

VLADIMIR MIKIĆ

KRITIČKI OSVRTI NA PORAST OVLAŠĆENJA AMERIČKE IZVRŠNE VLASTI

U V O D

Uloga šefa države u predsedničkom sistemu kakav je na snazi u Sjedinjenim Američkim Državama predstavlja čest predmet kritike u ustavnoj teoriji i praksi. Bez obzira da li se radi o ovlašćenjima koja predsedniku pripadaju prema Ustavu iz 1787. godine ili ne, ulogu šefa izvršne vlasti od početaka američke Republike prate optužbe za pokušaje proširivanja uticaja izvan ograničavajućih okvira koja su postavljena odredbama čl. II Ustava. Ovakva gledišta dovode u sumnju efikasnost sistema “kočnica i ravnoteža” između američkih ustavnih institucija, ali i takve temeljne ustavne vrednosti kao što su vladavina prava i poštovanje Ustava.

Brojne teze u literaturi XIX i XX veka bile su zasnovane na tvrdnjama da je predsednička nadmoć očigledna, ali istovremeno opasna po navedenu ravnotežu. Uprkos navedenim stavovima, jedna škola mišljenja isticala je opravdanost takvog razvoja odnosa među institucijama, ili je, pak, osporavala da je trend jačanja egzekuzive uopšte na snazi. Tako su nastojanja da se doprinos saznanjima o ustavnom sistemu SAD stalno aktuelizuje vodila stanovištima koja su međusobno često oštro suprotstavljena. Problem eventualne koncentracije vlasti u rukama predsedništva obrađivan je sa različitih, često i dijametralno suprotnih teorijskih polazišta, što je otežavalo njegovo preciznije naučno pozicioniranje.

Vladimir Mikić, student doktorskih studija Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, stručni saradnik Univerziteta u Beogradu.

RANI ISTORIJSKI RAZVOJ KRITIKE PREDSEDNIŠTVA

Kroz vekove, kritike postupanja predsedništva se, u suštini, koncentrišu oko procene da je ono vremenom zauzelo položaj centralne grane vlasti u američkom ustavnom sistemu. Prema ovom konceptu, izvršni organ postao je dominantan faktor u celokupnoj političkoj strukturi, sa jasnim (i nepovoljnim) posledicama po Ustavom utemeljen raspored ovlašćenja. Ako se prihvati da među ključne funkcije izvršne vlasti spadaju odlučivanje o ratu i miru, vođenje međunarodnih odnosa i obezbeđivanje unutrašnje bezbednosti od spoljnih napada,¹ svaku od ovih svojih dužnosti američka izvršna vlast nastojala je – prema ovim gledištima – da proširi i konvaliduje u formi ustavnog običaja. Tvrdnja da predsednik postepeno postaje (ili već jeste) bezmalo suvereni činilac u američkom poretku nije nova. Naprotiv, kritički nastrojani tekstovi, upravljani protiv narastajuće moći predsedništva postoje, praktično, od kraja XVIII veka, što je jednom ustavnom hroničaru poslužilo da zaključi kako se “dugački besni krik proteže nad izvršnom vlašću” kroz čitavu američku istoriju.² Još za vreme kolonijalne vlasti, stvoreno je “permanentno podozrenje u izvršnu vlast, koje sve odonda stoji na putu razvitka odgovorne vladine službe u Sjedinjenim Državama”.³ Jedan od najvažnijih razloga za to predstavljalo je postupanje britanskog monarha, koje je, u prelomnim momentima kada se odnos između metropole i kolonija u Americi osetno pogoršavao, doživljavao kao tiranski.

Čak i pre američke nezavisnosti, u korenu moderne liberalne političke misli ležala je tendencija da se snage vlasti koje su preteće po lične slobode pojmovno izjednače sa egzekutivom, kojoj je kao ključna karakteristika utvrđen nagon za stalnim širenjem. Razlog tome predstavljali su vekovi potiskivanja sloboda od strane apsolutnih monarha sa evropskog kontinenta. Iz tog razloga su i autori “Deklaracije nezavisnosti” iz 1776. godine upirali prstom u kralja (a ne u parlament) kao personifikaciju tiranije. Britansko političko nasleđe stalno je upozoravalo američke ustavotvorce da je vlast, bez obzira kome je poverena, inherentno agresivna i ekspanzivna.⁴ Iz svih ovih razloga, prvi ustavi američkih država (članica nastajuće federacije) odicali su “generalnim nepoverenjem prema izvršnoj vlasti”, te je trebalo da prođu decenije pre nego što su ovlašćenja guvernera u državama članicama proširena.⁵ I sami članovi ustavotvorne Filadelfijske konvencije, mada su znali da opasnost po pojedinačne slobode može doći od bilo koje grane vlasti (te su, shodno tome, osmislili ustavni dokument opremljen izumima koji

¹ R. Marković, *Izvršna vlast*, doktorska disertacija: Pravni fakultet, Beograd 1976, 6.

² J. M. Burns, *Presidential Government: The Crucible of Leadership*, Houghton Mifflin 1965, 278.

³ K. Fridrih, *Konstitucionalna demokratija: Teorija i praksa u Evropi i Americi*, Podgorica 2005, 55.

⁴ D. Goldfield et al, *The American Journey: A History of the United States, Vol. I*, New Jersey 2002, 81.

⁵ A. C. McLaughlin, *A Constitutional History of the United States*, New York, London 1936, 111.

imaju namenu da ograniče sve tri grane vlasti) poseban strah su imali od egzekutive.⁶ Ovi izvori naglašavaju argumente prema kojima je predsedništvo, praktično od svog osnivanja, bilo zamišljeno kao politički neutralna ustanova, sa veoma ograničenim ovlašćenjima. Drugim rečima, Ustav je izvršnu vlast koncipirao kao granu vlasti koja nije opremljena pravnim kapacitetima za ostvarivanje nadmoći nad ostalim institucijama.

I istorijska perspektiva pruža razloge za uverenost brojnih komentatora u takvo viđenje predsedništva. Nedugo po stupanju na snagu Ustava, američki ustavni poredak opteretila je optužba za izvršnom uzurpacijom. Pošto je predsednik Vašington (George Washington, 1789–1797) objavio neutralnost SAD u ratu između Francuske i Velike Britanije, ova objava napadnuta je od strane simpatizera francuske strane u sukobu kao akt koji se nalazi izvan polja nadležnosti američkog predsednika.⁷ Predsednika Džefersona (Thomas Jefferson, 1801–1809) opoziciona javnost optuživala je, u osvit Rata iz 1812. godine, da njegovi postupci nalikuju radnjama “diktatora u ratu”,⁸ a predsednika Džeksona (Andrew Jackson, 1829–1837) istaknuti članovi Senata prikazivali su kao opasnog čoveka, koji nastoji da “u potpunosti promeni republikanski oblik vladavine” i u svojim rukama koncentriše svu vlast, time što će ostale institucije prepustiti “brzom prevratu”, a ustavni poredak pretvoriti u “tiraniju”.⁹ Ipak, najčešći predmet analize “diktatorskih” postupanja predstavljalo je predsedništvo Abrahama Linkolna (Abraham Lincoln, 1861–1865). Kao predsednik koji je, tokom Američkog građanskog rata (1861–1865), vodio zemlju kroz njenu najdublju ustavnu krizu i najozbiljniji oružani sukob u istoriji, Linkoln je obilato koristio ovlašćenja koja su mu stajala na raspolaganju. Veoma visoka reputacija koju ovaj predsednik uživa u američkoj istoriji delimično je narušena kontinuiranim osporavanjima ustavnosti radnji koje je preduzimao, što se pre svega odnosi na vršenje prerogativa koji pripadaju Kongresu. Linkoln, pisao je jedan engleski komentator sa početka devedesetog veka, imao je više ovlašćenja nego bilo koji pojedinačni engleski političar još od Olivera Kromvela.¹⁰ Ovakva praksa dalje je podsticala razvoj škole mišljenja koja je u izvršnoj vlasti i njenom šefu prepoznavala osnovnu pretnju opstanku ustavne raspodele vlasti.

POVRATNI UTICAJ ORUŽANIH SUKOBA U DVADESETOM VEKU NA PORAST OBIMA KRITIKE

U skladu sa postulatima već formiranog teorijskog pravca, XX vek iznedrio je čitavu seriju značajnih autora koji su dodatno problematizovali pitanje snaže-

⁶ Burns, 279–280.

⁷ E. S. Corwin, *The President: Office and Powers*, New York 1941, 7–8.

⁸ McLaughlin, 337.

⁹ *Ibid.*, 442.

¹⁰ Dž. Brajs, *Savremene demokratije, I*, Beograd 1931, 66.

nja uloge predsednika. Kritički nastrojeno raspoloženje prema egzekutivi posebno je raslo u periodima ratnih okolnosti, odnosno značajnih međunarodnih sukoba u kojima su Sjedinjene Države uzele učešće. Tokom čitavog veka, osnovne postavke o manjkavostima američkog institucionalnog poretka grupisale su se oko teze o izvanrednoj ekspanziji izvršnih ovlašćenja.

Sa dolaskom na položaj “jakih” predsednika, poput Mekinlija (William McKinley, 1897–1901) ili Teodora Ruzvelta (Theodore Roosevelt, 1901–1909), nadređena pozicija predsedništva u ustavnom sistemu glasno je isticana.¹¹ Neposredno pred stupanje nacije u Drugi svetski rat, izražavana je bojazan da je predsedništvo postalo “opasno personalizovano” u dvostrukom smislu. Prvo, da vođstvo koje izvršna vlast pruža ovisi o slučajnosti ličnosti, protiv koje metod izbora predsednika putem elektorskog kolegijuma ne pruža dovoljna jemstva i, drugo, da ne postoji telo koje bi predsednik bio dužan da konsultuje, kako bi od njega dobio nezavistan savet.¹² I jedan naš autor tvrdio je kako su “stvarne funkcije” predsednika “u mnogome izmenjene ako nisu sasvim nove”, te da su učinile da on postane “najmoćniji izabrani šef države koji je do sada poznat u istoriji”.¹³ Pišući o periodu Prvog svetskog rata, poznati francuski pisac tvrdio je da je predsednik Vilson (Woodrow Wilson, 1913–1921) sprovodio “istinsku diktaturu” na planu spoljnih poslova za vreme trajanja ovog svetskog sukoba.¹⁴

Optužbe za diktatorsko postupanje predsednika produbljene su u periodu mandata predsednika Frenklina Ruzvelta (Franklin D. Roosevelt, 1933–1945), jedinog šefa izvršne vlasti u američkoj istoriji koji je na toj funkciji proveo više od dva mandata. Njegovo postupanje prema Vrhovnom sudu, viđeno je kao “jasan dokaz diktature”.¹⁵ Istovremeno, predsedništvo je za dvanaest godina Ruzveltovog mandata u tolikoj meri osnaženo da, po rečima jednog autora, nikada više nije vraćeno u okvire kojim je ograničavano za vreme ranijih, “slabih” predsednika.¹⁶ Optužbe za diktaturu čule su se i u toku Drugog svetskog rata, prilikom Ruzveltovog stupanja u treći, pa u četvrti mandat.¹⁷

Naizgled neutralne i objektivne konstatacije o tome da je predsednik preuzeo glavnu poziciju u američkoj organizaciji vlasti množile su se u toku, ali i nakon Drugog svetskog rata. O predsedništvu je pisano kao funkciji čiji uspon ne zavisi od ličnih karakteristika nosilaca te funkcije, pošto su i “slabi” i “jaki” pred-

¹¹ H. Laski, *The American Presidency: An Interpretation*, London 1943, 133–134.

¹² Corwin, 316.

¹³ J. Đorđević, *Predsednički sistem*, Beograd, 1939, 3.

¹⁴ J. Barthélemy, *Démocratie et politique étrangère*, Paris 1936, 141.

¹⁵ Fridrih, 227.

¹⁶ Graubard, S., *The Presidents: The Transformation of the American Presidency from Theodore Roosevelt to George W. Bush*, London 2004, 297.

¹⁷ E. B. Fincher, *The President of the United States*, New York 1955, 67.

sednici odbijali od sebe nasrtaje na vlastiti ustavni domen i privlačili druge državne i političke institucije u orbitu svog uticaja. Tako je uspon predsedništva predstavljen kao "institucionalna tendencija, a ne samo razvoj koji je ovisio od slučaja krize i ličnosti".¹⁸ Zaključeno je da je rezultat učestalih međunarodnih kriza i oružanih sukoba nakon Drugog svetskog rata predstavljalo "razaranje tradicionalnih ustavnih odnosa", obzirom da su ovlašćenja Senata da savetuje i odobrava zaključenje ugovora "atrofirala u ono što se uobičajeno smatra dužnošću da se daje urgentni pritisak sa minimumom saveta".¹⁹ Iskustva iz dva svetska rata, sa predsednicima Vilsonom, F. Ruzveltom i Trumanom (*Harry S. Truman, 1945-1953*), kao najuticajnijim figurama tokom trajanja ovih sukoba, služio je da potkrepi gledišta teoretičara i ustavnih istoričara koji su držali da je predsedništvo preuzelo nadmoćnu poziciju u sistemu ustavnih institucija.

Sredina druge polovine prethodnog veka dala je nov zamah gledištima po kojima je predsedništvo opasno prekoračilo linije vlastitih ustavnih ovlašćenja. Pojedini autori pisali su zapažene radove u kojima su, na veoma oštar način, iznosili svoje procene rizika koje po ustavni poredak nosilo postupanje predsednika L. Džonsona (Lyndon B. Johnson, 1963-1969) i Niksona (Richard M. Nixon, 1969-1974). Tokom Vijetnamskog rata, akademski kritičari pozivali su se na izvorne ustavne principe, navodeći da je autonomno ovlašćenje egzekutive za stupanje Sjedinjenih Država u rat bez izričitog odobrenja Kongresa – protivno Ustavu. Takvo gledište preraslo je u praktični konsenzus tokom 1970-ih i 1980-ih.²⁰ Vijetnamski sukob uticao je na to da brojni autori zauzmu radikalno drugačija stajališta o podeli ratnih ovlašćenja, u pravcu strože zakonodavne kontrole nad postupcima egzekutive. Šlezindžer je pisao o "imperijalnom predsedništvu" koje ne poštuje ustavna ograničenja i načelo podele vlasti, odnosno političke odgovornosti. On je tvrdio da takav svoj položaj predsedništvo duguje međunarodnim okolnostima, u vidu povratnih dejstava spoljne politike SAD na ravnotežu između ustavnih organa.²¹ Umesto da okončanje Niksonovog predsedništva (pred pritiskom javnosti, ali i Kongresa i Vrhovnog suda), ublaži kritički raspoložene tekstone i predloge, trend opšte kritike institucije predsedništva potrajao je i nakon njegove ostavke na funkciju (koja do danas predstavlja istorijski presedan).²² Ni kasniji razvoj događaja, uključujući i kongresne istrage iz druge polovine 1970-ih godina, nije osporio raniju predstavu o predsedniku čija snaga preteže nad uticajem ostalih institucija.

¹⁸ Burns, 314.

¹⁹ V. Dž. Fulbrajt, *Arogancija moći*, Beograd: Filip Višnjić, 2005, 52.

²⁰ R. J. Delahunty, J. Yoo, *Making War*, Cornell Law Review, Vol. 92/2007, 101.

²¹ A. Schlesinger, *The Imperial Presidency*, Washington D.C 1973, ix.

²² Smerdel, B, *Evolucija predsjedničke vlasti u Sjedinjenim Američkim Državama: Kongresni veto*, doktorska disertacija: Pravni fakultet, Zagreb 1984, 152.

Najzad, osnova za preispitivanje uloge predsedništva ostalo je na pretek i u najsavremenijem razdoblju američke istorije. Niz posmatrača komentarisao je razvoj institucije predsedništva na kraju XX i početku XXI veka, posebno u svetlosti učešća SAD u oružanim sukobima van američkog kontinenta, vođenih suprotno normama međunarodnog prava.²³ Predsedništvo je iznova osporavano, a "tajnost" i diskrecija koji ga okružuju smatrani su opasnim oruđem koje služi tome da učvrsti i dodatno proširi pozicije izvršne vlasti u odnosu prema sudskoj i zakonodavnoj grani. Po nekim autorima, proširenje predsedničkih ovlašćenja ne odlikuje se "stranačkom pripadnošću", budući da administracije koje dolaze iz obe glavne političke partije nastoje da poziciju predsedništva održe na barem jednakom nivou na kojem su je nasledili od prethodnika.²⁴ Nove odlike političke dominacije instituciji predsedništva doneli su predsednici Regan (Ronald Reagan, 1981–1989), Klinton (William Clinton, 1993–2001) i Dž. V. Buš (George H. W. Bush, 2001–2009). Ipak, i njihovi prethodnici optuživani su da su ovlašćenja funkcije, kada je reč o sukobima u kojima američke oružane snage učestvuju, učinili tako velikim da su neki od ratova bili vođeni na inicijativu izvršne vlasti, što je u sukobu sa jasnim odredbama Ustava prema kojima jedino Kongres ima pravo da objavljuje rat (čl. II, odeljak 8, t. 11). Kao upečatljiv primer navodi se i okolnost po kojoj je moderni predsednik uživa ulogu "vrhovnog zapovednika stajace vojske od preko milion ljudi, sa snagama raspoređenim po čitavom svetu" i oružanim arsenalom čija se količina i efikasnost nisu mogli zamisliti krajem XVIII veka.²⁵

SREDIŠNJE KOMPONENTE KRITIKE IZVRŠNE VLASTI

Osnov za bojazni iznete od strane svih ovih autora tiču se okolnosti da demokratska politička teorija ima brojne razloge da se stalno suprotstavlja koncentraciji težišta vlasti u izvršnoj grani. I onda kada je priznavala da postoji premoć egzekutive nad ostalim granama vlasti, teorija je težila da je učini odgovornom pred zakonodavnom granom, odnosno pred javnim mnjenjem.²⁶ Pored toga, iz navodno dominantne pozicije egzekutive rađala se pretnja fuzije izvršnih i zakonodavnih ovlašćenja u njenim rukama. Kapacitet zakonodavnog tela da obavlja stručnu kontrolu izvršne grane vlasti predstavlja značajan pokazatelj demokratski-

²³ B. Vudvord, *Plan napada*, Beograd 2004; B. Woodward, *Mensonges d'Etat: Comment Bush a perdu la guerre?*, Paris 2007; S. Fumaroli, *Tempête sous un crâne: L'Amérique en guerre 2003–2006*, Paris 2007; S. Graubard, *op. cit.*

²⁴ S. Levinson, J. M. Balkin, *Constitutional Dictatorship: Its Dangers and Its Design*, *Minnesota Law Review*, 1789–1866 (2010), 1828.

²⁵ *Ibid*, 1812.

²⁶ Marković, 424.

nosti određenog društva. Odsustvo ili ograničena uloga te kontrole predstavlja, prema tome, pretnju samom opstanku demokratskog uređenja.

Kako bi sistem ustavnih institucija bio zaštićen od preteće izvršne uzurpacije, u američkoj akademskoj javnosti zabeleženi su predlozi za ustanovljenjem dualne izvršne vlasti (ustanovljenjem dva istovremena nosioca dužnosti predsednika), odnosno uvođenjem kolektivnog predsedništva (po švajcarskom modelu)²⁷, *ali i* institucionalnim snaženjem kabineta, ili čak određenom vrstom parlamentarne vlade praćene podelom određenih elemenata izvršne vlasti sa Kongresom.²⁸ Postojale su i ideje da se status i ovlašćenja predsednika izmene putem ustavnog amandmana (u skladu sa procedurom predviđenom izvornim čl. V Ustava). Tako, prema predlozima reformista iz 1960-ih, dužina trajanja obavljanja funkcije predsednika bila bi ograničena na jedan mandat,²⁹ a šefovima departmana (koji predstavljaju ustavni ekvivalent ministara u uporednom pravu) bilo bi dopušteno da imaju svoje mesto u Predstavničkom domu (bez prava glasa).³⁰ Ove ideje nisu ozbiljnije zaživele zbog otpora pristalica formalnog ustavnog *status quo*. Ipak, nije neosnovano tvrditi da je u svako doba istorije Ustava iz 1787. godine postojao otpor menjanju njegove sadržine, kada je reč o onim njegovim delovima kojima je regulisan odnos između institucija vlasti. Na to ukazuje činjenica da su amandmani na Ustav izuzetno retko obuhvatali taj, i inače veoma složen, odnos.

Naposletku, teza o nametljivoj izvršnoj vlasti koja koristi (ili proizvodi) neredovne okolnosti na međunarodnom planu kako bi ostvarila ili održala unutrašnju ustavnu dominaciju, svoje uporište nalazi i u opštem uporednom trendu porasta uticaja egzekutive. Pošto su, uporedno posmatrano, parlamenti izgubili ulogu institucionalnog jezgra moderne predstavničke vladavine, njihovu ulogu preuzela je izvršna vlast koja se, nezavisno od oblika vladavine ili modela parlamentarnog ili predsedničkog režima, “trudi da postane srž predstavljanja”.³¹ Prof. Marković pisao je još sedamdesetih godina prošlog veka o često prihvatanoj zaključku kako je egzekutiva postala “nekom vrstom gravitacionog centra vlasti”.³² Ovakav stav neki autori iz okruženja iznose i u novije vreme, kada tvrde da izvršna vlast “danas dominira svim modernim političkim sustavima bez obzira na ustrojstvo državne vlasti”.³³ U skladu sa tim, neki ustavni komparatisti slažu se sa tezom kako je “egzekutiva”, zapravo, u današnje vreme pogrešan izraz, ukoli-

²⁷ B. u: Smerdel, 153.

²⁸ Corwin, 316.

²⁹ Dvadeset drugim amandmanom, koji je stupio na snagu 1951. godine, broj mandata predsednika (i potpredsednika) ograničen je na dva.

³⁰ Burns, 53.

³¹ Fridrih, 261.

³² Marković, 433.

³³ B. Smerdel, C. Sokol, *Ustavno pravo*, Zagreb 2009, 201.

ko se u obzir uzme stepen autoriteta koji su izvršne vlasti širom sveta prigrabile za sebe.³⁴ Ipak, prema svemu što je utvrđeno, pristalice škole mišljenja o neprihvatljivom i protivustavnom usponu uticaja predsedništva ne ispoljavaju interes za istraživanje pitanja opšte tendencije snaženja egzekutive u demokratskim porecima. Autori sa takvim stavovima su, kao što se može videti, svoje tvrdnje iznosili još od kraja XVIII veka, u periodu za koji se nikako ne može vezati početak savremenog porasta ovlašćenja izvršne grane vlasti, u Sjedinjenim Državama ili van njih.

OSPORAVANJE TEZE O IZVRŠNOJ DOMINACIJI

Premda kritikovano sa brojnih strana zbog navodnih nastojanja da, bez utemeljenja u Ustavu ili u postulatima sistema kočnica i ravnoteža, redefiniše odnos među najvišim institucijama vlasti u svoju korist, američko predsedništvo nije isključivo posmatrano kao nosilac ovih težnji, opasnih po samu demokratsku strukturu političkog sistema. Argumenti kojima su tvrdnje o agresivnoj izvršnoj vlasti pobijane stare su koliko i Ustav, a odnosile su se praktično na sve tačke na kojima se kritika izvršne vlasti temelji. Ocene o snage diktatorskim ili despotским razmerama snage koju je izvršna vlast stekla izričito su odbacivane od strane brojnih autora iz dvadesetog veka.³⁵

Pre svega, istorijski posmatrano, nije sasvim tačna tvrdnja da je strah od snažne egzekutive vodio delegate Filadelfijske konvencije usvajanju rešenja iz Ustava. Uprkos tome što je takva strepnja u određenoj meri postojala, ipak je jedan od važnih motiva za zakazivanje, odnosno održavanje same ustavne konvencije ležao u potrebi za snaženjem nacionalne egzekutive, koja je kasnije, usvajanjem Ustava, oličena u instituciji predsedništva. Dominantna struja među delegatima, koju su činili "federalisti", odlikovala se pragmatičnošću. Stoga su ustavopisci bili spremni da napuste svoje ranije (predrevolucionarne) stavove o opasnostima koje izviru iz snažne izvršne vlasti.³⁶ Nezavisnost predsednika zbog toga je garantovana odredbama čl. II Ustava, koje su u potpunosti usklađene sa prioriternim ustavnim principom podele vlasti. Pored toga, autori "Federalističkih spisa" optuživali su protivnike usvajanja novog Ustava upravo zbog njihovih navodnih preterivanja

³⁴ I. Mény, A. Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, Oxford 1998, 208.

³⁵ H. Laski, *op. cit.*, 66; C. Rossiter, *The American Presidency*, New York 1956, 24; W. H. Taft, *Our Chief Magistrate and His Powers*, New York 1938, 140–141, itd.

³⁶ E. A. Posner, A. Vermeule, *Tyrannophobia*, *Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper No. 276*, The Law School, The University of Chicago, September 2009, 7. Slično i: Š. Deren, *Demokratska i republikanska stranka u političkom sistemu SAD*, doktorska disertacija: Fakultet političkih nauka, Zagreb 1973, 261.

u napadu na koncept savezne izvršne vlasti (predsedništva).³⁷ Pošto je, pre usvajanja Ustava, "suprematija legislature prepoznata kao suprematija frakcija i tiranija promenljivih većina", neophodna je bila energičnija izvršna vlast i "nije sporno (...) da je Ustav trebalo da proširi vlast egzekutive".³⁸ Ustavotvorci su bili svesni nedostataka i ekscesivnih vršenja nadležnosti zakonodavnih tela u državama članicama, kao i ozbiljnih manjkavosti Kontinentalnog kongresa, jer je u to doba "jedna grana vlasti obavljala sve zadatke"³⁹ Tako je Ustav iz 1787. godine predstavljao kontinuitet sa političkim razvojem koji je već bio započeo. Slabosti Članaka o konfederaciji (*Articles of Confederation and Perpetual Union*) iz 1777. godine predstavljale su snažan argument za isticanje teze prema kojoj je saveznoj izvršnoj vlasti Ustavom dodeljena vodeća uloga u procesu jačanja opštih institucionalnih kapaciteta mlade federacije.

Pored izvesnih izričitih ovlašćenja koja su Ustavom preneti na predsednika, opšta odredba o izvršnim prerogativima⁴⁰ nije predstavljala slučajan izbor pisaca Ustava. Važno je bilo da enumeracija pojedinih ovlašćenja jednostavno specifikuje ključne nadležnosti koje su prirodene definiciji izvršne vlasti, pri čemu bi ostatak ovlašćenja egzekutive "proisticao" iz navedene generalne klauzule, pod uslovom da takvo tumačenje bude u skladu sa ostalim delovima Ustava i sa načelima slobodne vladavine. Iz tog ugla posmatrano, izvršna vlast koja je poverena predsedniku treba da trpi samo one izuzetke koji su izričito predviđeni u ustavnom dokumentu, a to su pravo učešća Senata u zaključivanju ugovora i imenovanju službenika, kao i pravo Kongresa da objavi rat. Hamilton je ovu ideju predstavio kao "generalnu doktrinu" američkog Ustava.⁴¹ Ovo stanovište prihvatili su rado i brojni nosioci predsedničke funkcije.

Tvrđnje o snaženju izvršne vlasti na štetu parlamentarne kontrole nikada nisu bile ograničene na SAD. Kao što smo videli, marginalizacija zakonodavnih tela od strane vlada koje teže da njihovo postupanje što je više moguće amortizuju, predstavlja tendenciju prisutnu u brojnim savremenim demokratijama. Što je još važnije, reč je o trendu koji je posebno primetan bio u drugoj polovini devedesetih godina prošlog veka.

³⁷ A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, *The Federalist Papers*, New York 1961, LXVII, 419.

³⁸ E. H. Levi, *Some Aspects of Separation of Powers*, 76 *Columbia Law Review*, 371-408 (1976), 378.

³⁹ L. Fisher, *Constitutional Conflicts between the Congress and the President*, *Princeton, New Jersey*, 1982, 13.

⁴⁰ Čl. II, odeljak 1, st. 1. Ustava kratko naglašava da "izvršnu vlast vrši predsednik Sjedinjenih Američkih Država". Ova odredba poznata je u američkoj ustavnoj literaturi kao "odredba o dodeljivanju ovlašćenja" (*vesting clause*).

⁴¹ McLaughlin, 255-256. Jedan od zapaženih autora koji su nastojali da ospore ovu doktrinu bio je sam Madison. Strepeći od porasta autokratske vladavine u Americi, Madison je tvrdio da je ovaj koncept izvršne vlasti formiran po uzoru na postojeći britanski sistem, što je u njegovim očima, dovoljno kompromitovalo čitavu zamisao: *Ibid*, 259.

desetog veka – dakle, upravo u periodu kada su kritike snaženja američkog predsedništva bile najglasnije u istoriji (sa izuzetkom perioda Građanskog rata).⁴² Posmatrano dublje kroz istorijsku i uporednu perspektivu, američka vladavina predstavljala je veoma usamljen oblik predsedničkog sistema u kojem osnove ustavne postavke nisu formalno izobličene, u pravcu kreiranja modela vladavine poznatog kao “prezidencijalizam”, koji se prvenstveno odlikuje potpuno nezavisnom i nesporno dominantnom izvršnom vlašću, od čijeg se širenja ne mogu zaštititi ni zakonodavna ni sudska grana vlasti. Kakve god kritike bile upravljene na račun američke egzekutive, činjenica je da njeni nosioci nisu nastojali da promene formalne obrasce funkcionisanja ustavnih institucija.

S druge strane, prema određenim gledištima, izvršna vlast je i pozvana da igra vodeću ulogu u odnosima između nominalno ravnopravnih ustavnih činilaca. Ako se prihvati da je vlada “motorna institucionalna snaga u modernim društvima”, njena uloga i politička moć mora rasti u okolnostima koje odlikuje nužnost usvajanja i sprovođenja odluka koje su od najvećeg značaja za opstanak države kao suverene političke zajednice.⁴³ Uz to, složenost međunarodnih odnosa ima za posledicu da se “situacija može brzo promeniti u odnosu na stanje koje je postojalo u trenutku usvajanja zakonodavstva”, te se “može ispostaviti da je teško ili nemoguće opozvati ili izmeniti zakone, kako bi se prilagodili novoj situaciji”.⁴⁴ I inače, prema ovom teorijskom pravcu, vođstvo među granama vlasti prirodno bi trebalo da pripada egzekutivi, zbog dinamike kojom se odlikuju njeni postupci, ako i zbog posebnih karakteristika koje se odnose na njen sastav i sredstva koje joj svakodnevno stoje na raspolaganju. Porast uticaja predsedništva ubrzan je rastom “pozitivne države” i “velike vlade” (*big government*), praćene snaženjem javne uprave, ali i nizom spoljnih i unutrašnjih kriznih situacija tokom HH veka.⁴⁵ Brojne okolnosti, dakle, mogu biti uvršteni među činioce koji su doprineli snaženju predsedništva, ali to i dalje ne znači da je izvršna vlast neopravdano izdignuta sa položaja na kojem se nalazila po usvajanju Ustava.

S druge strane, pojedini predsednici (kroz čitavu američku istoriju) vršili su svoja ovlašćenja striktno se držeći jezičkog tumačenja Ustava, sa oprezom kojim se ne odlikuje postupanje aktera zainteresovanih za proširivanje nadležnosti funkcije koju vrše. Svakog moćnog predsednika nasledivao bi jedan ili više slabih predsednika za redom,⁴⁶ a nadležnosti predsedništva u takvim okolnostima po pravilu su prenošene u umanjenom obimu od onog u kojem su prethodno bile

⁴² Smerdel, 10.

⁴³ M. Radojević, *Položaj Vlade u novom Ustavu Srbije*, Politička revija, god. (XXI), VIII, vol. 21, br. 3/2009, 61–62.

⁴⁴ D. Jr. Wallace, *The President's Exclusive Foreign Affairs Powers over Foreign Aid: Part II*, Duke Law Journal, Vol. 1970, 463–464.

⁴⁵ Rossiter, 62–65.

⁴⁶ Posner, Vermeule, 8; Rossiter, 62.

stečene.⁴⁷ Primera radi, tokom XIX veka, posebno nakon Građanskog rata, u akademskoj javnosti ponovo je na snazi bila teorija prema kojoj zakonodavno telo predstavlja najpotpuniji izraz narodne volje. Posledica toga bio je uspon uticaja Kongresa, koji je praktično trajao sve do početka XX veka.⁴⁸ Nalik tome, period od 1921. do 1933. godine predstavljao je “eru svesnog odricanja od vlasti od strane [niza] predsednika”.⁴⁹ Gledište o svojevnoj uzdržanosti američkog šefa države od vršenja čak i onih nadležnosti koje nesporno pripadaju izvršnoj vlasti, potvrđuje se osvrtom na pojedine etape u istoriji predsedništva.

Važnu promenu u odnosima između zakonodavne vlasti i predsedništva predstavljao je period druge polovine XX veka, sa posebnim naglaskom na njegovu sedmu i osmu deceniju. Čak i gorljivi protagonisti zaštite kongresnih ovlašćenja priznaju da je američko predsedništvo, onakvo kakvo je postojalo tokom prve polovine dvadesetog veka, okončano između 1960-ih i 1970-ih, kao posledica uzburkanih odnosa u američkoj politici, izazvanih pre svega učešćem (i porazom) Sjedinjenih Država u Vijetnamskom ratu. Zanimljivo je da je ovakav razvoj događaja (poznat i kao “preporod Kongresa”)⁵⁰ usledio veoma brzo nakon što je, krajem šezdesetih, u pravnoj i politikološkoj literaturi preovladao stav o nepovratno izgubljenim ovlašćenjima Kongresa.⁵¹ Čak i u doba očigledne nadmoći predsednika, prof. Marković je upozoravao da *ovlašćenja američkog šefa države “ne treba da stvore predstavu da je reč o svemoćnoj ustavnoj i političkoj ustanovi”,* budući da predsednik svoje nadležnosti “vrši u okviru granica jednog složenog ustavnog i političkog sistema”.⁵² Nekoliko puta u toku poslednjeg veka, Kongres bi se uzdigao na talasu izbornog uspeha, dok je predsedništvo, kontrolisano od strane rivalske političke stranke, tonulo do najniže političke pozicije. Pritom, u svakoj od ovih prilika dolazilo je do sukoba između zakonodavne i izvršne vlasti, i to oko njihovih dugoročnih odnosa, pošto je Kongres nastojao da potvrdi prednost koju je prethodno bio stekao.⁵³ Sve ovo ukazuje da su tvrdnje o neminovno dominantnoj izvršnoj vlasti pre bile odgovor teorije (ali i zainteresovanih političkih činilaca) na privremena odstupanja egzekutive od ustaljenih ustavnih obrazaca, nego što su za osnov imale nesporne istorijske činjenice.

⁴⁷ Ilustrativna je procena koju je svojevremeno izneo Tokvil rečima da vlast predsednika Džeksona “raste neprestano”, ali da, zauzvrat, “moć [institucije] predsednika opada”, te da će se ona “preneti oslabljena njegovom nasledniku”: A. de Tokvil, *O demokratiji u Americi*, Sremski Karlovci, Novi Sad 2002, 334.

⁴⁸ Levi, 386.

⁴⁹ Laski, 137.

⁵⁰ Smerdel, 20.

⁵¹ *Ibid*, 150–152.

⁵² Marković, 222.

⁵³ H. C. Sr. Mansfield, *The Dispersion of Authority in Congress*, Proceedings of the Academy of Political Science, Vol. 32, No. 1, Congress against the President, New York 1975, 2.

Jedan od gledišta koje služe relativizaciji tvrdnji o sve snažnijem predsjedništvu naglašava da je ono institucija koja je u velikoj meri podložna ličnim uticajima trenutnih nosilaca funkcije. Predsednici su, kroz istoriju, bili međusobno vrlo različite ličnosti, u psihološkom, sociološkom i politikološkom smislu. Tokovi snaga koje su na njih vršili uticaj bili su isuviše burni i nepredvidivi, a čitav politički i društveni kontekst time je trajno obeležen nedovršenošću i promenljivošću odnosa snaga među institucijama. Zbog toga nije moguće da se vrše uopštavanja o načinima na koje je predsedništvo evoluiralo tokom istorije, niti da se izgradi stabilna teorija o sistematskom proširivanju uticaja izvršne vlasti u Sjedinjenim Državama.⁵⁴ I inače, "tiranofobija" (*tyrannophobia*), odnosno strah od diktature je važna tema u američkom političkom diskursu, iako diktatura nikada nije postojala u SAD, niti je ikada zaista bila blizu ostvarivanja. Time se ovaj koncept kvalifikovao za status "iracionalnog političkog stava", koji se meša sa, ponekad neophodnom, reformom institucija.⁵⁵ Praktično svi značajniji predsednici iz američke istorije nazivani su "diktatorima", ili je isticano da su prisvojili "diktatorska ovlašćenja, a isto se odnosilo i na znatan broj "manjih" predsednika. Racionalni kritičari trebalo bi da osavremene svoje procene u svetlosti ovakvog iskustva, a ono podvlači da rizik po demokratiju i ustavnost, ni nakon gotovo dva i po veka republike, nije realizovan.

ZAKLJUČAK

Teze o nasrtljivoj prirodi političke moći kojom raspolaže predsednik svodile su se često na nedovoljno utemeljene stavove o otuđujućoj i donekle, čak, mističnoj prirodi američke inokosne egzekutive. Zasnovane na pojednostavljenom pristupu, ove analize su za zajednički imenitelj imale grubi pravolinijski determinizam, koji nije praćen upečatljivim ukazivanjem na determinante postepenog (i samim time, teško uočljivog) prelaska iz demokratskog sistema u poredak koji odlikuju crte autoritarnosti. Uz postojanje predsednika koji je (praktično neposredno) biran od strane naroda, teško je da se teza o autoritarnoj prirodi te funkcije može odgovorno braniti. Pored toga, mehanizmi zakonodavne i sudske kontrole nad različitim ovlašćenjima izvršne vlasti nalaze mesto u brojnim ustavnim odredbama.⁵⁶

⁵⁴ Burns, 151.

⁵⁵ Posner, Vermeule, 9.

⁵⁶ Ograničenja predsedničkoj vlasti raširena su po čitavom Ustavu. Dužina trajanja mandata od četiri godine jedno je od njih. Važna je i nemogućnost izvršne vlasti da se suprotstavi stupanju na snagu propisa koji je usvojen u Kongresu dvotrećinskom većinom *uprkos* prethodno uloženom predsedničkom vetu. Zakonodavno telo i Vrhovni sud ovlašćeni su za vođenje postupka opoziva predsednika i potpredsednika pre isteka njihovih ustavnih mandata. Još su važniji članovi I i III Ustava, koji zadržavaju neka važna ovlašćenja van domena predsedničke vlasti, ili ih izričito poveravaju drugim or-

Olaka upotreba izraza kao što su “tiranski predsednik”, ili “diktator” obezmišljava kritičke osvrte onda kada su oni zaista zasnovani, dok, sa druge strane, priziva upotrebu vaninstitucionalnih metoda borbe protiv izvršne vlasti, što je nedopustivo u bilo kojoj ustavnoj demokratskoj državi. Kritičari su dužni da budu precizni kada iznose svoje prigovore i preporuke, kako bi bilo izbegnuto podrivanje legitimnih ovlašćenja budućih predsednika, odnosno kako bi se očuvala ravnoteža vlasti između državnih organa. Neophodno je, iz svih ovih razloga, pažljivo razgraničiti ulaganje opravdanih prigovora na postupanja pojedinačnih nosilaca predsedničke funkcije od generalnog uvažavanja ovlašćenja izvršne vlasti i važne pozicije koju ona zauzima u ustavnom poretku.

Pored činjenice da raspolaže značajnim nadležnostima, predsedništvo istovremeno predstavlja predmet snažnog i gotovo neuništivog mita. Istorijski porast uticaja predsedništva, čak i kada bi se prihvatilo da postoji, nije u nesaglasnosti s Ustavom i njegovim ciljevima, pošto evolucija egzekutive u vodeću političku snagu predstavlja prirodan razvoj ustavnog poretka Sjedinjenih Država, osobito ukoliko se u obzir uzmu savremene uporedne tendencije. Razlog očuvanja ravnoteže između tri grane vlasti počiva u kvalitetu ustavnih odredaba, koje odlikuju jednostavnost, jezgrovitost i pogodnost za dugovečnu neizmenjenu upotrebu, ali i poštovanje koji su nosioci ustavnih ovlašćenja svojim postupanjem iskazivali prema Ustavu kao nasleđu “Očeva osnivača”. Da to nije bio slučaj, značaj ustavnog dokumenta teško da bi nadmašivao skromni uticaj koju ima obična pisana reč, pa makar se ona sadržala i u aktu koji odlikuje najviša normativna vrednost.

VLADIMIR MIKIĆ
Associate University of Belgrade

CRITICAL REVIEW OF ENLARGEMENT OF COMPETENCES OF THE AMERICAN EXECUTIVE

Summary

Ever since the very beginnings of the United States, numerous critics have emphasized the expansive nature of the presidency. Whether their origin have been of scientific or purely political nature, those assessments always tended to accentuate the risks for the system of checks and balances, as well as for the Constitution itself, which allegedly arrive from an assertive executive branch of power. However, historical record suggests that these critics often very sharply accused the presidency because of its aggressive nature and controversial attitude toward the practical maintenance of the principle of the division of power. This paper analyzes historical perspective of these accusa-

ganima, nad kojima izvršna vlast nema kontrolu. Pored toga, i brojni zakoni puni su “posrednih” kočnica na račun predsednika, a sličnu funkciju često su ispunjavale i odluke Vrhovnog suda.

tions and demonstrates that no institutional crisis, however great or dangerous, ever effectively justified the magnitude of such an 'anti-executive' stance of a great number of observers. Basic principles of American constitutional law do not seem to have been changed, much less annihilated, as the bulwark of the critics has been suggesting practically since the Constitution of 1787 was adopted. This paper demonstrates that many elements of the critics have so far proven to be overemphasized.