izjašnjava za ukidanje ropstva. U Demokratskoj stranci, međutim, zbog tog pitanja dolazi do podjele u dva tabora, što dovodi do toga da su kandidirana dva predsjednička kandidata. Međusobna konkurencija demokratskih kandidata osigurava Lincolnu, kandidatu Republikanske stranke, pobjedu. Ova pobjeda dovodi do građanskog rata između Sjevera i Juga, ali i do stvaranja dvostranačkog sistema koji funkcionira sve do danas.

Posljednjih stotinu godina, naime, ove dvije stranke, Republikanska i Demokratska, izmjenjuju se povremeno u rukovodećim organima vlasti kako federacije tako i posebnih jedinica.

Republikanska stranka koja se u građanskom ratu poistovetila sa Unijom, humanizmom i patriotizmom⁷⁾ ostala je dominirajuća stranka kroz cijelu drugu polovinu 19. stoljeća i prvih triju desetljeća 20. stoljeća. Samo povremeno uspijevalo je Demokratskoj stranci da u tom vremenu dođe na vlast, a i to su redovito

⁶⁾ S imenima dviju političkih stranaka u SAD nastaje redovito konfuzija kad se proučava njihova historija. I to zato što su republikanci uvijek tvrdili da su veći »demokrati« od demokrata, a demokrati veći »republikanci« od republikanaca!

^{6a)} v. D. L. Cohn, *The Fabulous Democrats: A History of the Democratic Party*, New York, 1956.

⁷⁾ v. O. Key, Jr., *Politics, Parties and Pressure Groups*, str. 185, e. izd. New York, 1959.

bili veoma kratkotrajni periodi⁸). S druge strane od 1932. pa do danas može se govoriti o periodu vladavine Demokratske stranke koja je bila prekinuta samo od 1952. do 1960, za vrijeme predsjednikovanja Eisenhowera.

U američkoj literaturi se navodi da je tek tridesetih godina devetnaestog stoljeća, dakle Jacksonovom erom ozbiljno započeo da funkcionira stranački sistem SAD. Do tog vremena političke grupacije su bile veoma slabo organizirane i lako su se raspadale. Sa Jacksonom, koji je imao za sobom prilično dobru političku organizaciju, započinje i tzv. spoils system, sistem plijena⁹). Po ovom sistemu stranka, koja pobijedi na predsjedničkim izborima, popunjava sva mjesta savezne administracije svojim pristalicama. Ovaj sistem se ubrzo proširio i u posebne jedinice i lokalnu upravu. On je doveo do velike nestabilnosti u položaju funkcionera i službenika, jer je svaka promjena u ličnosti predsjednika republike, a pogotovu u vladajućoj stranci, dovodila do potpune izmjene cjelokupnog administrativnog aparata savezne države. Ovaj »sistem plijena« obrazlagao se i opravdavao borbom protiv birokratizma, potrebom rotacije i željom za neophodnim reformama. On je trajao kroz cijelo 19. stoljeće, a u izvjesnoj mjeri postoji još i danas, iako samo za manji broj viših službeničkih mjesta. Posljednjih decenija donijeti su zakoni koji uglavnom osiguravaju stabilnost položaja većini službenika savezne administracije, traže za njih određene kvalifikacije, raspisivanje natječaja i onemogućuju samovoljne otkaze i premještanje.

Povećanje broja stanovnika i birača daljnji je razlog što se stranački sistem počeo razvijati tek polovinom 19. stoljeća. Prvo bitno je broj birača bio veoma malen. Pravo glasa se ograničavalo raznim cenzovima. Aktivno i pasivno pravo glasa pripadalo je primarno bogatijim građanima. Zaista masovne imigracije počele su tek polovinom 19. stoljeća. Tako je od 1840. do 1880. uselilo oko 10 milijuna emigranata, a od 1880. do 1914. daljnjih 22 milijuna¹⁰). Daljnji faktori bili su nagli razvitak privrede, pripajanje novih teritorija, promjene u socijalnoj strukturi stanovništva. Emigranti su, kao što ćemo vidjeti, bili veoma pogodan objekt u političkoj igri i borbi za zadobijanje glasova i vlasti.

Kao što je već rečeno, američke političke stranke nemaju određenu ideologiju. Prema nekim prilično neodređenim mjerilima, posljednjih decenija je uobičajeno da se Demokratska stranka smatra nešto naprednijom, liberalnijom, za američke prilike više

⁸) 1892. za predsjednika izabran je Cleveland, demokrata; 1912. i 1916. za predsjednika republike izabran je W. Wilson, demokrata. Svi ostali predsjednici republike od 1860—1932. bili su članovi Republikanske stranke.

⁹) Prema poznatoj izjavi iz 1832. senatora Marcyja, pristalice Jacksona — »To the Victors Belong the Spoils« — pobjednicima pripada plijen.

¹⁰) Jean Louis Seurin, cit. djelo str. 2.

»lijevom« od Republikanske stranke koja se opisuje kao konzervativnija i »desnija«. I zaista prema mnogobrojnim anketama za Republikansku stranku glasa gotovo redovito imućniji sloj građana, njeni izborni fondovi su redovito bogatiji od onih njene suparnice, a štampa i ostala vrela informacija u daleko većoj mjeri podržavaju republikanske kandidate. Neki autori, a i izvjestan ne mali procenat »malog čovjeka s ulice«, smatraju Republikansku stranku strankom big businessa. Ali ovakva shvaćanja ne smiju, s druge strane, dovesti do zaključka da Demokratska stranka predstavlja interese radničke klase ili radnih ljudi, ili, oopće, širih slojeva pučanstva. Demokratska stranka je, također, podržavana od businessa i bez te podrške ona jednostavno ne bi mogla postojati. Ako je stav Demokratske stranke u pojedinim konkretnim pitanjima bio tu i tamo nešto liberalniji ili elastičniji, bilo da se radilo o unutrašnjoj ili vanjskoj politici onda to samo znači da je za vladajuću buržoasku klasu često puta povoljnije da dade neke ustupke ili da politički lavira umjesto da zauzme kruti stav koji, à la long, može dovesti do znatno većih gubitaka. Prema tome, i jedna i druga smatraju postojeći društveno-ekonomski i politički sistem SAD kao najbolji i jedini mogući, a razlika među njima, ako i postoji, odnosi se samo na neka pojedinačna pitanja svakodnevne politike (često puta razlike postoje u odabiranju taktike, a ne u konačnom cilju).

Ogromna prostranstva teritorija SAD¹¹⁾, ekonomske i geografske raznolikosti, razlika u nacionalnom i vjerskom pogledu, suprotnosti grada i sela i još uvijek nerazvijenog juga itd., dovode do toga da je ova različitost predstavljena više ili manje i unutar svake od političkih stranaka. Svaka stranka je konglomerat različitih ekonomskih, političkih i socijalnih interesa. To je ujedno razlog što se unutar svake stranke nailazi na naprednije i konzervativnije krilo. Nedoktrinarnost, različitost i neprincipijelnost su cijena za funkcioniranje dvostranačkog sistema. Kad bi bilo više stranaka onda bi jedna mogla zastupati interese finansijskog kapitala, druga industrijskog kapitala, pa poljoprivrednog, trgovačkog ili još uže, petrolejskog, željeza i čelika, automobilske industrije ili opet određenih slojeva stanovništva. Za državu kao što je SAD veći broj političkih stranaka ozbiljno bi ugrozio stabilnost njenog buržoaskog političkog sistema i nacionalnu jedinstvenost toliko raznovrsnih elemenata iz kojih je sastavljena. Veći broj stranaka zastupajući tačno fiksirane i ograničene interese doveo bi vremenom do velikih političkih sukoba koji bi u mnogome produbili postojeće protivurječnosti.

Svaka od velikih stranaka mogla se održati kao takva, u nacionalnim okvirima, upravo zato što je uključivala najrazličitije

¹¹⁾ Evropa ima oko 10 milijuna kvadratnih kilometara, a SAD 9.375.000 kvadratnih kilometara.

interese i što nije zastupala određenu ideologiju. To istovremeno znači da lokalne stranačke organizacije iste stranke često puta, osim stranačkih boja i simbola, nemaju ništa zajedničkog. Stranačke organizacije u posebnim jedinicama u kojima je poljoprivreda primarna proizvodna djelatnost redovno su ekspozitura ekonomskih i političkih interesa farmera, u jedinicama gdje postoji rasna segregacija, stranačka organizacija zastupat će segregacionističke stavove dok će u razvijenim industrijskim krajevima biti predstavnik odgovarajućeg industrijskog kapitala. Tako član npr. Demokratske stranke u nekoj od južnih jedinica može po svom političkom uvjerenju da bude krajnji konzervativac, dok će istovremeno neki član te iste stranke iz New Yorka zastupati veoma liberalna shvaćanja. Ova dva čovjeka pripadat će istoj stranci iako su divergentnih pogleda gotovo u svakom pitanju. Upravo ova situacija dovodi do toga da vrlo često u Kongresu desna krila, da ih tako nazovemo, jedne i druge stranke glasaju protiv lijevih krila svojih stranaka. Postoji gotovo neki savez između članova Kongresa koji predstavljaju Demokratsku stranku južnih jedinica i krajnje konzervativnih članova Republikanske stranke u Kongresu. To istovremeno znači da predsjednik republike, čak ako pripada istoj stranci koja ima većinu u ovim domovima Kongresa ne može biti siguran da će mu ova većina davati redovito podršku. Postoji niz novijih primjera za vrijeme Kennedyjeve administracije kada su njegovi zakonski prijedlozi propali u domovima zahvaljujući činjenici što je određen broj demokratskih članova Kongresa glasao zajedno s republikancima!

Činjenica, što su unutar obje stranke zastupani divergentni interesi, dovodi do toga da prosječni građanin uopće ne uočava da postoji bilo kakva razlika među strankama. U junu 1942. i martu 1946. vršena su ispitivanja javnog mnijenja da li postoji velika razlika ako je na vlasti jedna ili druga stranka. Rezultat ispitivanja je bio ovaj: svega jedna četvrtina do jedne trećine ispitivanih birača smatrala je da je razlika velika, dok su preostale dvije trećine smatrale da je razlika mala ili nikakva¹²⁾. Ova situacija ostala je nepromijenjena sve do danas. I ona je logična ako se ima u vidu da obje stranke u svom globalu predstavljaju političke organizacije jedne te iste klase. Zbog toga birači u SAD nemaju prilike da glasaju za ovaj ili onaj politički program. Ne postoji izbor između raznih političkih programa nego samo izbor između kandidata A i kandidata B, izbor između ljudi¹³⁾. Katkad se događa, da obje stranke žele kandidirati istu osobu (tako su obje stranke 1952.

¹²⁾ Avery Leiserson, *Parties and Politics. An Institutional and Behavioral Approach*, str. 98, New York, 1958.

¹³⁾ »Our major postulate concerning party organisation, moreover is that a party is not primarily an-opinion group —, but rather a continuing multiple — interest organisation offering candidates to the electorate for the responsibility of carrying on the government« (Naša osnovna postavka u vezi političke stranke je ta, da stranka nije prvenstveno idejna grupacija

nudile generalu Eisenhoweru da bude njihov predsjedničk kandidat), a u Kaliforniji su 1946. jedna i druga stranka kandidirale za guvernera posebne jedinice Earl Warrena. Nadalje, nema ništa neobičnog ako birač glasa istog dana za republikanskog kandidata prilikom predsjedničkih izbora i za demokratskog kandidata za senatora ili guvernera posebne jedinice. To je tako zvani sistem *à la carte!*

Dvostranački sistem postao je na ovaj način ukorijenjena tradicija u SAD. Buržoaska propaganda mu je vremenom pridala gotovo jedan mističan nimbus, što nije teško shvatiti ako se ima u vidu u kojoj mjeri on odgovara potrebama vladajuće klase. Nije stoga čudo što su svi pokušaji da se formira treća stranka koja bi uspješno konkurirala postojećim strankama vrlo brzo doživjeli neuspjeh. Takvih pokušaja bilo je samo u 20. stoljeću tri.

I. 1912. Theodor Roosevelt¹⁴) na čelu novoformirane Progresivne stranke pokušao je da se na predsjedničkim izborima suprotstavi W. H. Taftu, kandidatu Republikanske stranke i W. Wilsonu, kandidatu Demokratske stranke. S obzirom na svoju veliku popularnost on je dobio više od 4 milijuna glasova, čime je pretekao Tafta (3,500.000), ali je dobio manje glasova od Wilsona (6,300.000). Progresivna stranka Roosevelta formirana je kao rezultat razdora unutar Republikanske stranke između naprednijih i konzervativnijih elemenata. Bila je to izvjesna pobuna predstavnika srednje buržoazije protiv jačanja monopola i uopće big bussinessa. Izborni rezultati pokazuju kako je ovaj razdor dobro došao Demokratskoj stranci, koja je samo zahvaljujući tome pobijedila na izborima. Ovo je ujedno bio, naknadno, glavni argument za raspad Progresivne stranke. Progresivniji republikanci su uvidjeli da su njihove šanse veće u okviru Republikanske stranke (koja je njihovim napuštanjem prešla potpuno u ruke konzervativnijih elemenata), nego da djeluju pomoću novoformirane stranke kojoj nedostaju neke osnovne komponente neophodne u američkoj politici.

II. Jedna nova Progresivna stranka formirana je 1924. Njen predsjednički kandidat Robert M. La Follette skupio je 4,800.000 glasova, dok su njegovi protukandidati dobili 15,700.000 (republikanac Coolidge) i 8,400.000 (demokrata Davis)¹⁵). Ova stranka formirana je kao neka vrsta pokreta protiv loše ekonomske situacije u kojoj su se našli farmeri i radnici. Njen ekonomski program bio je nešto preuranjeni New Deal, ekonomski program kojeg je uspješno proveo predsjednik F. Roosevelt desetak godina poslije. Tra-

nego je pretežno stalna organizacija s višestranim interesima, koja nudi biračkom tijelu kandidate da bi snosila odgovornost u rukovođenju vladom). Ovo Leisersonovo mišljenje (cit. knjiga str. 283) je tipično te se neprekidno ponavlja u američkoj političkoj literaturi.

¹⁴) Theodor Roosevelt bio je izabran za predsjednika SAD prilikom izbora 1904. g. kao kandidat Republikanske stranke.

¹⁵) Podaci iz Key, cit. djelo, str. 190

žeći ozbiljnije ekonomske reforme ova stranka je unaprijed bila osuđena na neuspjeh.

¹⁷⁾ I treći pokušaj 1948, kada se kao kandidat opet jedne nove progresivne stranke na predsjedničkim izborima pojavio Henry Wallace, nekadašnji potpredsjednik republike u vrijeme predsjednikovanja Franklina Roosevelta, nije uspio. Wallace je skupio svega 1,200.000 glasova dok su njegovi protivnici, Truman — demokrata i Dewey — republikanac dobili 24,100.000 odnosno 22,000.000 glasova.

Ima cijeli niz razloga koji uvijek ponovo dovode do neuspjeha formiranja i djelovanja trećih stranaka. Vjerovatno je najvažniji razlog taj što objektivni i subjektivni uslovi u SAD nisu sazreli da bi omogućili izmjenu postojećeg dvostranačkog sistema, sistema koji odgovara klasnom odnosu snaga i rukovodećim pozicijama silno razvijenog monopolističkog kapitalizma. Uspješno djelovanje treće, progresivne stranke, bilo bi moguće samo uz preduvjet čvrstog saveza i jedinstvenih stavova radnika i farmera. Međutim, gotovo da nema nigdje na svijetu tako konzervativnog seljaka kao što je američki farmer. Sama riječ »socijalizam« predstavlja za njega pravi bauk. Propaganda, škola, kućni odgoj, crkva, tradicija itd. učvrstili su ovakva shvaćanja. Radnici s druge strane, kao da se zadovoljavaju da igraju ulogu značajnije interesne grupe, koja koristi svoj politički utjecaj da djeluje na onu stranku koja se nalazi na vlasti. Neki navode da bi radnici osnivanjem svoje stranke samo izgubili. Nova stranka trebalo bi da djeluje mnogo godina prije nego što bi mogla računati na neki prilično neizvjesni uspjeh. Kroz to vrijeme radnici bi izgubili mogućnost da vrše politički pritisak na vladajuću stranku. Navodi se nadalje¹⁶⁾, da su birači i političari u SAD naučeni da imaju neposredne koristi od izbora. Pobjedom svoje stranke na izborima lokalni političar dobiva odgovarajući položaj u organizaciji državne administracije, a birač ima utisak da je imao određenu ulogu i utjecaj prilikom formiranja novih organa vlasti. Podržavati jednu treću stranku koja očito, barem u prvo vrijeme, ne može računati na ozbiljnije izborne uspjehe, značilo bi isto što i igrati na krivu kartu. Konačno, financijska sredstva su važni i u stvari sve važniji elementi izbora i američkog političkog sistema. A očito je da ni jedna treća stranka ne može prikupiti ni izdaleka potrebna sredstva koja su neophodna u svakoj izbornoj kampanji, da bi mogla ozbiljnije konkurirati postojećim strankama, koje raspolažu manje-više osiguranim fondovima.^{16a)}

Funkcioniranje dvostranačkog sistema posljednjih stotinu godina, prema tome, nije bilo ozbiljnije ugroženo. Međutim, treba spomenuti da povremeno dolazi do većih ili manjih razdora unu-

¹⁶⁾ D. W. Brogan, *Politics in America*, str. 72, New York, 1954.

^{16a)} v. W. B. Hesseltine, *The Rise and Fall of Third Parties*, Washington D. C., 1948.

tar pojedine stranke koji mogu da dovedu čak i do privremenih otcjepljenja. Takav ozbiljniji rascjep dogodio se 1948. unutar Demokratske stranke. Stranačka organizacija Demokratske stranke nekih južnih posebnih jedinica¹⁷⁾ odbile su da podržavaju Trumanovu kandidaturu za predsjednika republike i postavile vlastitog kandidata (guvernera Južne Caroline, J. S. Thurmonda). Do spora unutar stranke je došlo zbog crnačkog pitanja. Trumanov izborni politički program obećavao je da će, ako bude izabran, nastojati da se donese zakon kojim će se ojačati građanska prava Crnaca i ukinuti diskriminacija. Shvaćanja južnih demokrata bila su upravo suprotna ovakvom programu koji je inače uživao podršku većine stranačkih organizacija širom SAD. Postavljanje zasebnog predsjedničkog kandidata opravdano je teorijom da je svaka stranačka organizacija posebne jedinice samostalna i da nije obavezna da prihvaća odluke koje donosi Nacionalna konvencija stranke (koja odlučuje o ličnosti predsjedničkog kandidata). To je u stvari teorija o političkoj stranci kao konfederativnoj političkoj organizaciji. Gotovo identičnu teoriju zastupaju katkad i guverneri nekih južnih jedinica u državnopravnim sporovima sa saveznim organima vlasti, kada odbijaju da primijene neki savezni propis ističući pritom suverenost posebne jedinice. Secesionisti su, međutim, prilikom izbora dobili svega oko 1,200.000 glasova, a Truman je izgubljene glasove na Jugu nadoknadio crnačkim glasovima sa Sjevera i pobijedio na izborima¹⁸⁾. U slijedećim predsjedničkim izbornim kampanjama 1952, 1956. itd. nakon oduljih pregovora i kompromisa Demokratska stranka je opet nastupila s jedinstvenim predsjedničkim kandidatom.

Iako se obje američke stranke nazivaju i smatraju nacionalnim strankama, činjenica je da postoje teritoriji na kojima dvopartijski sistem ne funkcioniše i na kojima redovno, već decenijama pobjeđuje uvijek jedna te ista stranka. To je, kao što je poznato, prije svega slučaj u nekim južnim posebnim jedinicama. Razlozi su isključivo historijskog i tradicionalnog karaktera i oni zapravo danas više nemaju svoj *raison d'être*. Republikanska stranka na čelu s Lincolnom vodila je pobjedonosni Sjever u ratu protiv Juga. Građanski rat koji je započeo nakon što su se 11 južnih posebnih jedinica¹⁹⁾ otcijepile od federacije završio je ukidanjem robovlasništva i okupacijom pobunjenih južnih teritorija. Južne jedinice živjele su zatim desetak godina pod jednim manje više okupacionim sistemom, a u skladu sa saveznim zakonskim propisima (tzv. Reconstruction Act) koji su propisali »rekonstrukciju« posebnih jedinica. Ovaj režim bio je razumljivo, sve drugo nego

¹⁷⁾ Alabama, Mississippi, Južna Carolina, Louisiana itd.

¹⁸⁾ Uostalom, vrlo neočekivano i protivno svim anketama i predviđanjima Gallupovog instituta.

¹⁹⁾ To su: Alabama, Arkansas, Florida, Georgia, Louisiana, Mississippi, North Carolina, South Carolina, Tennessee, Texas i Virginia.

popularan. Nakon »rekonstrukcije« Republikanska stranka bila je gotovo sasvim eliminirana iz navedenih južnih jedinica. Njene političke i izborne šanse svedene su na nulu. Stranačke organizacije Demokratske stranke imale su decenijima monopolan položaj, bile su u stvari jedine stranačke organizacije u ovim područjima. Tek posljednjih godina dolazi do formiranja republikanskih stranačkih organizacija u ovim jedinicama, i do njihove sve veće aktivnosti. Ali osim u nekim iznimnim slučajevima južne jedinice čine još i danas tzv. Solid South, solidni Juž, koji glasa odnosno bira redovito kandidata Demokratske stranke.

Osim južnih jedinica koje su bastion Demokratske stranke, postoje posebne jedinice koje najčešće glasaju za kandidate Republikanske stranke. To su npr. neke farmerske jedinice Srednjeg zapada (Kansas Iowa, North Dakota, South Dakota) pa jedinice Nove Engleske na istoku SAD (Connecticut, Maine, New Hampshire, Vermont). S druge strane osim Solidnog Juga postoje i neke druge posebne jedinice u kojima se pretežno biraju kandidati Demokratske stranke. To su npr. Arizona, Missouri, Nevada, New Mexico, Utah itd. O ovoj činjenici se naravno vodi mnogo računa prilikom izbornih kampanja. Težište izborne kampanje se baca na tzv. nesigurne posebne jedinice za koje je posve neizvjesno za koju će stranku glasati. To je naročito važno, kao što ćemo vidjeti, u nacionalnim izborima za predsjednika republike gdje ne odlučuju samo glasovi neposrednih birača nego i glasovi drugostepenih birača koji predstavljaju građane pojedinih posebnih jedinica.

II Politički i izborni sistem

Prije nego predemo na prikaz organizacije političkih stranaka potrebno je podsjetiti na neke osnovne karakteristike američkog političkog sistema.

SAD su federativna država sa 50 posebnih jedinica. Uz savezni #
Ustav koji je najviši pravni dokumenat federacije svaka posebna #
jedinica ima svoj ustav. Savezni Ustav propisuje slijedeće najviše #
organe vlasti: predsjednika republike, Kongres koji je sastavljen #
iz Predstavničkog doma i Senata i Vrhovni federalni sud. Kao or-
gani uprave predviđeni su još i državni sekretari. Odnosi između
ovih najviših organa vlasti se osnivaju na načelu podjele vlasti.
Formalno-pravno postoji odgovarajuća međusobna organizaciona i
funkcionalna neovisnost triju vlasti — zakonodavne, upravne i sud-
ske. Predsjednika republike ne bira Kongres niti ga ovaj može opo-
zvati. Predsjednik republike je biran od građana na osnovu po-
srednjih izbora. Njegov mandat traje 4 godine i kroz to vrijeme
on je politički neodgovoran što znači da ga ne mogu opozvati ni
oni koji su ga birali. Članove Kongresa također biraju građani ali

2280.2
KONG - PREJ
- SEN
12.11.76

neposredno, time da izborni sistem nije jednak za oba doma. Uostalom, članovi Predstavničkog doma kao i članovi Senata biraju se po izbornim zakonima posebnih jedinica u suglasnosti sa saveznom ustavnim načelnim propisima. I članovi Kongresa su politički neodgovorni, odnosno neopozivi. Suce Vrhovnog suda imenuje predsjednik republike uz saglasnost Senata. Jednom imenovani oni ostaju na svojoj dužnosti doživotno, odnosno, mogu ako to žele, da idu u penziju. Tako su i oni neovisni od ostalih dviju vlasti. Predsjednik republike imenuje i državne sekretare uz saglasnost Senata. Ova suglasnost se vremenom pretvorila u formalnost iako se događa još i danas povremeno i vrlo iznimno da Senat uskrati svoje odobrenje. Pravo da razriješi dužnosti državne sekretare pripada isključivo predsjedniku republike. Zato kao i zbog istaknutog političkog i pravnog položaja predsjednika republike ovaj odnos egzekutive i legislative ima naziv: sistem predsjedničke vlade. Predsjednik republike je, prema tome, stvarni šef egzekutive koji rukovodi vanjskom i unutrašnjom politikom SAD i donosi faktički najznačajnije političke odluke koje mogu imati najdalekosežnije posljedice po naciju. Nije stoga čudno što je ovaj položaj za političke stranke od najvećeg interesa i da su izbori za predsjednika republike za političke stranke najznačajniji u okviru njihovog djelovanja na nacionalnom planu.

¶ Drugi po važnosti su izbori za senatore. Za razliku od članova Predstavničkog doma kojima mandat traje svega dvije godine, senatorima mandat traje 6 godina. Osim toga se prednost Senata u odnosu na Predstavnički dom očituje u nizu ostalih prava i nadležnosti. Prilikom donošenja zakona domovi su ravnopravni, ali ima akata za koje je potrebna samo suglasnost Senata (kako smo već vidjeli), a da se pritom mimoilazi Predstavnički dom. Ova prednost i posebni politički utjecaj Senata posljedica je odgovarajuće primjene federativnog načela. Senatori predstavljaju posebne jedinice. Svaka posebna jedinica predstavljena je sa 2 senatora bez obzira na brojnost svog stanovništva. Veće nadležnosti Senata dane su mu kao predstavničkom tijelu posebnih jedinica koje su ulaskom u federaciju u 18. stoljeću prestale da budu samostalne i nezavisne države. Senat je bio zamišljen od ustavotvoraca kao neke vrste Privy Council — po engleskom uzoru sa 26 članova (zbog prvobitnih 13 federativnih jedinica). To je trebalo da bude malo tijelo »mudraca« — savjetnika predsjednika republike. Povećanjem broja jedinica došlo je do povećanog broja senatora i dom je izgubio svoj prvobitni karakter. Kao neke vrste rekompensacije za prava koje su posebne jedinice prenijele na federaciju Senat je dobio mogućnost da sudjeluje u vanjskoj politici zemlje i da u izvjesnoj mjeri ograničava ili nadzire rad egzekutive dajući ili odbijajući svoju suglasnost na imenovanje gotovo svih važnijih sa-

veznih funkcionera. Položaj senatora je na taj način prilično utjecajan o čemu političke stranke i te kako vode računa.

Položaj člana Predstavničkog doma nije tako značajan. Profesionalnim političarima je cilj članstvo u Senatu, dok se Predstavnički dom često smatra samo neophodnom stepenicom do njega. Pa ipak ograničeni broj članova prvog doma, 435 za cijele SAD, i njegove mnogobrojne nadležnosti, čine i ove izbore prvorazrednim političkim događajem.

Sistem za izbor predsjednika SAD²⁰⁾ propisan je u osnovi sa-
veznim Ustavom. Ustavotvorci iz 1787. bili su protiv neposrednih izbora kao što su uopće bili protiv prevelikog širenja demokratskih prava. Zato je i položaj predsjednika republike bio zamišljen po uzoru na tadašnji položaj engleskog monarha. Engleski politički sistem onog vremena inspirirao je u mnogo čemu američke ustavotvorce. Zbog toga su u ono vrijeme oba politička sistema imala mnogo sličnosti. To što danas među njima postoje prilične razlike uvjetovano je različitim pravicima evolutivnog razvitka jednog i drugog sistema.

Ustav predviđa sistem posrednih izbora za predsjednika republike. Građani biraju drugostepene birače tzv. elektore, koji zatim treba da izvrše izbor. Bilo je zamišljeno da će se elektori sastati i kao neki trust mozgova izabrati najboljeg kandidata. U svakoj posebnoj jedinici se bira unaprijed određeni broj elektora, i to onoliko koliko predstavnika ima dotična jedinica u Kongresu, to jest u oba doma. Ako npr. neka federalna jedinica ima 6 predstavnika koji su birani na njenoj teritoriji u Predstavnički dom, onda će ona birati 8 elektora (broju 6 dodaju se i 2 mjesta koja pripadaju senatorima posebne jedinice u Senatu). Predstavnički dom predstavlja stanovništvo, građane, pa su u njemu posebne jedinice s većim brojem stanovništva brojnije zastupljene od onih manje napučenih. Tako je jedinica New York zastupljena u Predstavničkom domu sa 45 zastupnika, a federalna jedinica Nevada, Arizona i dr. s po jednim predstavnikom. To istovremeno znači da će New York birati 47 elektora, a Arizona 3 elektora prilikom predsjedničkih izbora.

Elektori se biraju prema propisima izbornih zakona posebnih jedinica. To znači da izborni sistem nije jednak u svih 50 jedinica. Međutim, ipak, većina posebnih jedinica propisuje gotovo isti način izbora. Primjenjuje se sistem liste i velike izborne jedinice. Ako npr. posebna jedinica bira 10 elektora onda će politička stranka postaviti listu sa 10 kandidata. Građani će moći glasati odjednom za listu sa 10 kandidata jedne ili druge stranke, odnosno eventualno i treće ako bi ova sudjelovala u predsjedničkim izborima. Zanimljivo je da se mandati redovito ne dijele po sistemu sraz-

²⁰⁾ v. Gjanković, Način izbora predsjednika SAD, Naša zakonitost, br. —56, Zagreb, 1952

mjernog predstavnštva, nego po sistemu većine. Prema tome ona lista koja je dobila više glasova od bilo koje druge je u cijelosti izabrana. U našem slučaju svih 10 elektora pripadaju pobjedničkoj stranci. Na izborima 1948. elektorska lista Republikanske stranke (predsjednički kandidat Dewey) u posebnoj jedinici New York dobila je svega 900 glasova više od elektorske liste Demokratske stranke (kandidat Truman). Zaista minimalna razlika na 15 milijuna stanovnika. Ali, razlika dovoljna da je svih 47 elektora New Yorka pripalo republikanskom kandidatu.

Kako se elektori biraju na listi jedne ili druge političke stranke i to po sistemu imperativnog mandata što znači da oni moraju glasati za predsjedničkog kandidata svoje stranke to je njihovim izborom stvarno izvršen izbor predsjednika republike. Ako je, naime, od ukupno 535 elektora²¹⁾ koliko ih se svega bira, jedna stranka dobila natpolovičnu većinu ona je pobijedila, a time i njen kandidat. Elektor na ovaj način ima ulogu poštaru, njegova se funkcija sastoji u tome da glas koji mu je dan preda dalje. Formalno-pravno, međutim, izbori time nisu završeni, jer su elektori nadležni da izvrše izbor predsjednika republike. Prema saveznom Zakonu iz 1845. koji je još i danas na snazi elektori se po posebnim jedinicama biraju svake 4 godine prvog utorka poslije prvog ponedjeljka u novembru. Kao što vidimo, zapravo je to dan predsjedničkih izbora. Međutim, prema propisima saveznog Zakona iz 1887. elektori vrše izbor predsjednika tek drugog ponedjeljka u januaru, dakle, tri mjeseca kasnije! Svi elektori jedne federalne jedinice sastaju se tog dana u njenom glavnom gradu i tada glasaју. O rezultatu glasanja se zatim obavještava Kongres. Ovo glasanje je, kako je već istaknuto, formalnost i de facto samo opetovanje novembarskog glasanja.

Postoji naravno mogućnost da ni jedan od kandidata ne dobije apsolutnu većinu elektorskih glasova. U tom slučaju novembarski izbori zaista ne bi bili konačni jer će prema propisima Ustava (XII ustavni amandman) izbor predsjednika republike tada preći u nadležnost Predstavničkog doma. Dom glasa između tri predsjednička kandidata koji su dobili najviše elektorskih glasova. Svaka posebna jedinica raspolaže tom prilikom u Predstavničkom domu svega jednim glasom. Za koga će taj glas biti dan odlučuju većinom glasova njeni predstavnici u domu. Za predsjednika je izabran onaj kandidat koji je dobio većinu glasova posebnih jedinica (danas:26). Ovaj propis Ustava je do sada bio veoma rijetko u primjeni.

Senatori su se do 1912. birali na posredan način. XVII ustavnim amandmanom koji je stupio na snagu 1913. uvedeni su neposredni izbori. Svaka posebna jedinica određuje svojim zakonom način

²¹⁾ 535 je ukupan broj članova saveznog Kongresa.
435 članova ima Predstavnički dom, a 100 članova Senat.

izbora senatora. Obično cijela čini jednu izbornu jedinicu tako da svaki birač neposredno glasa za oba senatora. U nekim posebnim jedinicama, međutim, formiraju se dvije izborne jedinice tako da birači u svakoj od njih biraju svega jednog senatora.

Savezni Ustav predviđa da članovi oba doma Kongresa moraju imati stalno boravište u posebnoj jedinici u kojoj im se nalazi izborna jedinica. Senator je na neki način ambasador svoje posebne jedinice akreditiran u savezni organ vlasti. Navedeni ustavni propis ograničava mnogim ljudima da se kandidiraju za člana Kongresa. Ako je u nekoj izbornoj jedinici redovno biran kandidat Republikanske stranke onda se član Demokratske stranke ma koliko sposoban bio neće kandidirati ukoliko prosudi da nema nikakvih izgleda da bude izabran. S druge strane izvan svoje izborne jedinice on nema prava da se kandidira. Tako je npr. F.D. Roosevelt odustao da se kandidira za Predstavnički dom jer je njegova izborna jedinica New York godinama birala republikanskog kandidata, a u nekoj drugoj izbornoj jedinici nije mogao da postavi svoju kandidaturu²²). Pri tome je Roosevelt bio biran dva puta za guvernera posebne jedinice New York i 4 puta za predsjednika republike! Takvom čovjeku preostaje samo da promijeni članstvo u političkoj stranci ili da preseli u drugu izbornu jedinicu.

Za razliku od Senata koji predstavlja posebne jedinice Predstavnički dom predstavlja stanovništvo SAD. Članovi Predstavničkog doma biraju se po sistemu pojedinačnih izbora. To znači da se biraju po manjim izbornim jedinicama i u svakoj takvoj jedinici bira se svega jedan zastupnik, obično po sistemu relativne većine. Svaka federalna jedinica bira onoliko zastupnika koliko stanovnika srazmjerno otpada na nju u odnosu na stanovništvo SAD. Popis stanovnika vrši se svakih 10 godina i na osnovu ovog popisa vrši se preraspodjela broja mandata među posebne jedinice. Same izborne jedinice se, međutim, formiraju zakonima posebnih jedinica koje su uostalom nadležne da donose i sve ostale propise o načinu izbora zastupnika. Iz tog razloga farmeri i poljoprivredni krajevi mnogih posebnih jedinica predstavljeni su u Predstavničkom domu s daleko većim brojem zastupnika nego što to odgovara njihovom stanovništvu. Naime, selo je pretjerano zastupano prije svega u zakonodavnim tijelima posebnih jedinica. Opća pojava svih industrijskih zemalja da stanovništvo seli sa sela u gradove nije u SAD adekvatno odražena kod formiranja izbornih jedinica. Tako se može navesti kao primjer Georgia u kojoj svaka administrativna grofovija čini izbornu jedinicu u kojoj se bira jedan senator za Senat federalne jedinice, iako ima grofovija sa 18.000 stanovnika i gradskih grofovija sa 300.000 stanovnika²³). Kad tako sastavljeno zakonodavno tijelo treba da formira savezne izborne jedinice dosta

²²) v.D.W. Brogan, Politics in America, str. 338, New York, 1954.

²³) v. Brogan, Government of the People, str. 10, New York, 1943.

je jasno da će one biti sastavljene po sličnim ili identičnim kriterijima²⁴). Na taj način su mnogi gradovi SAD potpuno neodgovarajuće predstavljeni u saveznom Predstavničkom domu koje tako ne ispunjava razlog zbog kojeg postoji, to jest da bude predstavnik cijelog naroda. Ovo opet dovodi do nesrazmjerno velikog političkog utjecaja farmera i poljoprivrednih krajeva u politici SAD. Postoje, razumije se, i neki drugi razlozi za ovaj pretjerani utjecaj.

Sistem malih izbornih jedinica kao i neki drugi razlozi dovode do toga da se član Predstavničkog doma ne smatra predstavnikom naroda već zastupnikom svoje izborne jedinice. To je, uostalom, pojava koja nije samo specifična za SAD. Zbog toga zastupnik često puta glasa u domu u korist lokalnog interesa protiv nacionalnog interesa, jer kad bi glasao obratno doveo bi u pitanje svoj ponovni izbor na slijedećim izborima i uopće svoju političku karijeru²⁵). Pri tome ne treba misliti da zastupnik predstavlja interese većine svojih birača. On redovito predstavlja ili interese jakih interesnih grupa koje su financirale njegov izbor, ili stranačku mašinu bez čije podrške ne bi bio izabran, ili interese krugova s kojima je uputno održavati najbolje odnose. Ova uska povezanost s lokalnim interesima je također jedan od razloga za stranačko nedisciplinirano glasanje u Kongresu.

Kao što je već rečeno položaj senatora je daleko značajniji od položaja člana Predstavničkog doma. Razlog nije samo u tome što se Senatu povjeravaju neke veće nadležnosti nego i u tome što mandat senatora traje 6 godina, a člana Predstavničkog doma — 2 godine. Dok na taj način svaki senator nadživljuje mandat predsjednika republike, dotle član Predstavničkog doma prilično često mora da vodi izbornu kampanju i da se bori za novi mandat. Predstavnički dom se obnavlja integralno što svakih dvije godine dovodi do toga da u njega uđe veći broj novih i neiskusnih poslanika. Senat se obnavlja parcijalno pa se svake godine obnavlja samo jedna trećina senatora što dovodi do veće stabilnosti i kontinuiteta u radu doma. Atmosfera u Senatu je atmosfera kluba koji broji maksimalno stotinu članova. Senatori ne sjede u klupama nego svaki u domu ima svoj mali, pomalo starinski pisaći sto. Ti pisaći stolovi smješteni su u nekoliko redova u polukrugu. Poslovnik Senata u skladu s tradicijama dozvoljava senatorima da govore koliko god dugo hoće i o čemu hoće. Poslovnik Predstavničkog doma nije tako liberalan što je i logično s obzirom na brojnost njegovih članova. Relativno mali broj senatora omogućuje svakome od njih da na ovaj ili onaj način dođe do izražaja. Svaki senator je član

²⁴) Geografsko prekrajanje izbornih jedinica iz političkih razloga ima u SAD svoj posebni naziv: gerrymandering.

²⁵) Često se navodi slijedeća anegdota: Jedan znanac pita nekog zastupnika da li je čitao današnji New York Times (najbolje i najutjecajnije novine u SAD) u kojemu je objavljen uvodnik o njemu, a zastupnik odgovara da ga New York Times ne zanima, ali ga zanimaju današnje lokalne novine iz njegove izborne jedinice, koje također pišu o njemu.

nekog kongresnog odbora ili pododbora, a ovim odborima se kadikad povjeravaju značajne političke funkcije. Njihova potpuna neovisnost od egzekutive čini ih moćnim kontrolnim organom.

Značaj senatora ne postoji samo u saveznim relacijama, on je još veći u posebnoj jedinici koju predstavlja. Skoro je nemoguće da u posebnoj jedinici bude imenovan neki službenik savezne administracije (npr. u poštanskoj ili carinskoj službi), a da se za to ne zatraži prethodna suglasnost jednog ili oba senatora. Senatori imaju patronat («patronage») nad saveznim službeničkim položajima u posebnoj jedinici. Predsjednik republike koji ima formalno pravo da imenuje sve savezne službenike pristaje na ovo »zaštitištvo« senatora kako bi ovi dali podršku njegovoj politici u Senatu.

U sistemu parlamentarne vlade predsjednik vlade ima razne načine da postigne jedinstvenost poslanika svoje stranke u parlamentu. On može pojedine utjecajnije poslanike imenovati za ministre ili podsekretare i tako kupiti njihovu podršku. On može da prijeti raspuštanjem parlamenta i tako da postigne potrebnu disciplinu. U američkom sistemu predsjedničke vlade nije moguće ni jedno ni drugo. Predsjednik republik nema pravo raspustiti Kongres, a što se nagrađivanja poslanika tiče imenovanjem na neki položaj, to ne dolazi u obzir, jer bi na taj način član Kongresa izgubio svoj mandat. Apeli na disciplinu su najčešće posve neefikasni. Tako egzekutivi preostaje samo da se kod lokalnih imenovanja saveznih službenika udruži sa članovima Kongresa i da omogući njihov »patronat«²⁶⁾.

Član engleskog Parlamenta (Doma komuna) vezan je uz svoju stranku već zato što mu je jasno da je izabran samo zbog toga što je uživao njenu podršku. Ako želi da bude ponovo izabran, on prije svega mora da bude discipliniran član svoje stranke, u protivnom stranka ga više neće kandidirati. Član američkog Kongresa je u daleko manjoj mjeri vezan uz svoju stranku. A ako je vezan onda ne sa centralnim rukovodstvom stranke (koje stvarno jedva da i postoji) nego sa svojom lokalnom stranačkom organizacijom. Ako član Kongresa uživa podršku svoje lokalne stranačke organizacije on ima punu slobodu da glasa protiv politike koju provodi egzekutiva, iako je njegova stranka ta koja je na vlasti. To je posljedica velike decentralizacije u organizaciji američkih stranaka, nehomogenog sastava, različnosti interesa i činjenice da ne postoji jedinstveni politički program. Konačno, postoje izborne jedinice u kojima je ličnost člana Kongresa važnija od stranačke organizacije i gdje je stranačka lokalna organizacija sretna što je našla utje-

²⁶⁾ Ukoliko senatori koji predstavljaju posebnu jedinicu ne pripadaju istoj jedinici kao predsjednik republike, patronat prelazi na zastupnike Predstavničkog doma članova stranke.

cajnu ličnost koja se htjela kandidirati na njenoj listi. Tražiti disciplinirano glasanje u Kongresu od takvog zastupnika pogotovo je neostvarivo.

III Formalna i stvarna organizacija stranaka

Formalna organizacija stranaka je podređena potrebama izbora. Stranačke organizacije formirane su u izbornim jedinicama. Izborne jedinice opet, uglavnom, odgovaraju administrativnoj podjeli.

Najmanju izbornu jedinicu čini tzv. »precinct«. Precinct odgovara našim područjima osnovnih organizacija SSRN, odnosno, mjesnih zajednica. Prema nekim statističkim podacima u SAD ima oko 130.000 precincta²⁷. Veličina ovog područja kao i brojnost stanovništva variraju iz federalne jedinice u federalnu jedinicu. Njihova formacija je katkad normirana zakonom posebne jedinice, katkad propisom gradskog odnosno grofovijskog vijeća, a ima slučajeva kad je rezultat sporazuma lokalnih organizacija dviju stranaka. Ima precincta koji obuhvaćaju samo 200 birača ali ih ima koji broje i 2000 birača. U njima postoji stranačka lokalna organizacija koja ima svoj odbor. Na čelu odbora stoji šef odbora koji ima katkad i svog zamjenika. Šef odbora (formalna titula: precinct committeeman) naziva se obično »captain«^{27a}). Često puta captain nije samo lokalni agent stranke nego je stvarni gazda, »boss«, lokalne stranačke mašine. Tako se u njemu ujedanjuju formalna organizacija stranke koja je propisana zakonima posebne jedinice sa stvarnom organizacijom stranačke mašine. Captain precincta se formalno bira od članova stranke toga područja. Broj onih koji učestvuju kod ovih izbora je više nego minimalan, obično je između 20% do 30% deklariranih »članova« stranke. Najčešće uopće ne postoji protukandidat tako da je postojeći kandidat unaprijed izabran. Iako je kapetan precincta stvarno profesionalac on nije neposredno plaćen od stranke, nego je to na jedan posredan način. Stranka mu, naime, nalazi posao u nekoj javnoj službi ili nekom gradskom uredu.

Položaj kapetana pracincta je vrlo važan za stranku^{27b}. Njegova je, naime, glavna uloga da prilikom izbora prikupi što veći broj glasova. Kako ima više izbora, to on praktički uvijek ima posla. Osim toga on je stalno aktivan jer se metoda njegovog rada sastoji u tome da bude u stalnom i neposrednom kontaktu s biračima. Na neki način kapetan precincta je svojevrsni »socijalni« radnik. On zalazi u stanove birača, naročito onih siromašnijih i tako upoznaje njihove prilike i probleme. Nekima nabavlja novi

²⁷) v. Seurin, cit. djelo, str. 183 id.

^{27a}) v. Ogg and Ray, Essentials of American Government, str. 142, New York, 1959.

^{27b}) v. S. Forthal, Cogwheels of Democracy; A study of the Precinct Captain, New York, 1946.

stan, nekima ogrjev ili odjeću, posuđuje novac u slučaju krajnje nužde ili nabavlja potreban lijek u slučaju bolesti. Posreduje u sukobima generacija između mlađih i starijih, pravi sitnije božićne darove, intervenira kod policije da puste pijanog čovjeka koji je galamio na ulici ili učinio neki drugi prekršaj. Nadalje koristeći svoje veze on intervenira da neki birač dobije brže svoju penziju ili pomoć za nezaposlene, ili opet dozvolu za držanje kakvog malog dućana, garaže ili restorana. Emigrantima nastoji pomoći da postignu što prije naturalizaciju i da postanu američki državljani jer to je preduvjet za korištenje biračkog prava.

Ovakva vrsta djelatnosti kapetana precincta se odvija isključivo u siromašnijim kvartovima. U kvartovima gdje žive bogatiji ljudi njegova je djelatnost adaptirana tamošnjim prilikama. Tu on možda djeluje prvenstveno u okviru lokalnog golf-kluba ili nekog otmjenog kluba. On igra bridge i poker i priređuje cocktail prijeme. Posjećivanje birača od kuće do kuće ovdje otpada. Ali i ovdje se vodi računa o svakom biraču i često puta za svakog birača postoji mala kartoteka u kojoj je zabilježeno političko mišljenje birača, je li upisan u birački spisak, je li na posljednjim izborima glasao itd.

Kapetani precincta su redovito po svom socijalno-ekonomskom položaju na onom stupnju koji odgovara stanovništvu i području na kojemu djeluju. Vodi se npr. računa da kapetan precincta na području na kojem većinu stanovništva čini neka nacionalna manjina bude Amerikanac pripadnik te nacionalne manjine iz prve, druge ili treće generacije. U siromašnijim područjima njegova će naobrazba odgovarati završenoj osnovnoj školi, na području srednjeg staleža imat će završenu gimnaziju, a na područjima gdje žive bogati građani on će imati fakultetsku diplomu. Nastoji se da i njegova vjerska pripadnost odgovara onoj kojoj pripada većina stanovništva njegovog područja.

Kapetan precincta ima svoje pomoćnike, katkad se među njima nalazi i jedna žena koja je onda socijalno zadužena za rad sa ženama. Ti pomoćnici nisu profesionalci nego se nagrađuju samo povremeno. Svi oni, zajedno sa šefom, najviše posla imaju na sam dan izbora. Treba da paze da su »njihovi« birači izvršili svoju dužnost i došli na glasačko mjesto, da upozoravaju one koji još nisu glasali da to učine i konačno, da nadziru rad biračkog odbora na glasačkom mjestu. Birački odbor je obično sastavljen od tri člana koje imenuje guverner posebne jedinice na prijedlog dviju stranaka. Guvernerova stranka ima dva člana u odboru, a protivnička jednog člana.

Iz svega navedenog proizlazi da je sva aktivnost kapetana precincta usmjerena na to da na dan izbora što veći broj birača dade glasove za kandidata njegove stranke. Jedino time mjeri se uspjeh njegovog rada. A njegov rad nema nikakve ideološke podloge, ne

postoji nikakva odanost prema stranci. To je posao kao i svaki drugi posao. Posao sakupljanja glasova koji se postizava navedenom metodom djelovanja. Ako postigne da odgovarajući broj birača njegovog područja glasa prilikom izbora za kandidata njegove stranke on je uspio u svom poslu i njegova karijera unutar stranke je osigurana. On će prije ili kasnije napredovati unutar stranačke hijerarhije. Naprotiv, ako broj glasova koje je »skupio« bude mali, postoji mogućnost da bude smijenjen.

S druge strane ima slučajeve kada kapetan precincta dezertira i prelazi protivničkoj stranci. To se događa obično nakon niza izbornih neuspjeha njegova stranke što kapetana precincta dovodi do zaključka da mu se ne isplati da dalje vrši posao za stranku koja gubi. Ovaj prelaz iz jedne u drugu stranku znači, naravno, da kapetan precincta donosi sa sobom i glasove. Glasovi su zapravo roba kojom on trguje i koju on prodaje onom kupcu koji više nudi. I ovo pokazuje kako je cjelokupna aktivnost kapetana vezana za njegovu ličnu zainteresiranost, te zaista nema veze s idealizmom i požrtvovnošću partijskog radnika.

PRECINCT
WARD
COUNTY II. Iduća, druga stepenica stranačke organizacije je tzv. ward koji se tu i tamo naziva i district. Ali, ova stepenica postoji samo u vrlo gusto naseljenim područjima kao što su gradovi. U poljoprivrednim područjima npr. nakon precincta slijedi odmah grofovija. Prosječni ward obuhvaća 14—30 precincta i to je područje na kojem živi 8000—18.000 birača²⁸). Ward je obična izborna jedinica za izbor jednog, nazovimo ga, odbornika u gradski savjet (city council). Tako npr. grad Chicago ima administrativnu podjelu na 50 warda od kojih svaki bira jednog odbornika. Na čelu stranačke organizacije warda nalazi se »ward-leader«. Po hijerarhiji on je iznad kapetana precincta. Obično je to bivši kapetan koji je napredovao. On je nešto neovisniji od kapetana precincta i politički utjecajniji. Njegova je uloga da nadzire rad onih kapetana precincta koji su uključeni u njegov ward i da im pomaže. Na području warda stranka obično ima svoje klubove koji nose neutralna imena i koji nastupaju prema vani kao vanstranačke i nepolitičke organizacije. Svrha je klubova da privuku birače, naročito one neopredijeljene i da ih diskretnom propagandom pridobiju za stranku. Klubovi priređuju društvene večeri, izlete, omogućuju članovima da čitaju razne novine i ostale publikacije, da igraju karte itd. Kapetani precincta su obavezno članovi takvih klubova.

ward
14-30pc
2-18000 ind
W-VIL III. Idući i po važnosti možda najvažniji stepen stranačke organizacije nalazi se u grofoviji (county). Grofovija je naziv²⁹) administrativne i političke teritorije koja obuhvaća više stotina hiljada

²⁸) Seurin, cit. djelo, str. 186

²⁹) Naziv grofovije potječe još iz vremena kada su Englezi vladali američkim kolonijama prije stvaranja SAD.

stanovnika, a katkad i više milijuna. U našim relacijama ona odgovara okrugu ili oblasti. Rukovodstvo stranačke organizacije u grofoviji čine članovi stranačkog odbora. Postoje razni načini izbora članova ovih odbora. Negdje članovi stranke vrše neposredni izbor na tzv. primarnim izborima. Negdje se opet primjenjuje delegatski sistem po kojem stranački odbori precincta delegiraju svoje članove u stranački odbor grofovije. Svakako, po oba sistema kapetani precincta ulaze u grofovijski odbor, odnosno, tačnije, u njegov izvršni odbor. Odbor grofovije je, naime, redovito jedno vrlo glomazno tijelo koje broji nekoliko stotina ili hiljadu članova (u gradu New Yorku npr. postoji pet grofovija; sama grofovija Bronx ima više od tri milijuna stanovnika; u svakom stranačkom odboru svake njujorške gradske grofovije nalazi se i po nekoliko hiljada ljudi). Zbog ovakvog obima stranački odbor grofovije nema mogućnosti da efikasno radi. Odluke koje on donosi unaprijed su pripremljene od njegovog izvršnog odbora, a često puta i od samog predsjednika izvršnog odbora, te se donose redovito aklamacijom jer čak ni tehnički nije moguće da se donose na drugi način. Razumije se da donošenje važnih političkih odluka te izbor članova izvršnog odbora — aklamacijom formalno možda zadovoljava demokratske principe, ali stvarno ovdje o demokraciji nema ni govora. Stvarno pravo odlučivanja pripada izvršnom odboru stranačke organizacije grofovije koji broji nekoliko desetaka ljudi, a katkad ni njemu, nego samom predsjedniku izvršnog odbora.

Zakoni posebnih jedinica koji propisuju način izbora raznih funkcionera i formalnu strukturu političkih stranaka idu za tim da se udovolje demokratska načela koja traže da rukovodstva u stranačkim odborima i zastupnici budu pravi predstavnici članova stranke i birača. Ali kako kaže jedan autor³⁰⁾, kad se proučava stvarna organizacija američkih stranaka »pojavljuje se jedna struktura posve drukčija, u kojoj jedna oligarhija relativno stabilna uspijeva da nametne svoju kontrolu i da je sačuva«. Ova oligarhija poznata je pod imenom stranačka mašina, a na njenom čelu stoji obično boss — gazda.

Pojavu bossa nije lako opisati (iako o njima postoji ogromna literatura) jer on nema nikakav službeni ni poluslužbeni status, ne postoje nikakvi propisi koji normiraju njegov položaj ili način njegovog djelovanja. On postoji u mnogim lokalnim stranačkim organizacijama, naročito gradova, a da ga pri tom nitko nije birao niti ga tko može opozvati, a nije ni politički odgovoran za svoj rad. O samoj ličnosti bossa i njegovim osobinama ovisi hoće li se dati formalno izabrati za predsjednika izvršnog odbora stranačke organizacije u gradu odnosno grofoviji ili će ostati u sjeni, a na položaj predsjednika dati izabrati osobu koja će biti samo figura. Ovi-

³⁰⁾ Seurin cit. djelo, str. 169

sit će s jedne strane o objektivnim okolnostima, a s druge strane o subjektivnim karakteristikama hoće li boss u danom gradu ili grofoviji biti amoralni i beskrupulozni političar što je najčešće slučaj, ili će pak poštivati izvjesna pravila društvenog morala.

Boss je u stvari neosporni gospodar stranačke organizacije u grofoviji. Bilo je, međutim, i bossova koji su imali u svojim rukama i stranačku organizaciju cijele posebne jedinice³¹⁾.

Boss je zapravo vlasnik jedne organizacije koja raspolaže određenim brojem glasova i koji ima posebni aranžman s određenom strankom da joj te glasove — prodaje. Ali uloga bossa se ne iscrpljuje u sakupljanju i prodavanju glasova. U tom slučaju bi između njega i kapetana precincta postojala samo kvantitativna razlika (time što boss raspolaže s više glasova), a u stvari razlika je nesumnjivo i kvalitativna. Prije svega boss je šef svih kapetana precincta svog područja. On ih postavlja, oni su o njemu ovisni i on ih smjenjuje ili unapređuje, već prema tome, kako je zadovoljan njihovim radom. Nadalje, on odlučuje i o kandidatima svoje stranke. Prije svega o kandidaturama za određene lokalne izborne funkcije, ali i o kandidatima za organe posebne jedinice, a katkad čak i o kandidatima koje njegova izborna jedinica bira u savezne organe vlasti. Ako je njegova stranka u grofoviji na vlasti, boss raspolaže svima ili većinom vakantnih službeničkih mjesta u lokalnoj upravi, a ima veze i s privatnim poduzećima koja će rijetko odbiti da namjeste osobu koju »preporučiti« boss. Politička stranka, naime, za obavljeni posao, daje bossu zauzvrat ne samo novac već i pravo patronaže (mogućnost da pribavlja namještenja), političku vlast i niz ekonomskih beneficija. Nekada je boss kao i grupa ljudi oko njega dobivao svoje glavne prihode od kriminala. On je bio vlasnik javnih kuća, ilegalnih kockarnica i noćnih klubova, trgovac drogama, a u vrijeme prohibicije bio je vlasnik ilegalnih prodavaonica alkohola. Kako je imao i policiju u svojim rukama to je imao punu slobodu djelovanja. I danas još ima takvih pojava, ali one su sve rjeđe jer ih javno mišljenje osuđuje i jer postoje legalne forme tzv. »poštenog potkupljivanja«. One se sastoje u tome da se ogromne zarade postižu korištenjem vlasti i raspolaganjem informacija koje nisu dostupne javnosti. Lokalna vlast se može npr. koristiti tako što će se pored bossovog (ili nekog od njegovih ljudi) kompleksa zemljišta graditi nova cesta, ili most ili škola, dakle, objekt koji će povisiti vrijednost zemljišta za nekoliko puta. Ili obratno, ako osoba bossovog povjerenja prije ikoga drugoga dozna da će se na tom mjestu graditi cesta ili most, pravovremenom kupnjom zemljišta zaradit će mnogo novaca. Nadalje, kad lokalna vlast izgrađuje neki javni objekt ona odlučuje kome će po-

³¹⁾ Npr. Huey P. Long bio je dugogodišnji boss i stvarni diktator posebne jedinice Louisiane — sve dok nije ubijen 1935. g. Senator Byrd je bio dugogodišnji boss federalne jedinice Virginije itd.

vjeriti posao. Posve je jasno, da će u takvom slučaju povjeriti posao »prijateljskom« poduzeću. To jest poduzeću koje je bossu prilikom izbora dalo pozamašnu sumu u izborni fond stranke ili je na neki drugi način bilo prijateljski sklono. S druge strane kompanija koja hoće da u nekom gradu izgradi npr. podzemnu željeznicu ne može pogriješiti ako omogući utjecajnim lokalnim političarima da učestvuju u »poslu«³²⁾. Lokalna financijska sredstva koja katkad mogu biti pozamašna mogu da se drže u jednoj ili drugoj banci, a banka može od toga imati prilične koristi. Isto će tako za banku biti korisno ako bude mogla sudjelovati u financijskim operacijama koje su u vezi s javnim radovima ili nekog drugog posla koji se obavlja u okviru ingerencije lokalnih organa vlasti. Prvi preduvjet za to su dobri odnosi sa stranačkom organizacijom. Sve je ovo svojevrsni kriminal, ali to je »poslovni kriminal«, miran i trezven, bilo na ivici, ili čak i u granicama zakona — zakona kapitalističke privrede i vladajućeg društvenog morala. Političari se više ne bave kriminalom, oni su postali businessmeni, sve se odvija mirno i na višem nivou. Otvorena korupcija prepustila je mjesto prikrivenoj, zapravo legalnoj korupciji kojoj se s pravne strane, na bazi postojećih propisa, ništa ili gotovo ništa ne može zamjeriti.

Kako boss može u relativno kratkom roku da zaradi mnogo novaca i to na »neobjašnjiv« način pokazuje primjer Thomasa Farleya. Farley je godinama bio uspješan boss Demokratske stranke, najvažnije i najbogatije grofovije New Yorka — Manhattan. Formalno, prema vani vršio je funkciju sheriffa grofovije. Guverner posebne jedinice New York F.D. Roosevelt morao je 1932. Farleyja da makne s položaja jer nije mogao dokazati kako je s godišnjom plaćom od 15.000 dolara mogao u nepunih 7 godina uštedjeti 400.000 dolara³³⁾.

Partijska mašina i bossovi su prvenstveno gradske pojave, ali oni postoje i u poljoprivrednim područjima. Jedino što ovdje njihova organizacija nije tako savršena ni sveobuhvatna, jer je područje djelovanja mnogo manje. Osim toga u gradovima boss postaje prvo politička ličnost, a tek zatim postepeno i ugledni businessman. Do ekonomskih beneficija dovodi ga njegov politički utjecaj. Na selu je obično obratno. Ekonomski utjecajna osoba, pomoću svog ekonomskog utjecaja dolazi do političke moći. Bogati zemljoposjednik, vlasnik neke lokalne banke ili fabrike koji zapošljava veći broj ljudi ili koji ima hipoteke na većem broju seoskih dobara i kuća i o kojemu je ekonomski ovisan veći broj građana, koristi ovu činjenicu da bi se uspješno bavio lokalnom politikom.

U ovakvim prilikama, koje su potpuno u skladu s društvenim sistemom, politika i business idu zajedno te ih se ne može razdvojiti, a često puta ni razlikovati.

³²⁾ v. Brogan, Politics in America, str. 145

³³⁾ v. Brogan, Government of the people, str. 221, New York, 1943.

Međutim, partijska mašina može uspješno da djeluje samo tako dugo dok je stranka na dotičnom lokalnom području na vlasti. Mašina, naime, koja nema mogućnosti da daje svojim pristalicama namještenja neće moći kroz dulje vreme postojati. Davanje namještenja, naročito perspektivnim mladim političarima jedno je od velikih privlačnosti partijske mašine i važan faktor u djelovanju svakog bossa. Sistem plijena — spoil system, o kojem je bilo govora, postoji još i danas u federaciji ali procentualno u mnogo manjem obimu nego nekada. On postoji i u posebnim jedinicama, ali također u manjem obimu. U gradovima, u kojima vlada partijska mašina, on je još, gotovo, u istim razmjerima kao i nekada — krajem 19. stoljeća.

Istina je da je prije građanskog rata 1860. bilo svega 50.000 saveznih službenika i da se taj broj poslije građanskog rata, a naročito poslije I i II svjetskog rata naglo i mnogostruko povećao tako, da prema statističkim podacima ima danas oko 2,500.000 saveznih službenika. Većina, tj. više od 90% ovih službenika regrutira se danas na bazi natječaja time što su propisane određene stručne kvalifikacije i specijalistička znanja. Na ove položaje prema tome ne mogu dolaziti ljudi bez kvalifikacija samo zato što su zaslužni za političku stranku. Ali, kao što jedan autor kaže ³⁴⁾ još uvijek 8% od 2,500.000 saveznih službenika potpada pod spoil system te su podložni partijskim promjenama, pa je to još uvijek prilično značajan broj. Osim toga ako kod natječaja dva kandidata ispunjavaju formalne uvjete nije tajna da će prednost imati partijski istomišljenik. U posebnim jedinicama, također, postoji potreba za stabilnim i kvalificiranim službeničkim aparatom. Nekada se promjenom stranke na vlasti (u egzekutivi — guverner) mijenjao kompletni administrativni aparat, jednako kao u federaciji. To je trajalo od Jacksonova predsjednikovanja, od tridesetih godina do kraja XIX stoljeća. Danas se smatra da je u posebnim jedinicama još uvijek oko 60% službeničkih mjesta podložno sistemu plijena³⁵⁾, što predstavlja velik broj. Prema propisima zakona, kako federacije, tako i posebnih jedinica, službenicima koji su došli na svoj položaj natječajem ne može se otkazati osim u nekim taksativno navedenim iznimnim slučajevima. Tako se postiže stalnost i stabilnost administracije. Ali u praksi nije bilo teško da se izigraju ovi zakonski propisi. Opisano je niz slučajeva kad je službeničko mjesto ukinuto kao suvišno i službeniku na osnovu toga dat otkaz, da bi se nakon nekoliko tjedana stvorilo slično mjesto na koje se onda imenovalo nekog drugog službenika³⁶⁾.

U lokalnoj administraciji, naročito gradova, postoji sistem plijena gotovo u jednakoj mjeri kao i u prošlom stoljeću. Smatra

³⁴⁾ v. Seurin, cit. djelo str. 234

³⁵⁾ v. Seurin, cit. djelo, str. 234

³⁶⁾ Brogan, Politics in America, str. 300

se³⁷⁾ da danas samo oko 20% gradskih službenika i funkcionera ima stalnost i nije podložo partijskim promjenama. Ali, kao što smo već vidjeli raspolaganje namještenjima se ne odnosi samo na lokalnu administraciju. Partijska mašina ima mogućnost da zaposli ljude na javnim radovima, čišćenju snijega i kanalizacije, popravku ulica, da ih namješta kao vatrogasce i konobare, šofere, kao i na niz ostalih namještenja u privatnim poduzećima.

Pojava partijske mašine i bossa je jedan od američkih specifikuma. On je uvjetovan kako političkim tako i socijalnim i ekonomskim razlozima razvitka SAD. Krajem 19-og stoljeća dolazi u SAD do nagle i ubrzane urbanizacije. Velik broj ljudi prelazi sa sela u gradove. K tome treba dodati veliku imigraciju u zemlju. Imigrant se teško snalazi i zahvalan je svakome tko mu pomogne. On traži posla i stan, ima poteškoće s jezikom i nedostaju mu potrebni dokumenti. Partijska mašina mu u svemu tome i u mnogome drugom može pomoći, a zauzvrat traži samo jedno — njegov glas na izborima. S druge strane SAD su zemlja businessa. Sve što se može treba unovčiti, sve može biti predmet kupovine i prodaje. Ideja da se vrši business i s glasovima birača u skladu je s vladajućim koncepcijama slobodnog tržišta i privatne inicijative. Postojanje partijskih mašina osigurava ekonomskoj oligarhiji i monopolističkom kapitalu stabilni politički poredak. Poredak i politički sistem koji štiti i osigurava njihove ekonomske interese. Širenje ka općem pravu glasa, veliko povećanje broja glasača dalo je tokom 19-og stoljeća građanima veliku političku moć. Ovakva moć mogla je biti iskorištena protiv monopolističkog kapitalizma i mogla je ugroziti cijeli društveno-ekonomski sistem. Partijske mašine na čelu sa bossom stvorene su u tom momentu kao brana takvom političkom razvitku. I one su svoj posao veoma uspješno obavile, a obavljaju ga još i danas.

Politička vlast birača nije samo neutralizirana, ona je kroz partijsku mašinu stavljena u službu ekonomske oligarhije. »Boss je posrednik koji prodaje glasove birača privatnim interesima koji su spremni da plate cijenu«³⁸⁾. A ova cijena je za privatne interese vrlo prihvatljiva jer omogućuje višestruku dobit.

Partijska mašina prolazi svoju evoluciju u skladu s promjenama i razvitkom koji prolaze SAD. Nekada je za njihovo djelovanje bilo karakteristično da su usko povezani s kriminalom i da se služe nizom nedosljednih sredstava, pa i brutalnom silom, da bi postigli cilj. Posljednjih decenija partijske mašine postaju sve više poslovne organizacije koje legalnim sredstvima, koja zato nisu ništa moralnija od nekadašnjih, vrše svoju funkciju. Boss prestaje da bude oličenje nasilnika, korupcionera i nemoralnog tipa te po-

³⁷⁾ Seurin, cit. djelo, str. 234

³⁸⁾ Seurin, cit. djelo, str. 239

prima lik uvaženog i solidnog businessmana. Promijenile su se forme rada.

Istovremeno partijske mašine su dobile izvjesnu konkurenciju u tzv. interesnim grupama³⁹⁾. Formiranje organizacija koje se otvoreno zalažu za obranu određenih privatnih interesa zadire i u dosadašnju djelatnost partijskih mašina. Pa ipak, interesne grupe nisu i neće istisnuti partijske mašine. Jer skupljanje i prodavanje glasova je posao partijske mašine kojim se interesne grupe u načelu ne bave. Na taj način ima mjesta i za partijske mašine i za interesne grupe. Paralelnim, a katkad i udruženim djelovanjem one samo još u većoj mjeri promiču i osiguravaju privatni interes.

Prema mišljenju nekih autora postojanje partijske mašine i bossa su cijena koju građani SAD moraju da plate za decentraliziranu upravu i priličnu samostalnost lokalnih jedinica. Jedina druga alternativa, s obzirom na postojanje monopolističkog kapitalizma, bila bi centralizacija koja vjerovatno ne bi bilo manje zlo od partijskih mašina. Svakako se u djelovanju partijskih mašina nailazi na jedno od objašnjenja o tome zašto postoji tako velik utjecaj lokalnih interesa u nacionalnoj politici SAD. Isto tako ovo objašnjava povezanost i zavisnost članova Kongresa o njihovim izbornim jedinicama i nedostatak svake stranačke discipline i jedinstvenog djelovanja unutar predstavničkog tijela.

Partijske mašine djeluju i danas u svim velikim gradovima SAD kao što su New York, Chicago, Boston, Baltimore, Saint Louis, New Orleans itd. Veliki gradovi imaju velik broj birača koji biraju članove Kongresa i elektore, zatim drugostepene birače za izbor predsjednika republike. Prilikom svih izbora uključujući i nacionalne, utjecaj partijskih mašina velikih gradova može biti od odlučujućeg značaja. Izborni sistem za predsjednika republike je takav da katkad svega nekoliko desetaka hiljada glasova može odlučiti izborom, iako se broj birača u SAD penje na oko 60 milijuna⁴⁰⁾. Na ovaj način o stranačkoj mašini nije ovisan samo kandidat za mjesto nekog lokalnog funkcionera, odnosno kandidat za člana saveznog Kongresa, o njoj je ovisan i kandidat za predsjednika republike. Predsjednički kandidat mora osigurati prije početka izborne kampanje podršku najvažnijim partijskih mašina velikih gradova, u protivnom njegovi izgledi da bude izabran su minimalni. Ovu podršku će najlakše osigurati onda ako on sa svoje strane partijskoj mašini obeća da će za njegova predsjednikovanja imati plein pouvoir na svom području, a u slučaju potrebe i po-

³⁹⁾ v. Gjanković: O interesnim grupama, Arhiv za pravne i društvene nauke, str. 502 id. br. 4, Beograd, 1963.

⁴⁰⁾ Prilikom izbora 1948. Truman je kao predsjednički kandidat Demokratske stranke u tri posebne jedinice (Ohio, Illinois, California) dobio svega 58.000 glasova više od Deweya, kandidata Republikanske stranke. Da je Dewey dobio u tim jedinicama samo nešto više glasova od svog protivnika, on bi bio skupio 267 elektora i bio bi izabran za predsjednika republike.

moć savezne administracije. Sa svoje strane partijska mašina na čelu s bossom će u okviru svoje stranke dati podršku samo onom kandidatu koji po njenoj ocjeni ima izgleda da pobijedi na izborima jer je to preduvjet za njen uspješan rad, a katkad i za sam opstanak. Na ovaj način, praktički, nema političkog funkcionera koji je izabran, a koji nije u većoj ili manjoj mjeri ovisan o postojećim mašinama. Podsjetimo li se da su partijske mašine usko povezane s određenim privatnim ekonomskim interesima, onda se ovdje i opet susrećemo s uskom povezanošću ekonomskih i političkih interesa.

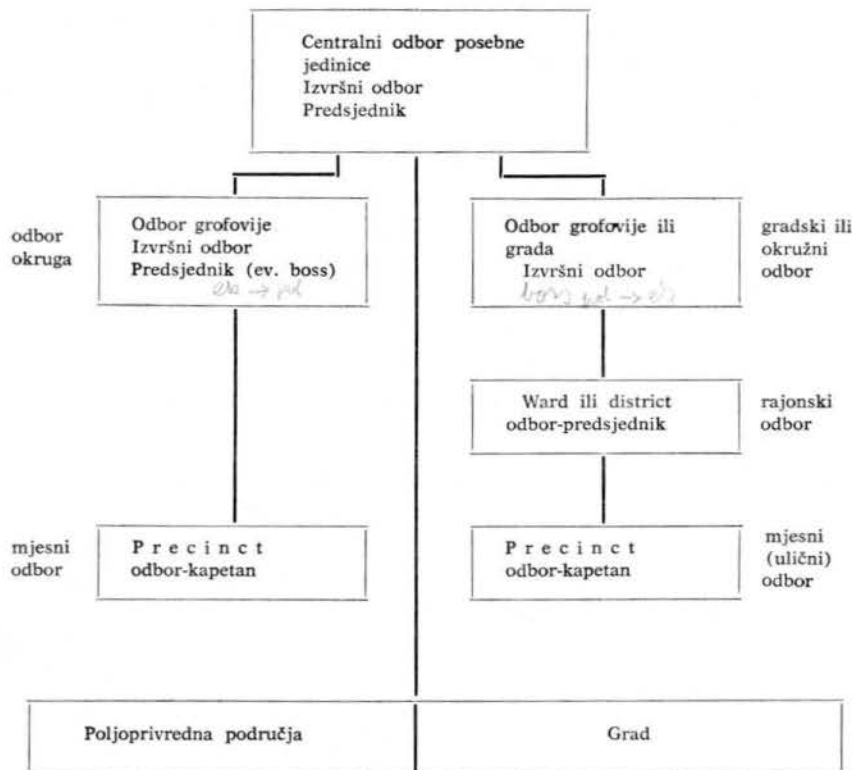
Uostalom bilo je a ima i danas partijskih mašina za koje je poznato da predstavljaju interese jednog velikog preduzeća, odnosno njegovog vlasnika. Tako preduzeće »Anaconda Copper Mining Company« preko partijske mašine koju je samo organiziralo gospodari posebnom jedinicom Montana. A za članove Kongresa koji su birani u posebnoj jedinici — Delaware već je godinama poznato da samo formalno predstavljaju svoje birače, dok stvarno predstavljaju tvornicu — giganta obitelji Du Pont de Nemours⁴¹⁾. Ovi primjeri istovremeno pokazuju kako ima partijskih mašina koje djeluju na nivou posebne jedinice. Ali to nije čest slučaj, osnovno područje djelovanja partijske mašine, jer je brojčano i teritorijalno za to najpogodnije, ostaje grofovija (kao administrativna jedinica).

Opisujući i analizirajući unutrašnju strukturu američkih stranaka treba istaknuti da nakon grofovijske stranačke organizacije slijedi još i organizacija koja podrazumijeva organizaciju stranke na teritoriju SAD. Za nacionalnu organizaciju je već rečeno da postoji samo formalno i da nacionalni izvršni odbor stranke faktički nema nikakvog autoriteta. Sto se tiče izvršnih odbora stranke u posebnim jedinicama situacija varira iz jedinice u jedinicu. Najčešće su, međutim, i ti izvršni odbori lišeni svake vlasti i utjecaja i djeluju samo kao reprezentativni organi. Izvršni odbori stranaka u posebnim jedinicama (State committee) broje nekoliko desetaka do nekoliko stotina članova. Oni redovito nisu samostalni organi nego su ovisni o stranačkim šefovima (prvenstveno bossovima) grofovija koje čine posebnu jedincu. Odbor, koji je redovito predviđen zakonom posebne jedinice kao i svi ostali stranački odbori nižeg ranga koji čine formalnu organizaciju stranke, ima uglavnom koordinirajuću ulogu u odnosu na grofovijske stranačke organizacije. Ako je stranka u posebnoj jedinici na vlasti onda je šef egzekutive, guverner posebne jedinice, ujedno i nominalni šef stranke u jedinici. U tom slučaju će izvršni organ odlučivati i o popunjavanju ispražnjenih mjesta u administraciji posebne jedinice, kao i o drugim kadrovskim pitanjima. Položaj guvernera kao stranač-

⁴¹⁾ v. Brogan, Government of the people, str. 276

kog šefa nije identičan u svim posebnim jedinicama. U nekima on može da bude pravi boss izgrađene stranačke mašine kojemu su bossovi grofovije podređeni. U drugima opet, guverner nema u stranci nikakvog utjecaja te je gotovo u potpunosti ovisan o podršci lokalnih stranačkih organizacija i njihovih šefova.

Iscrpivši tako formalnu, a i stvarnu organizaciju američkih stranaka na području posebnih jedinica, može se u svrhu rekapitulacije i boljeg razumijevanja prikazati unutrašnja struktura stranke slijedećom tabelom⁴²⁾.



IV Primarni izbori i »članstvo«

Kao što je već rečeno američke stranke nemaju članove kao što ih imaju evropske političke stranke. Ne postoje pristupnice, članarine, sastanci članstva osnovne organizacije, identificiranja s ideologijom ili političkim programom, ne postoje ni obaveze ni prava. Osim stranačkih funkcionera koji sjede u odborima stranke (lokalnim ,posebne jedinice itd.) i koji imaju zapravo status članova ,običnog članstva, da ga tako nazovemo, nema. To je tako u većini posebnih jedinica. Međutim, u jednom manjem broju po-

⁴²⁾ Tabela uzeta iz Seurin, cit. djelo, str. 139

sebnih jedinica postoji mogućnost da se građani pod određenim uvjetima, koji su posve specifični za SAD smatraju neke vrste članovi stranke. A to je slučaj ako se odluče da sudjeluju na tzv. zatvorenim primarnim izborima.

Primarni izbori⁴³⁾ su relativno novija institucija (od 1908) koja postoji momentalno u oko dvadesetak posebnih jedinica. Ovaj broj varira od izbora do izbora. Kao što im i samo ime kaže to su izbori koji prethode redovnim izborima. Uvođenje primarnih izbora vezano je uz ideju: 1) da se spriječi da stranačka rukovodstva određuju kandidate i 2) da kandidate određuju birači sami. Na taj način želilo se odstraniti monopol bossova i stranačkih mašina u postavljanju kandidatura i nadomjestiti ga jednim zaista demokratskim sistemom koji ima neke sličnosti s našim zborom birača. Međutim, primarni izbori nisu ništa izmijenili situaciju, birači ni na ovaj način nisu faktički došli u mogućnost da postavljaju kandidate, odnosno, da o njima odlučuju. Naime, prije svakih primarnih izbora sastaju se lokalni partijski funkcioneri i odlučuju o listi kandidata koji će biti predloženi biračima na primarnim izborima. Dugogodišnji i poznati boss Demokratske stranke grofovije Bronx, jedne od pet grofovija grada New Yorka, Edward J. Flynn opisuje u svojoj knjizi⁴⁴⁾ kako su se na njegovom području određivali kandidati. Flynn je kao predsjednik izvršnog odbora naložio sekretaru da pročita listu kandidata (koju je Flynn sam sastavio) i to među inim za položaje gradonačelnika New Yorka, predsjednika gradskog vijeća, nekoliko sudova itd. Članovi odbora su jednoglasno usvojili listu i ova je predložena na primarnim izborima biračima s naznakom »lista preporučena od izvršnog odbora Demokratske stranke«. Ovaj slučaj je tipičan i tu se radi o ustaljenoj praksi koja prethodi svim primarnim izborima. Naravno, može se istaći da na primarnim izborima sudjeluju birači i da oni nisu dužni da usvoje ovako »fabriciranu listu«. Formalno je to zaista tako, u praksi međutim, ova lista će redovito dobiti potrebnu većinu. Razlog za to je s jedne strane uspješan rad stranačke mašine koja dovodi na primarne izbore dovoljan broj »svojih« birača koji glasaju za njene kandidate, a s druge strane veoma slabo sudjelovanje birača uopće. S obzirom na mnogobrojnost izbora uopće, koji su još i duplicirani pojavom primarnih izbora, apstinencija birača je ogromna. Na primarnim izborima obično ne učestvuje više od 20% upisanih birača, a katkad je taj broj i znatno manji. Ovo omogućuje partijskoj mašini da pomoću svojih »pitomaca-birača« proturi sve svoje kandidate.

Zakonski propisi predviđaju obično dva načina predlaganja kandidature. Po prvom, potencijalni kandidat mora prethodno dati

⁴³⁾ »Primary election — preliminarni izbor u kojem glasači direktno imenuju kandidate vlastite stranke za organe vlasti«. Webster's New Collegiate Dictionary, Cambridge, Mass., 1959.

⁴⁴⁾ You are the boss, str. 219—220, New York, 1947 — neke vrste autobiografija.

neki novčani polog čiji iznos je unaprijed propisan. Kod nekih primarnih izbora kandidat dobiva natrag taj polog ako je dobio određen broj glasova. Drugi način predlaganja kandidata je više raširen. On se vrši u formi peticije; prijedlog kandidature mora, naime, biti potpisan od određenog postotka birača (obično 1—4% u izbornoj jedinici). Ova forma kandidiranja pogoduje partijskoj mašini jer će ona mnogo lakše naći potreban broj potpisnika (koji katkad iznosi desetke, stotine pa i hiljade birača) nego građanin-pojedinac koji ne raspolaže ovakvom organizacijom. Opisani su, uostalom, slučajevi kad je partijska mašina vršila pritisak na birače da ne potpišu peticiju nekom kandidatu koji nije uživao njevu podršku. Postoje i druge mogućnosti da se spriječi nepoželjna kandidatura. Moguće je npr. osporiti pravnu valjanost podnesene peticije prigovarajući da predloženi kandidat nema boravište u izbornoj jedinici ili da ove ili one formalnosti koje Zakon traži nisu u peticiju unijete. Takve prigovore rješava u prvoj instanci izborna komisija (koja je često puta pod jakim stranačkim utjecajem), a u drugoj instanci sud, a kako za to vrijeme predloženi kandidat ne može da vrši za sebe izbornu kampanju, on gubi vrijeme koje se praktički više ne može nadoknaditi. Ovo kao ilustracija, da partijska mašina zaista ima mogućnost da faktički i dalje zadrži monopolni položaj u predlaganju kandidata bez obzira na činjenicu da se o primarnim izborima donose zakonski propisi posebnih jedinica i što je njima tobože uvedena kontrola javnosti u vezi s kandidiranjem.

Država snosi troškove za primarne izbore jednako kao i za opće izbore. I kod primarnih izbora se štampaju glasački listići, glasanje je tajno, postoje birački odbori, a glasačka mjesta su obično ona ista na kojima se vrše opći izbori. Logično je da se primarni izbori održavaju prije općih izbora. Datum primarnih izbora varira iz posebne jedinice u posebnu jedinicu. Oni se katkad održavaju dva—tri mjeseca prije općih izbora, a katkad i više od pola godine ranije (npr. prilikom predsjedničkih izbora koji se održavaju u novembru, ima posebnih jedinica u kojima se primarni izbori održavaju već u martu i aprilu).

Kao što je ranije napomenuto postoje dvije vrste primarnih izbora, otvoreni i zatvoreni primarni izbori^{44a)}. Kod otvorenih primarnih izbora mogu da sudjeluju svi građani — birači koji to žele. Oni su u tom pogledu adekvatni općim izborima. Kod zatvorenih primarnih izbora mogu da sudjeluju samo birači koji se osjećaju pripadnicima ili da upotrijebimo s izvjesnom rezervom izraz — članovima odgovarajuće stranke. Naime, birači koji izraze želju, a zatim i stvarno učestvuju na zatvorenim primarnim izborima, proglašavaju se prema američkim kriterijima za članove stranke.

^{44a)} v. Ogg and Ray, cit. djelo, str. 158

Od takvog člana stranke se ne očekuje nikakva stranačka aktivnost, nikakvo sudjelovanje na sastancima, plaćanja članarine... Od njega se očekuje jedino to da dva puta uzastopno glasa za kandidata »svoje« stranke, to jest na primarnim zatvorenim izborima koji treba da odrede kandidate stranke i zatim na općim izborima. Ali treba odmah istaknuti da veliki broj tako novopečenih članova ne ispunjava čak ni tu svoju dužnost. U praksi SAD se upravo nevjerojatno često događa to da birač učestvuje na zatvorenim primarnim izborima određene stranke, čime se na neki način javno deklarira pristalicom stranke, a zatim na općim izborima glasa za kandidata protivničke stranke! Evo za to primjer sa izbora za guvernera, šefa egzekutive, posebne jedinice Wisconsin⁴⁵).

GODINA	Primarni izbori		opći izbori	
	Demokratska stranka	Republikanska stranka	Demokratska stranka	Republikanska stranka
1930	17.040	663.238	170.020	329.958
1932	131.930	734.459	590.114	470.207

Navedena tabela ukazuje na nekoliko činjenica. Prvo da su »članovi« stranaka vrlo nedisciplinirani i da ne postoji nikakva mogućnost da se to izmijeni. Drugo, da je biračima zapravo prilično svejedno za koga glasaju, što je uvjetovano faktom da između stranaka nema razlika. Po svemu se može zaključiti da birači glasaju za kandidata, za ličnost, a ne za stranku. Kad postoji velika razlika između rezultata primarnih izbora i općih izbora (što je pokazano i na gornjem primjeru iz Wisconsin) postoji obično neki od ovih razloga: 1. Na primarnim izborima određene stranke nije pobijedio kandidat koji uživa podršku većeg broja birača, tako da oni na općim izborima glasaju za kandidata protivničke stranke. 2. Birači su u vremenu između primarnih i općih izbora promijenili mišljenje bilo iz subjektivnih bilo iz objektivnih razloga i rezultat je toga taj da su na primarnim izborima glasali za jednu stranku, a na općim izborima za drugu. 3. Ima slučajeva kad poveći broj birača sudjeluje na primarnim izborima određene stranke ne zato što se smatra simpatizerom ili pristalicom iste, nego zato da bi pomogao »članovima« stranke odabrati progresivnijeg⁴⁶) ili konzervativnijeg kandidata, već prema tome. Na taj način katkad stvarno mnogo naškode stranci u čijim su primarnim izborima glasali, a to se događa često puta i svjesno i hotimično

⁴⁵) iz Seurin, cit. djelo, str. 31

⁴⁶) 1930. na primarnim izborima Republikanske stranke za senatora posebne jedinice Nebraske, učestvovalo je i oko 25.000 »članova« Demokratske stranke da bi podržali kandidaturu popularnog dotadašnjeg senatora Norrisa — kako bi isti na općim izborima bio ponovno izabran. v. Seurin, cit. djelo, str. 33

jer su glasovi tih birača pridonijeli da bude određen kandidat koji je nepogodna ili čak nezgodna ličnost i koji nema nikakvih šansi da na općim izborima pobijedi svog protivničkog kandidata iz druge stranke. Tako, dakle, članovi jedne stranke učešćem na primarnim izborima protivničke stranke, koje može i da bude organizirano, mogu ozbiljno pridonijeti izbornoj pobjedi svoje stranke! Ovo »dezertiranje« članova jedne stranke sudjelovanjem u primarnim izborima druge stranke ima svoje ime: bolting. To nitko ne osuđuje i u tome se ne vidi ništa neobičnog. Primarni izbori nazgled tako demokratični, postaju na taj način, opet jednom izigravanje demokracije.

Kao što smo vidjeli sudjelovanje u zatvorenim primarnim izborima izjednačuje se s pristupanjem u članstvo stranke. U nekim posebnim jedinicama od birača se traži da prethodno potpiše formalnu izjavu da se smatra članom dotične stranke. U drugim jedinicama birač treba da potpiše formular, odnosno deklaraciju, kojom izjavljuje da je na prošlim izborima glasao za kandidate odgovarajuće stranke i da se obavezuje da će to učiniti i u predstojećim izborima. S obzirom na tajnost izbora stranka ne može, kao što smo vidjeli, imati nikakvu sigurnost da će birač zaista i ispuniti svoju obavezu. Naravno, stranka pogotovu nema mogućnost da provjeri je li birač doista na prošlim izborima glasao za njene kandidate. Ipak, stranke preferiraju zatvorene primarne izbore i davanje ovih formalnih izjava, jer smatraju da su birači na taj način donekle vezani uz stranku i da se s izvjesnom sigurnošću može unaprijed računati na njihove glasove. U praksi najčešće to i jest tako, jer birači pretežno dobrovoljno pristupaju stranci. Oni već samim učešćem u zatvorenim primarnim izborima deklariraju svoje simpatije za određenu stranku. Razumije se, oni birači koji nisu spremni da potpišu traženu deklaraciju ne mogu učestvovati na ovakvim primarnim izborima. Uostalom, čak i formalno vezivanje birača koji su potpisali deklaraciju vrlo je kratkotrajno. Smatra se da ono vezuje birača samo za slijedeće izbore. To znači, kad su za godinu ili dvije opet primarni i opći izbori, birač ima punu slobodu da ovaj puta glasa na zatvorenim primarnim izborima druge stranke i da se smatra njenim »članom«.

Kao što je već rečeno ima posebnih jedinica SAD u kojima postoje primarni izbori, a ima ih u kojima ne postoje. Tamo gdje postoje primarni izbori, oni su propisani zakonom i svaka stranka ih mora održavati pa bilo to i protivno njenim idejnim ili organizacionim principima. Tako se navodi primjer Američke socijalističke stranke, koja je brojčano veoma mala i djeluje uglavnom na području posebne jedinice New York. Stranka je organizirana, da tako kažemo, po evropskim kriterijima. To znači da ona zastupa određenu ideologiju, i da od svojih članova traži da je prihvate, da plaćaju mjesečnu članarinu i da udovoljavaju nekim drugim obaveza-

ma. Konkretno, stranka zastupa određene socijalističke ideje te se protivi nizu institucija kapitalističkog sistema. Broj njenih članova varira, ali rijetko prelazi nekoliko hiljada. Međutim, kad stranka odluči da sudjeluje u izborima, ona je dužna da prema propisima posebne jedinice New York provede zatvorene primarne izbore. To znači da će na tim primarnim izborima učestvovati dvije vrste članova stranke. Oni pravi, upisani i registrirani članovi, koji plaćaju članarinu i prihvaćaju politički program stranke i ostali birači koji su se upisali na listu stranke da bi učestvovali na njenim primarnim izborima. Pri tome postoji realna mogućnost da neka organizacija koja se protivi djelovanju stranke organizira poveći broj birača da sudjeluju na njenim primarnim izborima kako bi izabrali kandidate koji imaju upravo suprotne poglede od onih koje zastupa stranka. Primarni izbori mogli bi ovdje, dakle, poslužiti za uništenje stranke!

Postoji prilična razlika između otvorenih i zatvorenih primarnih izbora. Otvoreni primarni izbori su u stvari identični s općim izborima. Svi birači koji žele mogu da učestvuju na otvorenim primarnim izborima, a da se od njih ne traži nikakva prethodna izjava ili potpisivanje deklaracije. Postoje uglavnom dvije varijante glasanja. Po jednoj birač dobiva u ruke više glasačkih listića od kojih može upotrijebiti samo jedan. Svaka stranka ima svoju glasačku kutiju i dužnost je birača da prema svom opredjeljenju ubaci listić u odgovarajuću kutiju. Ostale prazne listiće ubacuje u specijalnu glasačku kutiju. Po drugoj varijanti birač dobiva u ruke svega jedan glasački listić na kojem svaka stranka kao i vanstranački kandidati imaju svoju kolonu. Glasajući za određenog kandidata birač treba da ubaci listić u kutiju. Svrha otvorenih primarnih izbora je ista kao i kod zatvorenih primarnih izbora. Radí se o izboru jednog kandidata svake stranke koji će zatim biti kandidiran na općim izborima. Kada se birač opredjeljuje za kandidata A, a ne za kandidata B Demokratske stranke, pokazuje istovremeno da se smatra simpatizerom Demokratske stranke, a ne Republikanske stranke. Samo što ovo pokazivanje simpatija ili po američkim shvaćanjima i »pristupanje u članstvo« ima sasvim konspirativni karakter. Naime, s obzirom na tajnost glasanja, osim samog birača nitko ne zna za koga je glasao i za koga se on prema tome opredijelio. Stranka ni na koji način ne može ustanoviti koji su birači na takvim primarnim izborima glasali za nju a koji protiv nje.

Mogućnost birača da bude danas »član« jedne stranke, a već na idućim izborima »član« druge stranke i okolnost da stranka ne može ograničiti ili otežati prijem svojih članova, tumači se slobodom građana i izjednačava s privatnom inicijativom u politici. Sa stanovišta Demokratske i Republikanske stranke očito je da njima ova situacija odgovara. S obzirom da među njima nema gotovo ni-

kakvih razlika, one su upućene na iste birače. Poveća fluktuacija birača i »članova« za njih je normalna pojava i njihovo djelovanje treba da bude koncentrirano da pridobiju što veći broj birača da učestvuju na njihovim primarnim izborima ako su zatvorenog tipa, odnosno da glasaju za njihove kandidate ako se radi o otvorenim primarnim izborima.

Kao i kod općih izbora i kod primarnih izbora se najčešće primjenjuje sistem malih izbornih jedinica i sistem većine. Svega nekoliko gradova primjenjuje sistem liste, a raspodjelu mandata po načelu srazmjernog predstavnštva. U pravilu, dakle, izabran je kandidat koji dobije više glasova od bilo kojeg svog protukandidata. Relativna većina je prema tome dovoljna. Samo u nekim južnim posebnim jedinicama u kojima Demokratska stranka ima dominantan položaj nije dovoljna relativna većina nego se traži apsolutna većina. Ako ni jedan od kandidata ne dobije natpolovičnu većinu danih glasova primarni izbori se moraju ponoviti za 2—6 tjedana i pri tome se mogu ponovo kandidirati samo dva najuspješnija kandidata s prvih izbora (tzv. ballottage). Pobjednik ovih primarnih izbora može biti siguran da će pobijediti i na općim izborima jer u južnim jedinicama Republikanska stranka najčešće i ne postavlja svoje kandidate.

Jednako kao što je moguće da ista osoba bude kandidat obiju stranaka na općim izborima, moguće je da se ista osoba kandidira na primarnim izborima obiju stranaka. To nije samo teoretska mogućnost nego i ne tako rijetka pojava u praksi. Pretpostavka za to je da kandidat ne mora biti član stranke, jer je ipak nemoguće i za američke pojmove da netko istovremeno bude član dviju stranaka. Postoje, međutim, posebne jedinice gdje kandidat mora prethodno pod zakletvom izjaviti da je na prethodnim izborima glasao za stranku koja ga sada kandidira⁴⁷⁾. Takvom izjavom on postaje »član« stranke i u tom slučaju se ne može istovremeno kandidirati na primarnim izborima druge stranke. Ali takvih posebnih jedinica nema mnogo.

Na kraju treba istaći da primarni izbori služe za određivanje kandidata za razne funkcije u lokalnim organima vlasti, u organima vlasti posebnih jedinica i federacija. Na primarnim izborima se nadalje najčešće biraju i lokalna rukovodstva stranke. Konačno, na njima se često vrši izbor delegata za razne stranačke skupštine. Te tzv. stranačke konvencije sastavljene od ovako izabраниh delegata na nivou posebne jedinice ili federacije biraju zatim stranačke kandidate za određene položaje.

Postoje razni tipovi primarnih izbora. Tako npr. prilikom izbora za predsjednika republike postoje ove mogućnosti⁴⁸⁾: a) birači glasaju za one delegate u nacionalnu konvenciju stranke (koja

⁴⁷⁾ Seurin, cit. djelo, str. 95

⁴⁸⁾ v. V. O. Hey Jr., *Politics, Parties and Pressure groups*, str. 448 i 449, New York, 1959.

je nadležna da odabere predsjedničkog kandidata stranke), koji unaprijed izražavaju simpatije i sklonost za konkretnog aspiranta za predsjedničkog kandidata.

b) birači raspolažu s dva glasa. Prvi glas se daje u korist jednog od aspiranata na predsjednički položaj. Drugi glas se daje za izbor delegata u nacionalnu konvenciju. Rezultati prvog glasanja treba da budu indicacija raspoloženja birača, odnosno članova stranke u odnosu na aspiranta za predsjednički položaj. Prilikom glasanja za delegata birači obično znaju kojeg aspiranta za predsjedničkog kandidata delegat podržava.

c) birači biraju delegate u nacionalnu konvenciju stranke ali ne znaju sklonost delegata u odnosu na aspirante za predsjedničke kandidate. Birači se ovdje ni na koji način ne mogu izjasniti za jednog od aspiranata za predsjednički položaj.

U onim posebnim jedinicama u kojima nema primarnih izbora, a one još uvijek čine većinu, kandidate predlažu direktno ili same stranke ili po zakonu određeni broj birača koji tada djeluje kao fasada stranačke mašine. Smatra se da niti jedan postojećih kandidata prilikom određenih izbora nije stvarno kandidiran od samih birača van okvira neke stranke⁴⁹). To što ima primarnih pa i općih izbora u kojima je zabranjeno isticanje stranačke pripadnosti ne utječe na stvarno stanje.

U zaključku treba još jednom ustanoviti da primarni izbori nisu ispunili očekivanja. Oni su bili zamišljeni kao forma kandidiranja koja će odstraniti monopolni položaj stranačke mašine i osigurati ovo pravo članovima stranke i biračima uopće. Oni su nadalje bili zamišljeni kao forum koji osigurava širem članstvu kontrolu nad stranačkim rukovodstvom. Oboje se nije ostvarilo. Kako kaže jedan američki autor »...no serious student of party organisation asserts that the direct primary has increased membership control over party officials«⁵⁰).

V Nacionalne skupštine (konvencije) stranaka

Kada se donosio Ustav SAD 1787. izbor predsjednika republike bio je zamišljen sasvim drukčije nego što je u stvarnosti već samo nekoliko godina poslije uistinu funkcionirao. Elektori su trebalo da budu ljudi povjerenja svojih posebnih jedinica koji će kao neki savjet mudraca izabrati najboljeg među mogućim kandidatima. Išlo se prije svega za tim da se izbjegne neposredni izbor i da se isključi narod da odlučuje o ličnosti budućeg predsjednika republike. Političke stranke su poremetile cijelu tu zamisao. Prije svega

⁴⁹) Seurin, cit. djelo, str. 88

⁵⁰) Leiserson, *Parties and politics*, str. 246, New York, 1958.

one postavljaju predsjedničke kandidate, a ujedno su učinile izbor elektora pukom formalnosti. Osim toga elektori više nemaju o čemu odlučivati, predsjednički izbori su doduše formalno-pravno ostali posredni, ali su stvarno postali neposredni.

Međutim, izbor predsjednika republike je nacionalni politički događaj koji se ne može rješavati u lokalnim okvirima pa ni u okvirima posebnih jedinica. Krajnje decentralistički organizirane američke stranke prinuđene su da bar ovom prilikom, jednom u četiri godine, formiraju jedan stranački nacionalni organ, jer samo on može da odlučuje o stranačkom kandidatu za predsjednički položaj. To je, dakle, svrha i uloga tzv. konvencije (skupštine) stranke. Formalno ona je ujedno i najviši organ stranke. Nacionalna konvencija ne bi bila potrebna kad bi postojao neki centralni izvršni odbor kao stvarno rukovodeći organ. U evropskim političkim partijama kongresi stranaka redovno ne odlučuju o stranačkim kandidatima. To je stvar rukovodstva stranke. Stranački kongresi odlučuju o političkom programu, političkoj taktici, o radu dosadašnjeg i budućeg rukovodstva i vrše izbor stranačke egzekutive.

Stranačka konvencija je sastavljena na slijedeći način: svaka posebna jedinica šalje dvostruki broj delegata od broja predstavnika koje ima u oba doma saveznog Kongresa. Ako npr. posebna jedinica u Predstavničkom domu i Senatu ima ukupno deset predstavnika, tada šalje u konvenciju dvadeset delegata. Postoje, međutim, i tzv. varijabilni bonusi na osnovu kojih se posebnim jedinicama u kojima je stranka pobijedila na prošlim izborima priznaje pravo na određeni broj dodatnih delegata. Kriteriji za dodatne delegate nisu istovetni u Republikanskoj i Demokratskoj stranci. Demokratska stranka priznaje 4 dodatna delegata posebnoj jedinici u kojoj je stranka prilikom posljednjih predsjedničkih izbora dobila većinu. Republikanska stranka takvoj posebnoj jedinici priznaje čak šest dodatnih delegata, a priznaje dodatne delegate i posebnoj jedinici u kojoj je u međuvremenu izabran strankin kandidat za senatora ili guvernera. S druge strane izborne jedinice za izbor člana Predstavničkog doma (tzv. district) u kojoj je stranka dobila manje od 2.000 glasova nema pravo ni na jednog delegata, a district u kojemu je stranka dobila do 10.000 glasova ima pravo na svega jednog delegata (umjesto dva).

Propisi o broju delegata i sastavu delegacije posebnih jedinica nalaze se u poslovniku stranačke konvencije i oni nisu suviše trajnog karaktera. Svaka nova konvencija ih može mijenjati i one se često koriste tim svojim pravom.

Propisi Demokratske stranke dozvoljavaju mogućnost da delegat u konvenciji raspolaže sa svega pola glasa. tako da tek po dva delegata raspolažu s jednim glasom, pa na taj način broj de-

legata nije uvijek jednak broju glasova s kojima se na konvenciji glasa⁵¹).

Broj delegata na konvenciji obiju stranaka kreće se oko 1.200⁵²), ali taj broj varira svake četiri godine. Tom broju treba dodati jednaki broj zamjenika delegata koji, također, prisustvuju konvenciji, iako nemaju pravo glasa.

broj delegata Delegati se u konvenciju biraju na razne načine. U nekim posebnim jedinicama to čine sami »članovi« stranke na primarnim izborima. Takvih posebnih jedinica ima oko petnaestak. U drugim posebnim jedinicama izbor delegata vrše stranačke konvencije na nivou posebne jedinice, a nije rijedak slučaj da delegate imenuje izvršni odbor stranke posebne jedinice.

Zanimljivo je da postoje zakoni i pravni propisi posebnih jedinica o određenoj aktivnosti političkih stranaka, ali da takvih federativnih propisa nedostaje. Na taj način nema ni propisa o nacionalnim organima stranaka, njihovom regrutiranju, organizaciji, načinu rada itd. Tako nailazimo na ponešto čudnu situaciju da o političkoj stranci koja djeluje na cijeloj teritoriji federacije i već zbog toga ima općenacionalni karakter, nema pravnih propisa nego se tretira kao svaka druga privatna organizacija, a da o njenim dijelovima, koji djeluju u posebnim jedinicama, postoje pravni propisi pa se ovdje stranke ne tretiraju kao privatna organizacija, nego kao javno-pravne institucije.

aktivnosti Konvencije se redovno održavaju u julu ili najkasnije u augustu one godine kada se u novembru održavaju predsjednički izbori. Iako izborne kampanje aspiranata za predsjedničkog kandidata počinju mnogo ranije, prava izborna kampanja može početi tek onda kad je poznat službeni kandidat stranke za predsjednički položaj. Za nju, dakle, preostaje nešto više od tri mjeseca. *3-4 dana*

Konvencija mora po propisima trajati najmanje tri dana, a traje redovito najviše četiri dana. Ima više razloga za takvu relativnu kratkoću zasjedanja. Velika većina delegata sama plaća putne troškove kao i troškove boravka. Nadalje, klimatski uvjeti su redovito nemogući. Silne vrućine i sparine u pri tome prenatrpanoj dvorani, čine da su znoj, crvena lica, povremena nesvjestica itd. popratne pojave svake konvencije. Pojava televizije je, također, doprinijela tome da konvencija nastoji što prije završiti rad. Stranci je naime u interesu da u svrhu propagande rad konvencije bude prikazan na televiziji, po mogućnosti što cjelovitije. To je pogodan način da se milijuni birača uvjere u jedinstvenost i samopouzdanje stranke. Televizija, međutim, »nema vremena« da posveti suviše svojih emisija konvenciji. Uostalom, konvencija koja bi dugo trajala, zamorila bi gledaoce. Ionako se u posljednje vrijeme do-

⁵¹) V. Leiserson, cit. djelo, str. 249—250, bilj. 3

⁵²) Oba doma Kongresa imaju 535 članova što znači da stranačka konvencija mora imati najmanje 1070 delegata tj. dvostruki broj

gađa da neki važni sportski događaj koji se odvija u isto vrijeme kad i konvencija dobije na televiziji prednost iz prostog razloga što je poznato da gledaoci pretpostavljaju da gledaju neki interesantan box-match⁵³).

✓Vanjska forma konvencije je spektakl brižljivo podešen američkim prilikama i ukusu. Dvorana je okićena lampionima, raznobojnim zastavicama, zmijolikim konfetima u boji, raznim amblemima itd., tako da daje više dojam dvorane koja je priređena za neku pokladnu zabavu, nego dvorane u kojoj treba da se održi kongres jedne političke stranke. Jednako tako i ponašanje delegata, učesnika konvencije, nema mnogo sličnosti s ponašanjem delegata na godišnjoj konferenciji neke evropske političke stranke. Delegati su zapravo dužni da vrlo aktivno učestvuju u određenom ritualu, koji se sastoji od frenetičnog pljeskanja, povremenih dizanja sa mjesta, marširanja dvoranom, pjevanja, sudjelovanja u ovacijama, mahanjem zastavama, dijeljenjem letaka itd. Sve to treba da djeluje kao uvjerljivi izraz oduševljenja i optimizma s jedne strane na publiku koja je prisutna ili gleda sa svojih TV-ekrana, a s druge strane na same delegate. Atmosfera u dvorani režirana je kao u nekom velikom cirkusu u kojemu se istovremeno odvija nekoliko programa. Uzbuđenje treba da slijedi uzbuđenje, napetost treba da bude u stalnom porastu dok se na kraju ne dođe do vrhunca programa: izbor predsjedničkog kandidata.

Ima konvencija gdje je izbor predsjedničkog kandidata samo formalnost. Kandidat je već unaprijed poznat, a konkurentskog kandidata nema ili je beznačajan. U tom slučaju konvencija je samo dobro odigran spektakl i ništa drugo. Situacija je drukčija kad konvencija zaista treba da u svega nekoliko dana odluči o kandidatu za predsjednika republike. Glavni posao se obavlja iza kulisa, a ne na samoj konvenciji, a za to služe obližnje sale za konferencije i hotelske sobe. U njima se satima i cijele noći pregovara, ucjenjuje, trguje, miti, obećaje, prijeti — a sve to da bi se pridobili delegatski glasovi. Prilikom ovih pregovora u kojima rijetko učestvuje sam aspirant za kandidata, nego to čine njegovi savjetnici, nude se političke pozicije i unosna zaposlenja, obećavaju krediti i osigurava podrška lokalnim stranačkim funkcionerima za njihove iduće izbore. Ako postoje dva ili više aspiranata onda često dolazi do pravog nadlicitiranja u ponudama delegatima, odnosno delegacijama odgovarajućih posebnih jedinica. Kad se već pridobijeni delegat za određenog aspiranta »preotima«, te se vodi ogorčena borba, a da se pri tome ne biraju suviše sredstva, za svaki glas. Do sporazuma o kandidatu dolazi, ako do njega uopće dođe, obično u jutarnjim satima, nakon iscrpljujućih pregovora koji su se vodili i nekoliko desetina sati bez prekida.

⁵³) v. Brogan, *Politics in America*, str. 211, New York, 1954.

*1. Doo kandidata
2. party*

Sam izbor kandidata vrši se na konvenciji na slijedeći način: kandidate predlažu šefovi delegacija posebnih jedinica i to po abecednom redu. Dakle, delegacija Alabame predlaže prva, zatim slijede druge jedinice. Prvom kandidatu se najmanje plješće, drugom predloženom kandidatu se plješće već malo više itd. Često puta delegacija posebne jedinice predlaže nekog svog političara, koji nema nikakvih izgleda da bude kandidiran. Ona to čini zato da dobije na vremenu i na cijeni jer se još nije opredijelila za jednog od ozbiljnih aspiranata. Ako je predsjednički kandidat sporazumno iza kulisa utvrđen, delegacije posebne jedinice koja je na redu da predloži kandidata može svoje pravo prepustiti nekoj drugoj delegaciji kako bi onaj »pravi« kandidat bio što prije predložen i izabran.

Na konvenciji Demokratske stranke do 1940. tražilo se da kandidat bude izabran 2/3 većinom. Ovaj propis davao je u stvari delegatima južnih jedinica pravo veta na svakog kandidata, jer je njih bilo više od jedne trećine. Na traženje Roosevelta konvencija je 1940. ovaj propis ukinula. Tako se sada na konvencijama jedne i druge stranke traži natpolovična većina glasova prisutnih delegata da bi kandidat bio određen.

Predsjednički kandidat de facto ne može biti svatko. Zapravo su uvjeti koji se traže i koje takva osoba treba da ispunjava, priлично limitirani. Tako je nevjerovatno da bi žena, crnac ili pripadnik židovske zajednice mogao biti predsjednički kandidat. Uostalom, Kennedy je u historiji SAD bio prvi katolik izabran za predsjednika republike. Prije njega je svega jedan katolik bio istaknut kao kandidat, i to Demokratske stranke, 1928. (Al Smith) ali nije bio izabran. Kandidat nadalje mora dolaziti iz velike posebne jedinice koja bira poveći broj elektora. Iz toga razloga najveći broj predsjedničkih kandidata dolazi iz posebnih jedinica kao što su New York (47 elektora), Illinois (29), Ohio (26) itd. Pri tome, razumije se, mora da postoji pretpostavka da će birači posebne jedinice u velikoj većini glasati za »svog« kandidata. S druge strane aspiranti iz posebnih jedinica koje su »sigurne« za stranku nemaju mnogo izgleda da budu kandidirani. Tako npr. aspiranti iz južnih jedinica nisu nikada do sada postali kandidati Demokratske stranke⁵⁴). Ove jedinice ionako glasaju za demokratskog kandidata, prema tome njihovi glasovi su sigurni; pridobiti treba glasove velikih, a nesigurnih jedinica. Podrška jedne, pa makar velike posebne jedinice, nije dovoljna, pa je zbog toga potrebna izvjesna općenacionalna popularnost. To je ujedno jedan od razloga zašto aspiranti još mnogo mjeseci prije konvencije putuju širom zemlje,

⁵⁴) Prva iznimka od ovog pravila bit će vjerovatno današnji predsjednik SAD Jonson koji je iz Texasa. On je došavši na položaj predsjednika poslije smrti Kenedyja, postao dovoljno poznata i popularna ličnost širom zemlje, pa Demokratska stranka, imenujući ga za predsjedničkog kandidata može s mnogo razloga očekivati izborni uspjeh.

nastupaju na TV-programima i čine sve da steknu što veću popularnost. Položaj guvernera je naročito pogodan kao prethodna kvalifikacija za predsjedničkog kandidata. To pokazuje i podatak da je od deset predsjednika, koliko ih je bilo u razdoblju od 1900. do 1952 — pet njih prije toga zauzimalo guvernerski položaj⁵⁵). Guverner je predsjednik republike u malome, šef egzekutive posebne jedinice, političar koji mora biti u stalnom kontaktu sa zakonodavnim organom svoje jedinice i sa stranačkom organizacijom kojoj formalno, a katkad i stvarno stoji na čelu. Biran neposredno od građana posebne jedinice, guverner iz svih tih razloga pruža izvjesne garancije da će njegovo iskustvo i sposobnost doći do izražaja i u predsjedničkoj funkciji. Senatori su do sada znatno rjeđe birani na predsjednički položaj (u XX stoljeću, svega dva do sada: Harding 1920. i Kennedy 1960). Utjecaj senatora u posebnoj jedinici je znatno manji od utjecaja guvernera, kao što su i njegove ovlasti slabije. Osim toga svaka posebna jedinica ima dva senatora, a uz to postoje i članovi Predstavničkog doma. Uspješni kandidati su do sada bili i generali, počam od Washingtona do Eisenhowera, tako da je niz generala bilo birano za predsjednike republike. Današnji predsjednički kandidat, nadalje, ne smije da zauzima ekstremne političke stavove ni u konzervativnom ni u liberalnom smislu. On mora da zastupa neke vrsti srednju liniju.

Konvencija bira i kandidata za potpredsjednički položaj. Ova se funkcija u SAD vrlo potcjenjuje iako potpredsjednika dijeli, kako se to kaže, svega jedan otkucaj srca od položaja predsjednika. Potpredsjednik je na osnovu propisa Ustava predsjednik Senata, ali to je jedna reprezentativna funkcija. Na taj način je položaj potpredsjednika prilično beznačajan pa je to razlog što konvencija posvećuje vrlo malo vremena ovoj kandidaturi.

Uobičajeno je da konvencija, nakon što je odredila predsjedničkog kandidata, izglasa politički program kojim će stranka nastupati u predstojećoj predsjedničkoj izbornoj kampanji. Ovo, dakle, nije dokument koji bi ukazivao na ideološki stav stranke, nego je to zapravo proglas namijenjen pridobijanju glasova. Kako je svrha takvog proglašenja da pridobije što širi krug birača to mu je sadržaj potpuno apstraktan i neodređen. Stranka se ni na što konkretno ne obavezuje. Program sastavljaju pravi majstori zanata. On mora da zadovolji i bogate i siromašne, i liberalne i konzervativne, industrijsko i poljoprivredno stanovništvo i one koji su za aktivnu i one koji su za pasivnu vanjsku politiku. Dobar primjer ovakvog žongliranja pokazuje program Republikanske stranke iz 1920. kada je u SAD bilo veoma aktuelno pitanje da li da pristupe u članstvo Društva naroda. Program se o tom pitanju izjasnio: »Mi tražimo od buduće republikanske vlade da ostvari

⁵⁵) v. Brogan, *Politics in America*, str. 200, bilj. 2

takve sporazume s ostalim nacijama svijeta koji će udovoljiti dužnostima Amerike prema civilizaciji i čovječanstvu, u skladu s američkim idealima, a da se pri tome ne napuste prava američkog naroda da sam prosuđuje i izvršava svoje vlasti u korist pravde i mira⁵⁶). Na taj način se daje zapravo predsjedničkom kandidatu puna sloboda da vodi izbornu kampanju u onom smislu u kojem to smatra za najcelishodnije.

Izborni program odraz je, dakle, raznolikosti interesa koji su okupljeni u stranci i koji ne dozvoljavaju da se o bilo kojem pitanju zauzme određen stav. Kako kaže jedan autor: »Sistem konvencije je, sa svojim kompromisima, neodređenim programima i čestim neodređenim kandidatima, kao i sama politička stranka, pragmatično pokoravanje sudbini osnovnom faktoru američke politike, njenom regionalizmu⁵⁷).

VI *Financiranje stranaka*

Financijska sredstva su američkim strankama potrebna gotovo isključivo za financiranje izbornih kampanja. U Evropi stranke imaju u pravilu na svojoj platnoj listi određen broj profesionalnih funkcionera kao i odgovarajući službenički aparat. Evropskim strankama je, zatim, novac potreban i za financiranje niza aktivnosti s kojima se američke stranke ne bave.

Kako ne postoji članarina koja bi u većoj ili manjoj mjeri doprinijela financiranju stranaka, to su ove upućene da na razne načine skupljaju potrebna sredstva. Stranke to čine neposredno prije samog početka ili u samom okviru određene izborne kampanje. Sakupljanju novaca posvećuju se ne samo sve stranačke organizacije na raznim nivoima, nego to čine i sami kandidati kao i niz organizacija koje su stvorene ad hoc upravo u tu svrhu.

Novac je oduvijek bio važan faktor u politici uopće, a u izbornim kampanjama naročito. Stranka koja raspolaže većim finansijskim sredstvima ima daleko veće izgleda na izborni uspjeh od stranke koja takvim sredstvima ne raspolaže. Na taj način fraza o jednakim mogućnostima za sve, fraze o demokraciji opet su demantirane činjenicama. A ove činjenice pokazuju da će stranka big businessa, iz sasvim razumljivih razloga, bez iznimke raspolagati većim fondovima od stranke koja ove interese ne zastupa ili ih zastupa na manje očigledan način.

U SAD Republikanska stranka iz tog razloga raspolaže nešto većim sredstvima od Demokratske stranke. Posljednjih se godina Demokratska stranka nalazi, katkad, i u finansijskim teškoćama. Pa ipak razlika u finansijskim prihodima obiju stranaka

⁵⁶) Kirk H. Porter, *National Party Platforms*, str. 452, 1924.

⁵⁷) v. Brogan, *Government of the people*, str. 321

nije ni izdaleka tako velika kao što je to u nekim evropskim zemljama između radničkih i buržoaskih stranaka.

S obzirom na povremenost i neizvjesnost prihoda kao i na rasparčanost organizacija koje ubiru i troše novac u stranačke svrhe nemoguće je ustanoviti kojim sumama stranke raspolažu. One to zapravo ne znaju ni same jer ne postoji neko centralno ili koordinaciono tijelo koje bi imalo uvid ili pregled nad prihodima i rashodima, ali da i znaju bila bi to dobro čuvana tajna. Iz istih razloga nema službenih podataka o tome koliko je potrošeno novaca prilikom konkretne izborne kampanje. Pojedini autori nastoje, služeći se svim dostupnim podacima, da dođu do određenih procjena za koje nitko ne može biti siguran koliko su blizu ili daleko od stvarnog stanja stvari. Tako je prema procjenama jednog autora⁵⁸⁾ u 1952. u izbornim kampanjama za sve funkcionere koji se biraju u federaciji, posebnim jedinicama i lokalnim organima potrošeno oko 140 milijuna dolara. Suma se ne smatra velikom, jer isto toliko potroše tvorničari kozmetike, cigareta ili sapuna⁵⁹⁾ u jednoj godini za reklamiranje svojih proizvoda. 1956. je samo jedan proizvođač automobila General Motors potrošio 48,900.000 dolara za reklamu, a gdje su troškovi Forda, Chryslera i svih ostalih⁶⁰⁾.

Pozivajući se na činjenicu da novac korumpira i stvara nejednake uslove u slobodnoj utakmici među strankama u pridobijanju glasova zakonodavci federacije i posebnih jedinica donijeli su neke pravne propise kojima se željelo ograničiti primanje i trošenje suviše velikih financijskih sredstava. Tako je npr. izričito zabranjeno bankama, korporacijama, velikim kompanijama i sindikatima da daju novac u izborne fondove neke stranke. Tu zakonsku odredbu, međutim, nije teško zaobići. Zabranjeno je davanje novaca banci ili sindikatu kao ustanovi ali nije zabranjeno da sakupljaju novac među svojim namještenicima, odnosno članovima i da onda ovako dobijenu sumu predaju u izborni fond stranke. Osim toga direktor banke može kao individua da dade određenu sumu novaca, a da pri tome nitko ne može ustanoviti da li je to dao od svog privatnog imetka ili iz fondova banke kojima diskreciono raspolaže.

Zakon⁶¹⁾ nadalje ograničava individualno davanje izbornom fondu stranke. Jedna osoba može u toku kalendarske godine pokloniti najviše iznos od 5.000 dolara. I ovo je propis koji se u praksi lakoćom mimoilazi. S obzirom da postoji cijeli niz odbora koji skupljaju novac za istog kandidata ili stranku, osoba koja to želi može svakom od tih odbora dati po 5.000 dolara, a da time nije povrijedila pravnu normu. Osim toga, svaki član obitelji, uključu-

⁵⁸⁾ v. Alexander Heard, Money and Politics, str. 2, Public Affairs — Pamphlet, No. 242, 1956.

⁵⁹⁾ v. Leiserson, cit. djelo, str. 270

⁶⁰⁾ v. Key, cit. djelo, str. 533

⁶¹⁾ v. tzv. Hatch Act iz 1940. godine

jući ovdje i malodobnu djecu mogu davati po 5.000 dolara. Stoga ne začuđuje podatak da je prilikom izbora iz 1956. obitelj Du Pont dala ukupno 248.000 dolara, a obitelj Rockefeller 152.000 dolara u razne izborne fondove⁶²).

Zakonski propisi zatim zabranjuju bilo kojem političkom odboru da u jednoj kalendarskoj godini ima veće prihode, odnosno rashode od 3 milijuna dolara. Do donošenja ovog propisa u 1940. novac je skupljao pretežno Nacionalni odbor stranke. Da bi se i ovo ograničenje moglo mimoći odonda se prilikom svake izborne kampanje stvara niz stranačkih i privatnih odbora. Svaki od tih odbora može da sakupi sumu od 3 milijuna dolara i da tako djeluje u granicama zakona.

Konačno, postoje propisi koji limitiraju izdatke pojedinim kandidatima. Tako kandidat za položaj senatora prilikom izborne kampanje ne smije da potroši više od 10.000, odnosno, maksimalno 25.000 dolara. Gornje granice navedenih limitiranih iznosa predviđaju se u velikim posebnim jedinicama s mnogo stanovništva gdje su troškovi veći nego u malim posebnim jedinicama. U stvarnosti ovi se iznosi redovito mnogostruko prekoračuju. Veličina troškova ovisi o veličini posebne jedinice, o tome da li se radi o prvom izboru kada su troškovi redovito veći nego kad je u pitanju reizbornost, o broju neopredijeljenih birača, u kojoj mjeri je ishod izbora neizvjestan, o imućnom stanju kandidata i o nizu drugih faktora. U američkoj političkoj literaturi navode se konkretni primjeri kada su pojedine izborne kampanje iziskivale više stotina hiljada dolara izdataka. Tako je izborna kampanja za gradonačelnika New Yorka 1950. stajala 800.000 dolara. Kennedyjevi troškovi, kada se 1952. kandidovao prvi puta za senatora jedinice Massachusetts iznosili su više od 350.000 dolara, a izbori senatora u Ohiou 1950. stajali su više od 2 milijuna dolara⁶³).

Iz svega što je rečeno proizlazi da zakonska ograničenja ostaju u praksi bez ikakvog efekta. Po svemu se čini da nitko ozbiljno i ne misli da ograniči utjecaj novca prilikom izbora. U tom slučaju bi, naime, postojala mogućnost da se zabrani postojanje raznih organizacija koje sakupljaju novac i da se izdavanje financijskih sredstava koncentrira samo kroz ruke blagajnika pojedinih kandidata. Iako bi i ovi propisi ili slični mogli biti izigravani, ipak bi možda postigli izvjesnu kontrolu javnosti koja sada ne postoji. Predviđanje određenih ozbiljnih sankcija i njihova primjena mogla bi također doprinijeti ovom cilju. Novac je, međutim, jedan od najbitnijih elemenata političkog sistema SAD i njega nitko ne želi isključiti iz borbe za vlast. Uostalom, to ne bilo niti moguće. »Bo-

⁶²) v. Key, cit. djelo, str. 562, bilj. 49

⁶³) Ovo su podaci iz Key, cit. djelo, str. 536. Pri tome treba imati u vidu da godišnja plaća senatora iznosi 22.500 dolara! Kako objasniti nesrazmjerno ulaganje prilikom izbornih kampanja?

gati ljudi u cjelini upotrebljavaju novac u politici da bi branili ono što smatraju svojim interesom. Njihovih glasova ima malo u režimu općeg prava glasa i oni izgrađuju svoju političku obranu upotrebom novca. Drugi imaju glasove, oni imaju novac«⁶⁴). Ovom citatu jednom od najpoznatijih politikologa SAD ne treba ništa dodati.

Financijska sredstva se skupljaju na razne načine. Na čelo posebno formiranih odbora koji sakupljaju novac stavljaju se redovno predsjednici banaka, kompanija i slični utjecajni poslovni ljudi. Kad se takav predsjednik odbora obrati nekom drugom poslovnom čovjeku ovaj teško može odbiti da dade novac koji se od njega traži. Troškovi takvog prijema su znatno manji, a sav višak odlazi u fond stranke. Lična davanja se katkad i iznuđuju. Postoji već odavno utvrđen »običaj« da službenici savezne administracije daju određeni iznos prilikom predsjedničkih izbora u fond stranke kojoj pripada postojeći predsjednik republike. To je ustaljena praksa i u mnogim gradovima gdje partijska mašina ubire ovaj namet od službenika gradske uprave. Fordova kompanija je, primjerice 1952, tražila od svih trgovaca koji prodaju automobile tvornice Ford da dadu određeni prilog u izborni fond⁶⁵). Osim financijskih sredstava daju se katkad i naturalna sredstva. Pojedinci stavljaju na raspolaganje svoja kola koja na dan izbora voze nemoćne i bolesne birače na glasanje ili služe u neke druge svrhe. Vlasnici dvorana ili nekih drugih prostorija iznajmljuju iste besplatno stranci itd.

Financijska sredstva koja se skupe u toku izborne kampanje izdaju se pretežno u svrhu propagande. Nekad su birači dolazili čak i iz udaljenih mjesta da bi vidjeli kandidata. Danas je obratno. Kandidat mora da ide k biračima. Birači su postali komotniji i nezainteresiraniji. Najpraktičnije i zapravo tehnički jedino izvodivo je da to kandidat učini preko televizijskih ekrana. Televizija je postala važno sredstvo kontakta između kandidata i birača i propagande uopće. Ali vrijeme na televiziji je veoma skupo. 1956. je po sata emisije radio i TV-kompanije NBC (Nacionalni Broadcasting Corporation) stajalo 100.000 dolara. Od tada se ova svota još i povećala. Prema izvještaju koji su radio i televizijske stanice dostavile jednom senatskom odboru one su u toku od 1. septembra do 6. novembra 1956. to jest u toku najžešće predsjedničke izborne kampanje prodale vrijeme emitiranja u tu svrhu za iznos od preko 10,000.000 dolara⁶⁶). Osim radio i televizijskih emisija, prilična sredstva se troše na objavljivanje oglasa u dnevnoj i drugoj štampi. Lokalne stranačke organizacije troše upravo na oglase u lokalnoj štampi najveći dio svojih sredstava kao i na štampanje različitih

⁶⁴) Key, cit. djelo, str. 563

⁶⁵) Key, cit. djelo, str. 550

⁶⁶) Key, cit. djelo, str. 538

brošura, letaka i ostalog propagandnog materijala koji se šalje poštom neposredno u kuće birača. Specijalni vlakovi koji voze predsjedničke kandidate s jednog kraja zemlje na drugi, specijalizirane reklamne agencije koje izrađuju stručan upravo naučan program izborne kampanje i zatim ga sprovode uz pomoć povećeg broja plaćenih ljudi, izrada značaka, fotografija kandidata, zastavica, iznajmljivanje dvorana, poštanski troškovi — to i mnogi drugi troškovi traže znatna financijska sredstva.

РЕЗЮМЕ

ДВУХПАРТИЙНАЯ СИСТЕМА В США

В главе первой, под заглавием «Вступительные обсуждения», автором во-первых обсуждается вопрос о появлении политических партий в США с исторической точки зрения. Автор замечает, что ни законодатели, ни текст конституции из 1787 года не предвидели существование партий. Даже и больше того, в то время питалась неприкрытая вражда к политическим фракциям, которые могли бы, как считали в то время, угрожать только что установившему единству нации. Однако эти фракции появляются очень быстро, с одной стороны под предводительством Гамильтона, который во главе т. н. «федералистов», а с другой — Мадисона и Джефферсона, которые во главе т. н. «антифедералистов». Политические партии в современном смысле появились во время президента Джексона, 1830-х г., когда основана сегодняшняя Демократическая партия. Республиканская партия основана немножко позже, в 1854 году.

Автором анализируются причины обуславливающие двухпартийную систему и не позволяющие оформлению третьей большой политической партии, хотя в этом направлении было несколько серьёзных попыток, а именно (только в этом столетии): в 1912 году (Т. Рузвельт), в 1924 году (Р. М. Ла Фоллет), в 1948 г. (Х. Уоллес). Большое количество партий дало бы возможность защищать точно зафиксированные и ограниченным столкновениям громадных размеров. Стабильность существующих политических порядков лежит в наличии двух больших партий, различия между которыми минимальные, если вообще можно говорить о различиях. Таким образом классовые, экономические и политические причины, и в особенности финансовые, как и влияние традиции, делают невозможным формирование третьей мощной партии.

Автором утверждается наличие существенных различий между европейскими и американскими политическими партиями. За разницу от европейских партий, имеющих свои статуты, более или менее крепкую организационную структуру (во главе которой стоят руководящие органы), членство, разработанные идеологические программы и т. п., у американских партий недостаёт всего этого. Американские партии как раз подчёркивают, что не принимают никакой идеологии и что представляют всех и каждого.

Хотя различия между американскими и европейскими партиями большие, они почти и не существуют между партиями Демократической и Республиканской. Обе они одинаково организованные, действуют одинаково и не принимают какую-нибудь доктрину или даже политическую программу. Но всё-таки обыкновенно Демократическая партия считается более либеральной, передовой, чем Республиканская, которая более консервативна и более права. Якобы Демократическая партия является в своей политике эластичнее и дальновиднее чем её соперница. Хотя обе партии поддерживают крупные бизнесмены — без этой поддержки партии и не могли бы существовать — анкеты показывают, что более имущественные слои по правилу в большей мере поддерживают республиканцев. Из-за этого и выборные фонды Республиканской партии почти всегда больше чем у Демократической. Между тем, в работе проф. Жданковича особенно подчёркивается, что обе партии полностью поддерживают существующую общественно-экономическую систему, не сомневаясь вообще в капиталистическом порядке как таковом. Их основная роль как раз в том, чтобы эту систему сделать политически более стабильной. В основном американские партии не предлагают избирателям никакие политические программы ни концепции, а только разные кандидаты.

Хотя американские партии союзного характера, во многих краях уже десятилетиями существует однопартийная система, в особенности в южных штатах, в которых с времён гражданской войны — с 1860 г. по наши дни — обыкновенно, по историческим причинам, побеждают кандидаты Демократической партии. В последние годы, однако, удаётся Республиканской партии постепенно увеличить численность своих сторонников.

Во второй главе «Политическая и выборная система» обсуждаются юридические и политические аспекты системы президентской власти. Анализируются конституционные предписания как и фактические отно-

шения между исполнительной и законодательной. Дан обзор выборных предписаний касательно выбора президента республики. Выбор — косвенный, ибо граждане избирают второстепенных избирателей, т.н. электоров, (выборщиков — прим. перев.), которые потом избирают президента. В каждой отдельной единице избирают такое число электоров, которое отвечает числу представителей этой единицы в обеих палатах конгресса. Таким образом большие, т.е. населением многочисленнее отдельные единицы пользуются гораздо большим политическим влиянием чем маленькие отдельные единицы. Список кандидатов политической партии, который в отдельной единице получит большинство голосов, получит и всех её электоров, значит, применяется система большинства, вместо системы пропорционального участия. Таким образом результат выборов за президента республики известен уже в месяце ноябре каждого четвертого года, т.е. после выборов электоров, хотя президент формально-юридически избирается электорами лишь три месяца спустя, т.е. в январе.

За разницу от президента республики члены конгресса избираются прямым выбором. В студии проф. Джанковича подробно рассматривается система выборов членов палаты представителей, которые избираются на двухлетний срок; и система выборов членов сената, которые избираются на шестилетний срок.

В главе третьей «формальная и действительная организация партии» речь идёт, во-первых, об организационной структуре партий. Низшая степень местной партийной организации находится в округе (precinct — прим. перев.), в области охватывающей от несколько сотен до максимумо двух тысяч избирателей. Эта местная партийная организация имеет комитет, которым руководит т.н. капитан округа (precinct committeeman). Его формально избирают «члены» партии, но в самом деле его назначают высшие партийные органы, чаще всего босс (англ. boss — хозяин; прим. перев.), руководящий партийной организацией округа — графства (англ. county — графство). Капитан округа формально не профессионал, ибо партия не выплачивает ему непосредственно, но в самом деле партия обеспечивает ему службу обыкновенно в каком-то городском бюро или учреждении. Положение капитана значительно для партии. Его основная задача — приобретение возможно большего количества голосов во время выборов. А так как выборов побольше (в союзные органы, в органы отдельных единиц и в местные органы) то на практике капитан всегда занят. В своей работе он пользуется разными методами. В областях, населённых беднотой, капитан является своеобразным социальным работником: безработным помогает отыскать работу, старается за топливо, интервенирует в осуществлении пенсии и других прав, даёт деньги взаймы и т.п. В краях, где живёт т.н. среднее сословие, как и жители побогаче, капитан организует общественную жизнь: игру в гольф, в теннис, в бридж; организует прогулки, экскурсии и т.п. За свои услуги он у граждан требует только того, чтобы в день выборов голосовать за кандидатов его партии. Успех его работы измеряется числом голосов, которые партия получила на этой территории.

Следующая степень партийной организации — уорд (ward), насчитывающий 14 до 30 округов, т.е. с 8 до 18 тысяч жителей. Во главе его партийной организации находится т.н. уорд-лидер (ward-leader). Это обыкновенно бывший капитан округа, поднявшийся вверх по иерархической лестнице. Он делает надзор за капитанами своей территории и помогает им в работе.

Наверно самая значительная степень партийной организации находится в графствах (county). Графство — административно-территориальная единица, насчитывающая по несколько сотен тысяч, а иногда и несколько миллионов жителей. Партийный комитет графства — обыкновенно громоздкий орган, состоящий из несколько сотен членов, которых формально избирают согласно предписаниям закона отдельных единиц. В самом деле во главе этой организации стоят партийный аппарат и босс. Очень стабильная олигархия, которая контролирует и руководит всеми капитанами округов и уорд-лидерами. Босс является настоящим владельцем организации, распоряжающейся определённым числом голосов, и имеет особый договор с одной из партий — продавать ей эти голоса. Роль босса не исчерпывается в приобретении и продаже голосов. Он назначает на пост капитанов округов и руководит их работой, он во-первых решает о кандидатах партии, он распоряжается многочисленными службами. Раньше этот местный политик был тесно связан с кримина-

лом; он был владельцем игорных домов, публичных домов, ночных ресторанов и торговал наркотиками. Хотя таких явлений есть и сегодня, современный босс, благодаря своей политической власти, стал уважаемым бизнесменом. Автор приводит ряд способов, при помощи которых боссы приобретают богатство злоупотребляя своё положение, но не нарушая при этом законы партийной дисциплины. Боссы, во-первых, городские явления, но встречаются и в сельскохозяйственных областях. Их успех тесно связан с т. н. spoil-системой, системой добычи, по которой победившая на выборах партия получает на тысячи мест в администрации федерации, отдельных единиц и местных единиц.

В работе анализируются причины появления партийных машин и боссов. Они без всякого сомнения обеспечивают экономической олигархии и монополистическому капитализму стабильную политическую систему. Босс продаёт голоса тем, у которых деньги которые заинтересованы в неизменности политического порядка.

После графской организации следует партийная организация отдельной единицы и в конце национальная организация, под которой подразумевается организация партии на территории США. Но руководства этих высших организаций — обыкновенно только репрезентативного характера, лишены всякой действительной власти.

В главе четвертой, «Предварительные выборы и членство», обсуждается специфичность американской избирательной системы, существующая в приблизительно 20 единиц (из всего 50), а именно предварительные выборы (primary election), т. е. выборы кандидатов внутри самой партии. Эти выборы предшествуют регулярным выборам и в них могут участвовать с одной стороны члены партии, а с другой и все остальные граждане, записанные в список избирателей данной избирательной единицы. Введение предварительных выборов связано с намерением помешать боссу и партийной машине по-своему назначать кандидатов и с желанием дать это право самым избирателям. Однако, в самом деле партийное руководство ещё до предварительных выборов утверждает список кандидатов и таким образом предварительные выборы превращаются в формальность, лишённую всякой целесообразности. Законом отдельных единиц предписано, как провести предварительные выборы. Обыкновенно поставлен ряд условий формального характера, которые обеспечивают партийному руководству преимущественное влияние.

При открытых предварительных выборах имеют право участия все желающие граждане-избиратели. Таким образом тот же избиратель может участвовать в предварительных выборах обеих партий. Между тем, при закрытых предварительных выборах имеют право участия только сторонники данной партии. Избиратели, которые захотели, а потом и фактически участвовали при закрытых выборах, считаются, по американским критериям, членами партии. При этом они не поступают в партию, не должны выплачивать членский взнос или проявлять любую активность. После того как они голосовали при предварительных выборах, ожидается, что будут голосовать кандидатов партии и при общих выборах. Но этого никто не в состоянии проверить, будучи голосуется тайно. При следующих предварительных и общих выборах те же самые избиратели — «члены» могут участвовать при закрытых предварительных выборах другой партии и стать её «членами».

В работе обсуждаются и некоторые другие характеристики предварительных выборов и членства американских партий.

В главе пятой, «Национальные съезды (конвенции) партий», речь идёт о способе определения внутри самой партии кандидата на пост президента республики. Партии, организованные крайне децентрализованно, созывают раз в четыре года национальную съезды партии, т. н. конвенцию, на которой собираются делегаты всех партийных организаций отдельных единиц. Конвенция собирается в течение летних месяцев, в год выборов и она, как формально высший орган партии во всесоюзных масштабах, компетентна решать о кандидатах партии на посты президента и вице-президента республики. Способ выборов делегатов в конвенцию — разный. Существуют одностепенные и многостепенные косвенные выборы, прямые выборы, открытые и закрытые предварительные выборы и т. д. Обыкновенно способ выборов предписан законом отдельной единицы. Но интересно, что в то время как организационная партийная структура отдельных единиц предписана законом, для национальной партийной организации никаких юридических предписаний всесоюзного ха-

рактера не существует. Потому конвенция действует исключительно по собственным правилам внутреннего порядка. И в этом отношении партийные организации больших отдельных единиц имеют большее число делегатов и в связи с этим большее политическое влияние. В то время как внешняя форма действия конвенции почти без изъятия манифестационного характера, с некоторыми характеристиками цирка и карнавала, настоящая деятельность происходит за кулисами. В доказательство этого в работе проф. Джанковича приводится ряд примеров.

После выборов кандидатов, конвенция принимает и выборную программу, как своего рода политическую программу, которая должна склонить избирателей на сторону партии. Поэтому упомянутая программа должна быть такой, чтобы отвечать желаниям всех и каждого, должна быть возможно неопределеннее и неточнее. Из-та такого содержания программы, партия никому и ни за что не обязана.

Последняя, шестая глава, под заглавием «финансирование партий», занимается их доходами и расходами. Так как нет партийного членского взноса, доходы партий временные и переменные. Потому сборы пожертвований очень значительная деятельность партийных организаций, сформированных как раз с этой целью, или ad hoc, в особенности во время избирательной кампании. Эти пожертвования дают хозяйственные организации, финансовые учреждения, корпорации, граждане. Законами федерации и отдельных единиц ограничиваются пожертвования в выборные фонды партий, как и расходы на выборные кампании. Эти юридические предписания приняты согласно пониманию, что деньги коррумпировают и создают неординарные условия для свободного соревнования между партиями в деле склонения избирателей на свою сторону. Однако, на практике существует ряд возможностей миновать закон и об этом проф. Джанковичем тоже приводится ряд примеров.

Доходы и расходы партий — секретное дело; поэтому существуют о них только аппроксимативные данные, которые, между тем, никто не в состоянии проверить. Известно, что издержки на современную пропаганду — которая пользуется всеми современными техническими средствами: телевидением, радиовещанием, фильмом, печатью, разными публикациями и т.д. — огромны, отсюда ясно, что и доходы должны быть соответствующими.

(Перевёл Б. Полич)

SUMMARY

THE TWO-PARTY SYSTEM IN THE UNITED STATES

In the first chapter under the headline of »Introductory considerations« the author firstly gives a survey of the history of the beginning of political parties in the United States. He observes that constitutionalists as well as the text of the Constitution from 1787 did not foresee the existence of parties. Moreover, in this period there was an open aversion to political fractions which would, according to the then opinion, jeopardize just acquired unity of the nation. Nevertheless these fractions were created very quickly being guided by Hamilton on one side, who was the guide of so-called »federatists«, and on the other side by Madison and Jefferson, who were the guides of so-called »antifederalists«. Political parties in modern sense were created during the time of President Jackson in the thirties of the last century when the Democratic Party arose, while the Republican Party arose some time later, in 1854.

The author analyzes the reasons which cause the two-party system and which do not permit to form the third big political party, although there were several attempts in this direction, so only in this century: in 1912 (T. Roosevelt), in 1924 (R. M. La Follete) in 1948 (H. Wallace). If there were more parties there would be possible to hold brief for strictly fixed and restricted interests which would lead to big political conflicts. Stability of an existing political system lies in the existing of two big parties with minimal differences between them, if one can speak about differences. In this way the class, economic and political reasons and especially financial reasons, as well as the influences of tradition make impossible to form a strong third party.

The author observes that there are essential differences between European and American political parties. As distinguished from European parties which have their statutes, more or less firm organizational structure which is headed by guiding organs, members, worked out ideological programs, etc — American parties are in lack of all these things. American parties just emphasize that they do not accept any ideology and that they represent all and everybody.

If the differences between American and European parties are big, they almost do not exist between the Democratic and the Republican party. Both parties are organized equally, they act in the same way and do not accept any doctrine, even no political program. Nevertheless, there is usually opinion that the Democratic Party is more liberal, more progressive than the more conservative and righter Republican party. The Democratic Party seems to be more elastic and more clear-sighted than its rival. Although both parties are helped to hold of big businessmen, because without this helping they could not exist, samples show that the richer strata support republicans more than democrats. Hence the electoral funds of the Republican Party are almost always bigger than those of the Democratic Party. Meanwhile, in the essay there has been specially emphasized that both parties hundred per cent support the existing socioeconomic and political system and that there never arises any question about capitalistic system as such. Their fundamental role is just in making the system politically more stable. American parties do not offer to their voters, in principle, different political programs and conceptions but only different candidates.

Although American parties have federal character, there are some districts where one-party system has been existing for decades. This is especially case in the south states of the United States where democratic candidates have regularly won since the Civil War of 1960 till our time. In recent times meanwhile, the Republican Party has gradually succeeded in enlarging the number of its adherents.

*

In the second chapter under the headline »Political and Electoral System« it has been dealt with the judicial and political aspects of presidential government. There have been analyzed constitutional rules as well as well as the real relations of the executive and the legislature. There has been given a survey of the electoral rules for the election of the

President of the Republic. Election is indirect, so that voters elect intermediary voters, electors, who elect the President. In each unit they elect as many electors as the unit has been represented in both houses of Congress. In this way larger units (with more inhabitants) have far more political influence than small units. The list of the political party which in a special unit obtains more votes gains also all its electors, what means, that they apply the system of majority and not the system of proportional representation. In this way the result of voting for the President is known on the occasion of the election of electors in November every fourth year, although electors elect President according to the formal law not earlier than three months later, that is in January.

In distinction from the President of the Republic, the members of Congress are elected immediately. In the essay the electoral system of the members of the House of Representatives has been specially considered. The members are elected for a two-year period. There has been also mentioned the electoral system of the members of the Senate who are elected for a six-year period.

In the third chapter under the headline »Formal and Real Organization of a Party« the author tells before all about organizational scheme of parties. The lowest stage of the local party organization is in the precinct, in the district which comprises from several hundreds to mostly a thousand to two thousand voters. This local party organization has a committee headed by the so called precinct committeeman. He is formally elected by the »members« of a party and really he is appointed by higher organs of a party, most frequently by the boss who governs the party organization of a county. The precinct committeeman is not formally a professional because he is not paid directly by his party, but in fact party is that which ensures him his job usually in a town office or in public service. The post of the committeeman is important for his party. His fundamental duty is to gather as many votes as possible during election. And if there is a larger number of elections (for federal organs, for organs of special units and for local organs) then he practically always has what to do. There are various methods of work of the committeeman. In poorer districts he is a kind of a social worker who cares for employments, supplies with fuel, intervenes in the realizing of pensionable and other rights, lends money, etc. In districts where so called poorer and richer citizens live the committeeman organizes social life including playing golf, tennis, bridge, car-trips, etc. All that he asks from those who use his services is that they vote for the candidates of his party. The success of this job is measured by the number of votes gained in a district.

The next degree of the party organization is a ward which comprises between fourteen to thirty precincts, that is 8,000 to 18,000 inhabitants. It depends. The head of the party organization is the so called ward-leader. This is usually a former precinct committeeman who has made progress in hierarchy. He inspects and helps the committeemen of his district.

Perhaps the most important degree of the party organization is in a county. A county is an administrative-territorial unit which comprises more hundreds of thousands and sometimes even more millions inhabitants. The party committee of a county is usually a vast body consisting of several hundreds of members who are formally elected according to the rules of the law of special units. In fact the head of the organization is represented by the party machine and the boss. This is all a very stable oligarchy which controls and directs all precinct committeemen and ward-leaders. The boss is in fact the owner of an organization which disposes of a definite number of votes and who has special arrangement with a definite party to sell the votes to the party. The role of the boss does not consist only in gathering and selling votes. He appoints the precinct committeeman and directs his work, he primarily decides on the candidates of the party, he disposes of many employments. Formerly this local politician was closely connected with criminal, he was an owner of gambling-houses, houses of prostitution, night-clubs and the merchant of drugs. Although there are still such phenomena today, the contemporary boss is more and more respectable business-man, who became that thanks to his political power. The author adduces a range of ways by means of which bosses become rich abusing their position. Without acting contrary to the law of the Party machine bosses are primarily appearance of cities, but they exist also in agricultural districts. Their success is closely connected with so called »spoils system«, the system of spoils which affords to the

conquering party thousands and thousands posts in the administration of the federation, special units and local units.

There have been analyzed in the essay the causes of the appearance of party machines and bosses. They without any doubt ensure to economic oligarchy and monopolistic capitalism a stable political system. The boss sells votes to those who have money to buy them and who are interested in a system to remain as it is.

After the county organization follows the party organization of the special unit and finally the national organization which comprises the organization of a party on the territory of the United States. But the heads of these highest organizations have usually only representative character without any real power.

*

In the fourth chapter under the headline »Primary Elections and Membership« the author deals with a speciality of the American election system which exist in about twenty special units (from total fifty units). It is a question of primary election, that is of the election of candidates in a party. These elections precede regular elections where the members of the party or all voters registered in the register of a definite electoral unit can take part. The introducing of the primary elections is connected with the idea to prevent the boss and party machine to nominate candidates and to give this power to voters. In fact, there is no change. The party guidance establishes before the primary elections the register of candidates and so the primary elections become a formality without any purpose. The rules of the special units prescribe how to perform primary elections. There have been asked many formal conditions which make the predominant influence of the party guidance easier.

All citizens-voters who want may attend open primary elections. So the same voter can attend the primary elections of both parties! At shut primary elections only those voters may attend who adhere to a respective party. The voters who declare and later really take part at the shut elections are considered according to American criteria the members of the party. They do not register themselves in the party, they are not asked to pay membership fee or any activity. After their voting at the primary elections they are expected to vote also for the candidates of the party at general elections, but nobody can, because of the secrecy of elections, establish beyond dispute whether they have done so. At the next primary elections and general elections these voters—»members« may take part at the shut primary elections of another party and so become its »members«.

In the essay there has been dealt with some other characteristic of the primary elections and the membership in American parties.

In the fifth chapter under the headline »The National Conventions of Parties« the author deals with the way of selecting the candidate for the President of the Republic within a party. Extremely decentralistic parties form once in four years the national assembly of their party, so called convention which gathers delegates of all party organizations of the special units. The convention is convoked in summer months in the years of election and it is competent as a formal highest organ of the party in federal relations to make decisions about the person of the presidential and vicepresidential candidate. The selection of delegates for the convention is not performed in one way. There are one-stage and more-stage intermediary elections, direct elections, open and shut primary elections, etc. This way of election has been usually prescribed by the rules of the special unit. And while organizational party structure in special units has been prescribed by law, it is interesting that for the national party organization there are no federal judicial prescription. Therefore the way of the work of the convention is an affair of the convention itself which brings its standing orders about it. Here the party organizations of larger special units also have a larger number of delegates and therefore more important political influence. While the outer form of the work of the convention has almost exclusively manifest character with certain circus and carnival features, real work is done behind the scenes. In the essay there are many examples which can prove that.

After the selection of a candidate the convention brings forth also its electoral program, a kind of political program which is to win over voters for its party. Therefore this program has to be drawn up to be acceptable for everybody, to be undetermined and not precise. Because of such a contents the program does not bind the party to anything.

The last, the sixth chapter, under the headline »Financing of Parties« deals with the incomes and expenses of parties. As there are not party membership fees, the incomes of parties are periodical and variable. The gathering of voluntary givings is a very important activity of the party organizations which are formed for this purpose or are formed ad hoc, and this especially immediately before elections in the course of the electoral campaign. These givings are given by economic enterprises, financial institutions, corporations, and individuals. According to the acts of law of the Federation and of special units, givings to parties are limited for their electoral funds as well as expenses in electoral campaigns. These judicial prescriptions are brought in accord with the idea that money corrupts and makes unequal conditions in free competence between parties in their winning over of votes. In practice there is, meanwhile, a train of possibilities to miss these rules and there are many examples for that in the essay.

The incomes and expenses of parties are kept as a secret, so that there are only approximative appraisals where nobody can establish the truth. As it is known that expenses for the contemporary propaganda which is performed by all the most modern means as television, radio, film, press, publications, etc, are enormous, it is evident that incomes are to be adequate.

(Translated by Slavko Paleček)