
Američki federalizam – povijesni i ustavnopravni pregled

ZORAN PODOBNIK*

Sažetak

Od samoga rođenja Republike američki je federalizam bitno determinirao povijest i društvene odnose Sjedinjenih Država. Federalni ustroj, nasuprot konfederalnom i unitarnom državnom ustroju, označava podjelu suvereniteta između federacije i saveznih država koje ju sačinjavaju. Godine 1788. ratificiran je *Ustav Sjedinjenih Država*, a 1791. pridodan mu je *Zakon o pravima* (Bill of Rights), koji sadrži deset amandmana. Devet amandmana štiti prava i slobode pojedinca, dok amandman X ta prava jamči državama. U njemu se navodi:

"Ovlasti koje nisu Ustavom dodijeljene Sjedinjenim Državama, niti njime zabranjene državama, pridržane su odnosnim državama ili narodu." Primjeri iz američke povijesti pokazuju da američki federalizam ili federativni sustav Sjedinjenih Država nije skup statičnih ustavnih odredbi s kraja osamnaestoga stoljeća, već je to dinamičan društveni proces koji ima svoje gospodarske, administrativne i političke aspekte.

Cljučne riječi: SAD, federalizam, federalisti, antifederalisti, Ustav Sjedinjenih Američkih Država

Po svojem unutarnjem političkom uređenju Sjedinjene Američke Države su republika zasnovana na federalnom ili federativnom načelu. Federalni ustroj, nasuprot konfederalnom i unitarnom državnom ustroju, označava podjelu suvereniteta između federacije i saveznih država koje ju sačinjavaju. Horizontalna podjela vlasti u Sjedinjenim Državama izvršena je na zakonodavnu (Kongres), izvršnu (predsjednik) i sudsku vlast (Vrhovni sud), dok verti-

*

Zoran Podobnik je magistar političkih znanosti.

kalna podjela vlasti dijeli ovlasti na federalnu (saveznu, središnju) vladu i vlade saveznih država koje čine federaciju. Američki Ustav iz 1787. godine daje određene ovlasti federalnoj vladi, druge ovlasti vladama pojedinih saveznih država, dok neke ovlasti imaju oba nivoa vlasti (plus lokalna samouprava). Rasprave o tome koji nivo vlasti, odnosno koja politička jedinica – federacija ili savezna država – treba imati veće ovlasti traju gotovo neprekidno od vremena kada je trinaest britanskih kolonija u Sjevernoj Americi odlučilo proglasiti neovisnost. Od samoga rođenja Republike američki je federalizam bitno determinirao povijest i društvene odnose Sjedinjenih Država.

Drugi kontinentalni kongres prvih trinaest britanskih kolonija na američkom tlu, koji je započeo zasjedati 1775. godine, donio je dva važna dokumenta: 1776. godine *Deklaraciju neovisnosti*, kojom dotadašnje kolonije predaju sve državnopravne sveze s Velikom Britanijom, te 1777. godine *Članke o konfederaciji*, kojima kolonije stupaju u "prijateljski savez suverenih država". U toj i takvoj konfederaciji svaka država-bivša kolonija zadržala je "svoju suverenost, slobodu i neovisnost, te svu vlast, nadležnost i pravo, koji se po ovoj konfederaciji ne prenose izričito na Sjedinjene Države, okupljene u Kongresu".¹ *Članci o konfederaciji* nisu omogućili nacionalnoj vladi da ubire porez ili da provodi jedinstvenu trgovinsku politiku. Tvorci *Članaka* nisu predvidjeli kako raspodijeliti vlast niti kako urediti odnose između konfederacije i njenih država članica. Kongres konfederacije nije imao ovlasti prisiliti države članice da prihvate njegove zakone. Države su od samoga početka izražavale strah od presnažne središnje vlade i htjele su što više prerogativa zadržati sa sebe te su, između ostalog, svaka odvojeno tiskale svoj novac i vodile zasebnu vanjsku politiku. Države su čak imale pravo i istupiti iz konfederacije. George Washington, u to vrijeme zastupnik države Virginije u Kontinentalnom kongresu, primijetio je da su države povezane jedino "pregrštom pijeska".²

Kada je 1787. sazvana Savezna ustavna konvencija u Philadelphiji, većina se zastupnika odazvala u namjeri da izrade nacрте dopuna *Članaka o konfederaciji*. Ubrzo su uvidjeli da *Članci* kao takvi nisu učinkoviti pa su pristupili izradi saveznoga Ustava, koji bi jače ujedinio države i prekinuo kaotične odnose koji su vladali među državama – upravo, stvorio "savršeniju uniju", kako se to ističe u preambuli Ustava. Tvorci Ustava odbacili su i konfederativni i unitarni model vlasti i odlučili se na federativni model. Temeljni problem bio je kako pomiriti dvije proturječne koncepcije: državnu vlast, koja je već djelovala u trinaest poluneovisnih država, i središnju vlast na nacionalnom nivou. James Madison, zastupnik iz Virginije i budući predsjednik Sjedinjenih Država, koji će poslije biti prozvan Ocem američkog Ustava, predložio je tzv.

1

Fundamental Documents: Articles of Confederation. www.press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch1s7.html

2

Cincotta, Howard i drugi, urednici. *An Outline Of American History*. Washington: Office Of International Information Programs, State Department, 1994., str. 87.

Plan Virginia, po kojem bi Kongres imao široke ovlasti, dok bi ovlasti država bile bitno smanjene. Njemu se suprotstavio Willian Paterson iz New Jerseya i predložio da se modificiraju *Članci o konfederaciji*, te da državama članicama konfederacije i dalje ostanu široke ovlasti. U jednome su zastupnici bili jedinstveni: ustav mora spriječiti bilo kojeg pojedinca ili skupinu od zloporabe vlasti. Utemeljitelji Republike, i sami proizvod Prosvjetiteljstva i sljedbenici Montesquieuova koncepta ravnoteže moći u politici, problem zloporabe vlasti riješili su načelom "kontrole i ravnoteže", odnosno horizontalnom podjelom vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu vlast, te vertikalnom podjelom vlasti između središnje vlade i država. I dok je horizontalna dioba vlasti bila jasna i nedvosmislena, vertikalna crta između ovlasti nacionalne vlade i ovlasti pojedinih saveznih država bila je dvosmislena i nejasno povučena, a to je bio kamen spoticanja koji je mogao potkopati cijeli projekt stvaranja zajedničke države. Predstojala je bitka za ratifikaciju Ustava od strane država. Mnogi su se bojali da će federacija svojim ovlastima "progutati" države, te da će ih jaka središnja vlast tiranizirati, ugnjetavati ih velikim porezima ili ih pak uvući u rat: zbog toga je, uostalom, i donesena Deklaracija neovisnosti. Zastupnici iz Virginije bojali su se da neisticanjem imena pojedinačnih država u Ustavu države neće moći zadržati svoja zasebna prava ili ovlasti³: početne riječi Ustava, "Mi, narod Sjedinjenih Država", implicirale su im potpuni gubitak suvereniteta u korist središnje vlade. Zbog različitih stajališta oko tih pitanja pojavile su se dvije frakcije: tzv. federalisti, koji su se zalagali za jaku središnju vlast, i tzv. antifederalisti, koji su se zalagali za labaviji savez zasebnih država. Antifederalisti su vidjeli države (*states*) kao glavne zaštitnike prava pojedinaca i brane protiv tiranije središnje vlasti. Federaliste je predvodio Alexander Hamilton, odvjetnik iz New Yorka i budući ministar financija Sjedinjenih Država. Zajedno sa Johnom Jayem i Jamesom Madisonom zalagao se za ratifikaciju Ustava u nizu eseja poznatih pod nazivom *Federalistički spisi*. U tim su se esejima, koji su objavljivani u newyorškim novinama, iznosili snažni argumenti u korist saveznoga Ustava i snažne federacije. Hamilton je zastupao industrijsko-urbane interese velikih lučkih gradova istočne obale Sjedinjenih Država, dok je Madison, podrijetlom iz Virginije, osjećao isto nepovjerenje prema dalekoj vlasti kao i brojni farmeri iz te države.⁴ On je u svojim esejima jamčio državama široke ovlasti, poglavito u mirnodopsko doba, ali je predložio da umjesto apsolutnog suvereniteta koji su jamčili *Članci o konfederaciji*, države mogu zadržati "preostali suverenitet" u svim područjima u kojima ne postoji potreba za nacionalnim učešćem.⁵ Tako Madison piše u *Federalističkom spisu br. 45*:

3
Ibid, str. 94.

4
Targonski, Rosalie, ur., *Prikaz američkoga državnog ustrojstva*, Beč, Ured za međunarodne informativne programe, Državno tajništvo Sjedinjenih Država, Ured za regionalni program, 2000., str. 33.

5
Ibid.

"Ovlasti koje predloženi Ustav prenosi na saveznu vladu ima malo i ograničene su. Ovlasti koje će imati državne vlade su brojne i neograničene. Ovlasti savezne vlade odnosit će se poglavito na vanjske ciljeve, kao što su rat, mir, pregovori i vanjska trgovina, te pravo oporezivanja. Ovlasti pojedinih država odnosit će se na sve ciljeve koji se u svakidašnjem tijeku događaja tiču života, sloboda i imovine ljudi, kao i na unutarnji red, napredak i prosperitet države. Aktivnosti savezne vlade bit će najšire i najvažnije tijekom rata i opasnosti; aktivnosti državnih vlada u vrijeme mira i sigurnosti."⁶

Poruka Hamiltona, Madisona i Jaya građanima država-bivših kolonija bila je: da bi se opstalo kao država vrijedna poštovanja, nužno je da se značajne, iako ograničene, ovlasti prebace na središnju državnu vlast. Hamilton, Madison i Jay su vjerovali da se to može postići bez narušavanja identiteta i autonomije zasebnih država.⁷

Antifederalisti su pak, predvođeni Thomasom Jeffersonom, autorom *Deklaracije neovisnosti* i trećim predsjednikom Sjedinjenih Država, zastupali južnjačke i ruralne interese, a Ustavu su najviše prigovarali nepostojanje Zakona o pravima, što bi moglo dovesti do zloporabe vlasti savezne vlade i kršenja prava i sloboda kako pojedinaca tako i država. Thomas Jefferson se zauzimao za decentraliziranu agrarnu republiku. On je shvaćao koliko je važna jaka središnja vlada u odnosima sa inozemstvom, ali nije htio da ona ojača i na drugim poljima. Bojao se tiranije i imao je na umu slobodu, dok se Hamilton bojao anarhije i imao je na umu red. Sjedinjenim je Državama, međutim, trebalo i jedno i drugo⁸.

Godine 1788. *Ustav Sjedinjenih Država* je ratificiran, a 1791. pridodan mu je *Zakon o pravima* (Bill of Rights), koji sadrži deset amandmana. Devet amandmana štiti prava i slobode pojedinca, dok amandman X ta prava jamči državama. U njemu se navodi:

"Ovlasti koje nisu Ustavom dodijeljene Sjedinjenim Državama, niti njime zabranjene državama, pridržane su odnosnim državama ili narodu."⁹

Amandman X je usvojen da razuvjeri građane mlade republike kako nacionalna vlada neće svojim ovlastima "progutati" države. On potvrđuje da države ili narod zadržavaju svu vlast koja nije dana središnjoj, nacionalnoj vladi. Uz tako provedenu podjelu nadležnosti između država i federalnih tijela, po načelu da sve što nije preneseno ostaje u izvornom djelokrugu država članica federacije, nastao je klasični ustavni model organizacije federativne

6

The Avalon Project At Yale Law School: *The Federalist Papers: No. 45*. www.yale.edu/lawweb/avalon/federal/fed45.htm

7

Targonski, str. 33-34.

8

Cincotta, str. 98.

9

Smerdel, Branko. Prijevod i uvodna studija u: *Ustav Sjedinjenih Američkih Država*. Osijek: Pan liber, 1994., str. 43.

države.¹⁰ Vincent Ostrom u svojoj knjizi *Politička teorija složene republike* naglašava da je federalizam društveni odnos iz kojega je eliminirana dominacija i vlast i koji čini mogućim i nužnim zajedničko djelovanje ljudi u traženju rješenja za političke probleme zajednice u kojoj zajedno s drugima žive.¹¹ Profesor Ellis Katz sa Temple University kaže da američki federalizam nije samo decentralizirana hijerarhija:

"Države (states) nisu samo administrativne jedinice koje postoje samo da bi provodile politiku nekakve središnje vlade. One su potpuno operativne ustavne forme, koje je američki narod ovlastio da provode široki spektar politika za svoje građane. Drugo, tvorci Ustava su očekivali da će države biti glavni tvorci politike u federativnom sustavu. Ovlaсти savezne vlade su malobrojne i uglavnom se svode na vanjske i vojne poslove, kao i na nacionalna gospodarska pitanja, primjerice slobodan protok roba između pojedinih država. Većina unutarnejpolitičkih pitanja ostavljena je državama da ih rješavaju u skladu sa svojom poviješću, potrebama i kulturom."¹²

Gljučni dio Ustava je Članak VI, koji se u ustavnoj praksi naziva i "klauzula o prevlasti nacionalne (savezne) vlade" i koji naprosto sprječava da se federativni sustav raspadne. On glasi:

"Ovaj Ustav i zakoni Sjedinjenih Država koji budu doneseni u njegovoj provedbi; i svi zaključeni međunarodni ugovori ili oni koji budu zaključeni od Sjedinjenih Država bit će vrhovni zakon zemlje i vezat će suce u svakoj od država, bez obzira na bilo što suprotno u Ustavu ili zakonima koje države."¹³

Drugim riječima, to znači da kada su zakoni pojedinih država u sukobu s nacionalnim zakonima, nacionalni zakoni imaju prevlast. Ova ustavna odredba dozvolila je enormno proširenje funkcija savezne vlade u godinama koje su slijedile.

Nedugo nakon ratifikacije Ustava ponovno su se rasplamsale političko-ustavne rasprave oko toga treba li veće ovlašti imati nacionalna vlada ili države. Thomas Jefferson i James Madison su optuživali Alexandera Hamiltona, novoimenovanoga ministra financija, da favorizira imućne trgovačke interese, a nauštrb ruralnih, te da će to stvoriti aristokratsku saveznu vladu koja će imati subverzivni učinak na Republiku. Hamilton je bio podrijetlom

10 Smerdel, Branko, *Američke teorije federalizma*, Prijevod i uvodna studija u: Vincent Ostrom, *Politička teorija složene republike*, Zagreb: Informator, 1989., str. 9.

11 Ibid, str. 5.

12 Katz, Ellis, *American Federalism – Past, Present and Future*, www.usinfo.state.gov/journals/itdhr/0497/ijde/katz.htm, str. 2.

13 Smerdel Branko, *Ustav SAD-a*, str. 30.

sa karipskoga otočja i nije bio emotivno vezan ni za jednu saveznu državu pa je njegova fiskalna politika uvijek išla za tim da konsolidira vlast na nacionalnom nivou. Njegova je lojalnost bila isključivo prema naciji kao cjelini i nije se bojao ovlasti središnje vlade.¹⁴ Hamilton je optužio Jeffersona i Madisona da rade protiv Republike, a oni su se zajedno sa svojim pristašama u Kongresu počeli nazivati Republikancima. Hamilton i njegovi pristaše postali su Federalisti. Predsjednik George Washington nije se dao uvući ni u kakve frakcije, jer je i trebao i izuzetno cijenio i Jeffersona i Hamiltona.

Washingtonov nasljednik na mjestu predsjednika John Adams bio je Federalist, a oni su držali i većinu u Kongresu. Nakon što je Kongres donio dva kontroverzna zakona, *Zakon o strancima* i *Zakon o pobuni*, počeli su progoni Republikanaca. U nastojanju da zaštite prava država i pojedinca, Jefferson i Madison su pribjegli ustavnoj teoriji i zakonodavstvu država te sastavili skup rezolucija pod nazivom *Rezolucije Virginia i Kentucky*. Te rezolucije ušle su u zakonodavstvo navedenih država, a temeljile su se na postavci da je Ustav stvoren ugovorom između država, te da građani tih država imaju legitimno pravo ocjenjivati ustavnost akata federalne vlade. *Zakon o strancima* i *Zakon o pobuni* proglašeni su ništavnima i neustavnima. Načelo poništavanja saveznih zakona nije postalo pravilo, ali su *Rezolucije Virginia i Kentucky* postale uporište Republikanaca u borbi protiv središnje vlade.¹⁵ Premda ih druge države nisu usvojile, te su rezolucije imale odjeka. Teorija unije koju su Republikanci predložili inspirirala je borce za prava južnjačkih država u prvoj polovici devetnaestog stoljeća, a i kasnije. Jefferson i Madison su na taj način u ranim danima Republike postavili ključno ustavno pitanje: koliko daleko države mogu ići u suprotstavljanju nacionalnoj vladi te kako se taj konflikt može riješiti?¹⁶ Pitanje ropstva, koje će uskoro podijeliti zemlju, i građanska prava Afroamerikanaca rješavani su u okviru zakonodavstva pojedinih država i nije postojao niti jedan savezni akt koji bi to pitanje riješio. Posebno su južnjačke države bile ljubomorne na svoje prerogative i nisu dozvoljavale savezno uplitanje u svoje zakonodavstvo kada je ropstvo bilo u pitanju.

Godine 1800. Thomas Jefferson je postao predsjednik Sjedinjenih Država, čime je došlo do smjene vlasti između Federalista i Republikanaca. Jefferson je vjerovao u ograničenu i štedljivu saveznu vlast pa je u svoju administraciju birao ljude istih političkih uvjerenja. Tijekom njegova dva mandata, te njegovih nasljednika, Jamesa Madisona i Jamesa Monroea, također Republikanaca, Federalisti su potpuno nestali sa političke scene. Jedini, ali važan izuzetak bio je Vrhovni sud, koji je za sve to vrijeme ostao snažno uporište Federa-

14

Norton, Mary Beth i drugi, urednici, *A People and a Nation, Vol. A: To 1877*, Boston: Houghton Mifflin Company, 1999., str. 141.

15

Degregorio, William D, *The Complete Book Of U.S. Presidents*, New York: Gramercy Books, 2002., str. 45.

16

Norton, str. 149.

lista. Od 1801. do 1835. predsjednik Vrhovnoga suda bio je John Marshall, Federalist iz Virginije. Tijekom njegova predsjednikovanja Vrhovni je sud dosljedno podržavao saveznu prevlast nad državama i štitio interese trgovine i krupnoga kapitala.¹⁷ Godine 1819. u slučaju *McCulloch protiv Marylanda* Vrhovni je sud poništio zakon države Maryland koji je oporezivao ogranak savezne Druge banke Sjedinjenih Država. Bio je to klasični slučaj u kojem se savezna nadležnost sukobila sa nadležnošću pojedine države i u kojem je John Marshall kao predsjednik Vrhovnoga suda potvrdio prevlast savezne vlasti nad vlašću država.¹⁸ Marshall je uporište za ovakvu presudu našao u klauzuli "nužno i prikladno" Članka II saveznoga Ustava u kojem se navodi:

"Kongres će imati ovlast donijeti svaki zakon kad to bude nužno i prikladno radi provedbe ranije navedenih ovlasti i svih drugih ovlasti povjerenih ovim Ustavom Vladi Sjedinjenih Država ili kojem njezinom Odjelu ili dužnosniku."¹⁹

Međutim, unatoč Johnu Marshallu i njegovoj doktrini impliciranih ustavnih ovlasti središnje vlade, koncepcija podijeljene suverenosti, tzv. dvojni federalizam, prevladavala je cijelo devetnaesto stoljeće: deseti je amandman štitio prava država i postavio temelje za koncept prava država, ograničenu središnju vladu, doktrinu poništavanja saveznih zakona od strane država, te za rasnu segregaciju u južnim državama.²⁰ Po toj koncepciji svaka politička jedinica predstavlja "sloj" unutar jedinstvenog sustava i svaka je suverena u okviru svoje nadležnosti. Ni jedan od tih nivoa vlasti – federalni, državni i lokalna samouprava – ne može dominirati niti se smije miješati u domenu onoga drugoga.²¹

Predsjednik Andrew Jackson (1828-1836) morao se na vrlo izravan način suočiti sa podjelom suvereniteta između federacije i država. Robovlasnički Jug se bojao savezne vlasti, a najviše od svih država Južna Karolina, gdje su robovlasnici bili najjači. Da bi zaštitili svoje interese, politički vođe Južne Karoline usvojili su tzv. *doktrinu poništavanja*, prema kojoj je država imala pravo poništiti savezne zakone. Doktrina poništavanja se temeljila na ideji izraženoj u Rezolucijama Virginia i Kentucky iz 1798. Jacksonov potpredsjednik, John Calhoun iz Južne Karoline, smatrao je da u svakom sporu između federacije i države posebna državna konvencija treba ili poništiti ili prihvatiti federalni zakon i da je to jedini način da se manjina zaštititi od tiranije većine.²²

17

Ibid, str. 159.

18

Ibid, str. 169.

19

Smerdel, *Ustav SAD-a*, str. 24.

20

Boyd, Eugene, *American Federalism, 1776 to 1997: Significant Events*, www.umt.edu/polsci/greene/federalismhistory.htm

21

Smerdel, str. 12.

22

Ibid, str. 247-8.

Predsjednik Jackson je smatrao da države imaju određena prava i bio je nepovjerljiv prema saveznoj vladi, ali je odbacivao ideju o suverenitetu država. Bojao se da bi doktrina poništavanja mogla biti kobna za Uniju. Kada je 1832. državna konvencija Južne Karoline poništila jedan savezni porez, Jackson je predsjedničkom proklamacijom poništio odluku o poništenju, te ishodio ovlaštenje Kongresa da, bude li potrebno, upotrijebi i vojnu silu kako bi osigurao izvršavanje saveznih zakona.²³ Zbog doktrine poništavanja, koja je dovela u pitanje provedbu saveznih zakona, vodile su se ozbiljne rasprave o prirodi i načelima Republike. Obje strane, i savezna i državna, smatrale su da poštuju savezni Ustav. Nijedna strana nije odnijela prevagu, iako su obje tvrdile da jesu.

Suprotstavljanja oko pitanja značaja, opravdanosti i učinkovitosti federativnih ustavnih institucija dominirala su američkom politikom tijekom cijele prve polovice devetnaestoga stoljeća. Sam Američki građanski rat (1861 – 1865) može se sa ustavnoga stajališta interpretirati kao najeklatantniji primjer sukoba oko prava država članica američke federacije na otcjepljenje. Iako je tim ratom riješeno najzaoštrenije pitanje prava na secesiju, rasprave o federalizmu traju do danas.²⁴ Trima ustavnim amandmanima (XIII, XIV i XV), usvojenima u godinama nakon građanskoga rata, ukinuto je ropstvo na teritoriju Sjedinjenih Država, definirano je američko državljanstvo i ograničena je moć saveznih država u području građanskih prava i sloboda, poglavito prava glasa. Generalno uzevši, ti amandmani su označili početak uspostave prevlasti saveznoga Ustava i zakona nad ustavima i zakonima država²⁵, ali je koncepcija dvojnoga federalizma trajala još desetljećima.

Tijekom dva stoljeća američke povijesti promijenilo se značenje temeljnih pojmova koji opisuju podjelu na federaliste i antifederaliste. Krajem osamnaestog i početkom devetnaestog stoljeća federalisti su se zalagali za jaku središnju vlast te za široku interpretaciju ustavnih ovlaštenja saveznih organa, dok su antifederalisti branili suverena ustavna prava federativnih jedinica, odnosno saveznih država. Danas se federalistima nazivaju zastupnici ideja istinskog federativnog uređenja, dok su antifederalisti zagovornici centralizacije, od kojih neki predlažu i ukidanje država i sveopću konsolidaciju vlasti na središnjoj razini.²⁶ Centralizam se uglavnom veže uz progresivne političare i mislioce, koji se zalažu za državne intervencije, dok federalizam promiču konzervativci, koji smatraju da prevelike ovlasti središnje vlade ugrožavaju temeljne vrijednosti za koje su se zalagali tvorci američkog Ustava.²⁷

23

Ibid, str. 248.

24

Smerdel, *Američke teorije federalizma*, str. 3.

25

Katz, str. 2

26

Smerdel, str. 3.

27

Ibid, str. 4.

U svim tim raspravama između bivših i sadašnjih federalista i antifederalista nameće se jedno ključno pitanje: što je bila stvarna namjera utemeljitelja Sjedinjenih Država na Ustavnoj konvenciji u Philadelphiji 1787.? Odgovor na to pitanje nemoguće je dati jer su i sami utemeljitelji bili duboko podijeljeni oko naravi federacije koju su stvarali. Pošto se na Ustavnoj konvenciji nije vodio zapisnik, profesor Smerdel ističe da su najznačajniji izvor za izučavanje namjera ustavotvoraca sve do danas ostali *Federalistički spisi*, skup političkih eseja koje su pisali Hamilton, Madison i John Jay. Od svih utemeljitelja Sjedinjenih Država, Thomas Jefferson je bio najistaknutiji protivnik federalista i centralizirane vlasti i smatrao je da najveća opasnost za očuvanje teokovina američke revolucije leži u koncentraciji vlasti bilo pojedinca bilo nekog suverenog tijela. Jefferson je smatrao da "nije konsolidacija ili koncentracija vlasti ono što pridonosi dobroj vladi, već njihova distribucija. Da ova zemlja već nije podijeljena na države, tu bi podjelu trebalo izvršiti, tako da svatko za sebe može činiti ono što je za njega neposredno važno i što on može činiti daleko bolje nego bilo koja udaljena vlada".²⁸ Jefferson se bojao da će jaka središnja vlada postati korumpirana i isticao je da države bolje štite prava i slobode pojedinca od federacije.

Događaji tijekom dvadesetoga stoljeća uvelike su demantirali Jeffersona. To se naročito odnosi na programe u okviru *New Deal*a 30-ih godina i na borbu za građanska prava i slobode tijekom 50-ih i 60-ih godina. Tijekom velike gospodarske krize 30-ih godina predsjednik Franklin Roosevelt enormno je proširio funkcije i ovlasti savezne vlade kako bi zemlju izvukao iz krize. Programe *New Deal*a, kao što su zdravstvena zaštita, kompenzacije nezaposlenima, socijalna skrb, stabilizacija cijena u industriji i poljoprivredi, nagodbe sa sindikatima itd., financirala je savezna vlada predsjednika Roosevelta, ali je surađivala sa državama u njihovoj provedbi.²⁹ Intervencija savezne vlade u gospodarskoj i zakonodavnoj sferi spasila je zemlju od kaosa i anarhije i može se samo nagađati bi li se američka demokracija sačuvala da "udaljena vlada" predsjednika Roosevelta nije intervenirala ili bi pak Amerika skrenula u fašizam ili komunizam. Profesor Katz ovu vrstu federalizma naziva kooperativni, jer središnja vlada i vlade saveznih država međusobno surađuju kako bi riješile određene društvene i gospodarske probleme.³⁰ U kooperativnom federalizmu savezna vlada koristi svoje veće financijske resurse kako bi pomogla državama u provedbi dogovorenih programa. Jedan od primjera ove vrste federalizma jest i izgradnja savezne mreže autocesta tijekom 50-ih i 60-ih godina prošloga stoljeća.

Tijekom 50-ih i 60-ih godina građani su zahtijevali od institucija savezne vlade da ih zaštiti od vlada njihovih saveznih država. Pokret za građanska

28

Ibid, str. 9.

29

Katz, str. 2.

30

Katz, str. 3.

prava Afroamerikanaca pozivao se isključivo na saveznu vladu, poglavito na Vrhovni sud, kao na promotora i zaštitnika građanskih prava i sloboda. Nizom važnih presuda, među kojima se ističu *Brown v. Board* iz 1954. i presuda o desegregaciji javnoga prijevoza u Montgomeryju u Alabami 1955., Vrhovni je sud ukinuo rasnu segregaciju u južnim državama. Predsjednik Lyndon Johnson je 1964. potpisao *Zakon o građanskim pravima*, a 1965. *Zakon o pravu glasa*, čime su Afroamerikanci konačno postali punopravni građani Sjedinjenih Država. Predsjednik Johnson je 60-ih godina započeo i opsežan program protiv siromaštva pod nazivom *Veliko društvo* (Great Society). Nizom zakonskih akata Johnsonova je administracija odlučila provesti reforme u zdravstvu, obrazovanju, stanovanju i ostalim sektorima koji su inače bili u nadležnosti saveznih država. Iako su mnogi programi bili nedovoljno financirani, reforme u sklopu Velikoga društva predstavljale su najopsežniju zakonodavnu aktivnost od New Deala i uvelike su smanjile udio siromašnih u ukupnom stanovništvu Sjedinjenih Država.³¹ Savezna se administracija tako nametnula kao najveći zaštitnik američkih sloboda koje je promicao Jefferson. Eugene Boyd ovu vrstu federalizma naziva kreativnim, a funkcije središnje vlade, značajno proširene, usmjerene su ka postizanju društveno poželjnih ciljeva.³²

Republikanski predsjednici Nixon i Ford su 70-ih godina prošloga stoljeća pokušavali prestrukturirati odnose unutar federacije u korist država i lokalne samouprave usmjeravajući na njih financijska sredstva, ovlasti i odgovornosti. S druge strane, morali su širiti ovlasti središnje administracije kako bi zauzdali najveću recesiju i inflaciju, tzv. stagflaciju, od gospodarske krize 30-ih godina.

Republikanci su i devedesetih godina nastojali dati veće ovlasti nižim nivoima vlasti. Oni su u Kongresu, u kojem od 1994. imaju većinu u oba doma, objavili program pod nazivom "Ugovor s Amerikom", koji, između ostalog, nastoji redefinirati odnose unutar federacije kako bi se točno znalo koji nivo vlasti najučinkovitije obavlja određene funkcije.³³ Republikanski je Kongres 1995. donio važan zakon koji zabranjuje središnjoj vladi da nameće državama nove programe ako nije osigurala financijska sredstva.

Primjeri iz američke povijesti pokazuju da američki federalizam ili federativni sustav Sjedinjenih Država nije skup statičnih ustavnih odredbi s kraja osamnaestoga stoljeća, već je to dinamičan društveni proces koji ima svoje gospodarske, administrativne i političke aspekte. James Madison je bio dalekovidan kada je rekao da "gradeći sustav za koji želimo da traje za sva vremena, ne smijemo izgubiti iz vida promjene koje će ta vremena donijeti".³⁴ Pred-

31
Cincotta, str. 308.

32
Boyd, str. 9.

33
Ibid, str. 10.

34
Peltason, J. W., ur., *The Constitution Of The United States Of America*, Washington: United States Information Agency, 1987., str. 13.

sjednik Sjedinjenih Država Woodrow Wilson (1912-1920) pisao je 1913. da je "pitanje odnosa država prema središnjoj vladi temeljno pitanje [američkoga] ustavnog sustava".³⁵ Vjerojatno se nikada neće otkriti prava nakana utemeljitelja Sjedinjenih Država kada je u pitanju odnos između središnje vlade i vlada saveznih država, ali ono što je bitno je da američki federalizam sprječava pojavu tiranije, dopušta jedinstvo bez uniformnosti, potiče društveno eksperimentiranje bez rizika za cijelu naciju i drži vlast blisku ljudima. Tijekom svoje povijesti američki federalizam prošao je kroz mnoge faze razvoja i bio je predmetom brojnih kontroverzi, a razlike u njegovu tumačenju često su omogućavale manjini da nametne svoju volju većini, što je, između ostalog, dovelo i do Američkoga građanskog rata i rasne segregacije još stotinu godina nakon toga. Počevši od samih utemeljitelja Republike, različiti ljudi različito su ga tumačili. Američki Ustav ne daje jasne i nedvosmislene upute o tome kako američka federacija treba funkcionirati u praksi, a nacionalni konsenzus oko toga ustavnog pitanja nikada nije postignut. Može se reći da je tijekom protekla dva stoljeća došlo do velikoga "pomaka suvereniteta" u smjeru središnje vlade, poglavito u vrijeme velikih nacionalnih kriza (građanski rat, gospodarska kriza 30-ih godina), ali su savezne države i lokalna samouprava zadržale svoje ovlasti u područjima od vitalnoga značaja za svakodnevno funkcioniranje društva (obrazovanje, zdravstvo, vatrogasna zaštita, zaštita od kriminala, komunalni poslovi i sl.). Kako će američki federalizam funkcionirati u budućnosti ovisit će isključivo o građanima Sjedinjenih Država, koji će na društveno prihvatljiv i Ustavom determiniran način definirati i, po potrebi, modificirati odnose između različitih nivoa vlasti na dobrobit svih.

Literatura:

- Boyd, Eugene, *American Federalism, 1776 to 1997: Significant Events*, Government Division, 1997.
- Cincotta, Howard i drugi, urednici, *An Outline Of American History*, Washington: Office Of International Information Programs, State Department, 1994.
- Degregorio, William D., *The Complete Book Of U.S. Presidents*, New York: Gramercy Books, 2002.
- Katz, Ellis, *American Federalism – Past, Present and Future*, United States Information Service, 1997.
- Norton, Mary Beth i drugi, urednici, *A People and a Nation*, Vol. A: To 1877., Boston: Houghton Mifflin Company, 1999.
- Peltason, J. W., ur., *The Constitution Of The United States Of America*, Washington: United States Information Agency, 1987.

Smerdel, Branko, Američke teorije federalizma, Prijevod i uvodna studija u: Vincent Ostrom, *Politička teorija složene republike*, Zagreb, Informator, 1989.

Smerdel, Branko, Prijevod i uvodna studija u: *Ustav Sjedinjenih Američkih Država*, Osijek: Pan liber, 1994.

Targonski, Rosalie, ur., *Prikaz američkoga državnog ustrojstva*, Beč: Ured za međunarodne informativne programe, Državno tajništvo Sjedinjenih Država, Ured za regionalni program, 2000.

Summary

From the raise of the Republic, the American federalism had a significant impact on history and social relations determination of the USA. The federal constitution, on the contrary to confederal and unitary constitution, marks the division of sovereignty between the federation and united states as its part. In the 1788 the US Constitution was ratified, and in 1791 the Bill of Rights, containing ten amendments was being added. Nine amendments protect the rights and freedom of the individuals, meanwhile the amendment number ten guarantee those rights to the states. "The authority which was not given or forbidden to the US in the Constitution is joined to respective states or people". The examples in American history show that American federalism or the federative system of the US is not consisted of static constitutional regulations from the end of the 18 century, but is a dynamic process with its economical, administrative and political aspects.