

# ODNOS IZMEĐU ZAKONODAVNE I IZVRŠNE VLASTI U POLITIČKOM SISTEMU SJEDINJENIH AMERIČKIH DRŽAVA

UDK: 342.5/6:321(73)

PREGLEDNI NAUČNI RAD

HISTORIJA ČLANKA

Dostavljen: 01.08.2015.

Prihvaćen: 05.10.2015.

**Dr. sc. Amir Karić, docent**

Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli

amir.karic@untz.ba

**Mr. Rijad Joldić<sup>1</sup>**

JP Vodovod i kanalizacija u Srebreniku

Samostalni istraživač

---

<sup>1</sup> Rijad Joldić je diplomirani pravnik i magistar prava. Zaposlen je u JP Vodovod i kanalizacija u Srebreniku u kojem trenutno obnaša dužnosti direktora.

## SAŽETAK

*U radu se razmatra odnos zakonodavne i izvršne vlasti u predsjedničkom sistemu SAD-a. U uvodnom dijelu je ukratko analizirano načelo podjele vlasti koje predstavlja osnovu američkog prezidezenzijalizma. Potom su date naznake o Ustavu, te strukturi i izboru centralnih političkih institucija, da bi se potom došlo do pitanja relevantnih za odnos između Predsjednika i Kongresa. U zaključku se konstatuje da dvije grane vlasti, bez obzira na principijelnu odijeljenost, u praksi harmoniziraju svoje djelovanje.*

**Gljučne riječi:** zakonodavna i izvršna vlast, ustav, sistem vlasti, podjela vlasti



## UVOD: O NAČELU PODJELE VLASTI

Podjela vlasti je organizaciono-tehničko načelo kojim se uređuju odnosi između zakonodavne, izvršne i sudske vlasti. Ideja podjele vlasti nastala je na temelju potrebe da se ograniči apsolutna vlast pojedinca i istovremeno omogućuje slobode i ljudska prava građana.

Načelo o podjeli vlasti je teorijski uobličio francuski građanski mislilac Šarl Monteskje. U svom djelu „O duhu zakona“ on kaže da postoje tri grane vlasti: zakonodavna, izvršna i sudska. Vlast ne može, kao u apsolutističkoj državi, biti koncentrisana u rukama jedne ličnosti pošto iskustvo govori da onaj ko ima svu vlast, ima i sklonost da je zloupotrijebi. S tim u vezi Monteskje kaže: „Sve bi bilo izgubljeno ako bi isti čovek ili telo prvaka, bilo plemića bilo ljudi iz naroda, vršili te tri vlasti, naime vlast donošenja zakona, vlast izvršavanja javnih odluka i vlast suđenja za zločine ili u sporovima pojedinaca.“<sup>2</sup> Za Monteskjea je najbitnije da jedna vlast zaustavlja drugu, što se postiže na način da se svaka od tri državne vlasti dodjeljuje posebnoj grupi organa. U cilju ostvarivanja te zamisli, predstavnici naroda vrše zakonodavnu vlast, vladar izvršnu, a sudovi sudsku vlast.

Monteskjeov model podjele vlasti nije oštra organizacijska i funkcionalna podjela između organa koji obavljaju tri osnovne državne funkcije: zakonodavnu, izvršnu i sudsku, već međusobna saradnja i uzajamni nadzor jedne vlasti nad drugom, kako bi se međusobno ograničavali i sprečavali da nijedna od njih ne zloupotrijebi vlast na štetu političke slobode građana. Balansiranjem teže i protivteže, pri čemu zakone donosi predstavničko tijelo, a vladar raspolože zakonodavnom sankcijom, izvršna vlast pripada kralju, a predstavničko tijelo ima pravo ispitati na koji način se zakoni izvršavaju. Zatim, kroz međusobnu isprepletenost i stvarno funkcionalno zajedništvo triju vlasti, Monteskje je nastojao razriješiti osnovni društveni konflikt toga vremena, sukob između plemstva i građanstva.

---

2 Monteskje, Šarl De (2011.), *O duhu zakona*, Zavod za udžbenike, Beograd, 128.

Na osnovu Monteskejevog shvatanja podjele vlasti, u 19. i 20. vijeku nastaju dvije osnovne koncepcije podjele vlasti. Prema prvoj koncepciji, načelo podjele vlasti zahtijeva potpunu međusobnu organizacijsku i funkcionalnu nezavisnost svake od tri grane državne vlasti. To prije svega znači da organi jedne vlasti ne proizilaze iz organa druge vlasti, odnosno da nisu birani ili postavljeni od organa druge vlasti, već svaki od organa vlasti ima nezavisnu osnovu formiranja. Osim toga, organi jedne vlasti ne smiju politički odgovarati organima druge vlasti. Funkcionalna nezavisnost zahtijeva potpunu samostalnost u obavljanju poslova iz nadležnosti organa svake od vlasti, što znači da organi jedne vlasti ne mogu raspolažati ustavnim pravima miješanja u djelatnost, odnosno nadležnost druge vlasti kao što su pravo ukidanja akata organa druge vlasti ili pravo suspenzivnog veta ili davanja obaveznih uputstava. Na ovakav način uspostavljenom organizacijskom i funkcionalnom nezavisnošću jedne vlasti u odnosu na drugu, postiže se njihova međusobna nezavisnost i jednakost, što je prema shvatanju pristalica ove koncepcije uslov slobode i demokratije. Međutim, ovu koncepciju nemoguće je ustavno i u praksi ostvariti. Njena primjena neminovno bi vodila do paralize državnih mehanizama vlasti, odnosno došlo bi do stvaranja tri međusobno nepropusna i zatvorena kruga, čime bi bilo onemogućeno funkcionisanje države.

Druga koncepcija podjele vlasti podrazumijeva da svakoj od tri grupe državnih organa pripada jedna od osnovne tri funkcije vlasti, s tim što postoji mogućnost i njenog učestvovanja u vršenju funkcije dodijeljene drugim državnim organima. Ovako shvaćeno načelo podjele vlasti omogućava saradnju i ravnotežu između nosilaca različitih grana državne vlasti i težište stavlja na koordinaciju vlasti, koja ne isključuje, štaviše podrazumijeva veze između različitih grana vlasti. Načelo podjele vlasti shvata se kao načelo međuzavisnosti vlasti, pri čemu nijedna vlast ne raspolaže sa ustavnom mogućnošću, odnosno sredstvima koja bi joj omogućila organizacijsku i funkcionalnu supremaciju nad drugom vlašću. Dakle, osnovno obilježje načela podjele vlasti je ravnopravnost sve tri grane vlasti, ostvarene putem ustavnih instrumenata koji uspostavljaju ravnotežu u njihovim međusobnim odnosima. Na osnovu teorije o podjeli vlasti nastale su tradicionalne klasifikaci-



je oblika državne vlasti: predsjednički, parlamentarni i polupredsjednički sistem vlasti.

## KONSTITUCIONALNI OSNOV

Ustav SAD-a donesen je na zasijedanju Ustavotvorne skupštine koja je počela sa radom u maju 1787. godine u Filadelfiji. Skupštinu je činilo 55 delegata iz 12 država (Rhode Island nije bio zastupljen), koji su donošenjem novog ustava riješili svoj osnovni zadatak, reviziju Članaka o konfederaciji.<sup>3</sup> Usvajanje konačnog teksta ustava nije prošlo bez poteškoća. U osnovi postojale su dvije različite koncepcije: jedna, koju su zastupale velike države, o uvođenju snažne centralne vlasti, i druga, čiji su zastupnici bili male države, o očuvanju što većih prava država. Ove koncepcije bile su izražene kroz dva nacrt ustava podnesena Ustavotvornoj skupštini, prvi od delegacije Virdžinije (Virdžinija plan), a drugi od delegata Nju Džersija (Nju Džersi plan).

„Virdžinija plan“ podržavale su velike države. Predviđao je jaku centralnu vlast, sa pravom zakonodavnog tijela da donosi savezne zakone. Zakonodavno tijelo bilo bi dvodomno, s tim što bi jedan dom bio biran neposredno, dok bi drugi dom sačinjavali predstavnici birani od strane prvog doma sa liste koju bi predlagala zakonodavna tijela država članica. U oba doma države su trebale biti predstavljene srazmjerno broju stanovnika. Odgovor malih država na „Virdžinija plan“ bio je podnošenje, tzv. „Nju Džersi plana“ koji u suštini pred-

---

3 Drugi kontinentalni kongres je 1777. godine donio odluku o obrazovanju konfederacije usvajanjem tzv. Članaka o konfederaciji i vječitoj uniji. Konfederacija je predstavljala veoma labav savez različitih država koje su zadržale svoju suverenost, prenoseći na zajedničke organe ograničena ovlaštenja. Centralna vlast nije imala ovlaštenja da reguliše sve razvijeniju trgovinu, da sprečava sukobe između država članica, da reguliše javne dugove i sl. Zajedničko tijelo Konfederacije bio je Kongres u kojem je svaka država, u zavisnosti od svoje veličine, bila zastupljena sa najmanje dva i najviše sedam delegata, s tim što su sve države imale po jedan glas. Vidjeti više: Jovičić, M. (2006.), *Veliki ustavni sistemi: elementi za jedno uporedno ustavno pravo*, Službeni glasnik, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 77-78.

stavlja reviziju Članaka o konfederaciji, što je u skladu sa prvobitnim mandatom Ustavotvorne skupštine. Plan se zalagao za staru strukturu vlasti, jednodomno predstavničko tijelo i pravo svake države na jedan glas, bez obzira na broj stanovnika i njenu veličinu. Kongres bi trebao dobiti pravo oporezivanja, regulisanja trgovine i određivanja carina. Zastupnici ove dvije koncepcije su ostajali pri svojim stavovima, tako da je postojala opasnost da ustavotvorna skupština bezuspješno okonča svoj rad. Izlaz je pronađen u kompromisnom rješenju, koji je predložila delegacija Konektikata (kasnije nazvan „Veliki kompromis“). Prema ovom rješenju buduće zakonodavno tijelo (Kongres) trebalo je imati dvodomu strukturu. Oba doma bila bi ravnopravna. U Predstavničkom domu države su trebale biti predstavljene srazmjerno broju stanovnika, dok bi u Senatu, kao neposrednom nasljedniku dotadašnjeg konfederalnog kongresa, svaka država bila zastupljena sa po dva člana koja biraju zakonodavna tijela država članica.<sup>4</sup> Nakon postizanja kompromisa, Ustavotvorna skupština je 17. septembra 1787. godine usvojila Ustav SAD-a.

Ustavna odredba je predviđala da će Ustav stupiti na snagu kada ga ratificira devet država. To se desilo juna 1789. godine, kada ga je ratificirala (potvrdila) deveta država (Nju Hempšir).<sup>5</sup>

Ustavom iz 1787. godine uspostavljena je federacija, tako da su SAD postale prva savremena federacija. Ustav je postao akt najveće pravne snage sa kojim su morali biti saglasni ne samo svi savezni propisi, nego i svi propisi država uključujući i njihove ustave. On je proizvod liberalne političke misli, što je najjasnije izraženo u riječima Tomasa Džefersona da je najbolja ona vlada koja najmanje

---

4 U dvodomnom Kongresu Senat izražava federalno načelo jer države imaju jednak broj predstavnika, a Predstavnički dom je izraz nacionalnog načela, obzirom da su države u njemu predstavljene srazmjerno broju stanovnika.

5 Posljednja, trinaesta država (Rhode Island) Ustav je ratificirala 1790. godine. Ratifikacija Ustava od strane devet država nije značila nametanje federacije onim državama koje nisu pristale, već da će ratifikacija devet država biti dovoljna da za njih nastane federacija. Ostale države bile bi izvan federacije. One su mogle postati samostalne, ostati u međusobnoj konfederaciji ili u konfederaciji sa samom federacijom. Vidjeti: Kurtović, Š. (1993.), *Opća povijest prava i države: Novi vijek, treće izmijenjeno izdanje*, Sveučilišna tiskara, Zagreb, 94



upravlja. Ustavopisci, tzv. Očevi osnivači<sup>6</sup> su bili inspirisani liberalnim idejama, Dž. Loka i Š. Montesjkjea, i vjerovali su da vlast mora biti ograničena, što se po njihovom mišljenju, može najbolje postići primjenom načela podjele vlasti.

Američki Ustav spada među najkraće i najjednostavnije ustave. Sastoji se od sedam članova koji imaju drugačiji izgled, nego u većini drugih ustava. Ustavne odredbe, ne zalazeći u detaljno regulisanje, su načelnog karaktera. Za razliku od drugih ustava u kojima se osnovni tekst mijenja u amandmanskome postupku, Ustav SAD-a, odnosno njegov osnovni tekst, je ostao formalno nepromijenjen, tj. zadržao je svoj prvobitni izgled. Na Ustav SAD-a doneseno je 27 amandmana<sup>7</sup> kojima je osnovni tekst dopunjavan, što znači da je osnovni ustavni tekst ostao kakav je i bio, s tim da su mu priključivani amandmani kojima su vršene dopune, a u izuzetnim slučajevima i izmjene osnovnog teksta. Analizom sadržaja ustava može se zaključiti da on ne spominje izraze koji predstavljaju opće pravno-političke pojmove kao suverenost, podjela nadležnosti, federalizam i sl.

Također, američki Ustav se bez dileme može svrstati u krute ustave. Naime, ustavnim odredbama je predviđeno da promjena ustavnog teksta mora biti izglasana dvotrećinskom većinom u oba doma Kongresa, a zatim prihvaćena od strane zakonodavnih tijela tri četvrtine federalnih jedinica. Za promjenu ustava predviđena su i dva druga modaliteta. Prema jednome, o promjeni može odlučiti, u skladu sa odlukom Kongresa, posebno sazvana ustavotvorna skupština (konvencija), sastavljena od predstavnika svih federalnih jedinica. Prema drugom modalitetu, na odluku o promjeni Ustava, koju donese bilo Kongres, bilo ustavotvorna skupština (konvencija), potvrdu daju, ne zakonodavna tijela država, nego posebno sazvane konvencije država.

Uzimajući u obzir izložene karakteristike američkog Ustava postaje nam jasno zašto se on, odnosno njegov osnovni tekst nije

---

6 Džordž Vašington, Džejsms Medison, Aleksandar Hamilton, Bendžamin Franklin i drugi.

7 Posljednji, 27. amandman, je iz 1992. godine. Vidjeti: Petrović, S. (2006.), *Veliki politički sistemi*, Dosje, Beograd, 20

mijenjao više od 200 godina. Tome je u velikoj mjeri doprinijela i često primjenjivana tehnika sudskog tumačenja Ustava. Vrhovni sud SAD-a nije Ustavom izričito ovlašten na ocjenu ustavnosti zakona. Ovo ovlaštenje on je izveo iz ustavnih odredbi koje govore o Ustavu kao najvišem izrazu volje naroda i zakonima koji će biti doneseni radi njegovog sprovođenja.<sup>8</sup> Ocjenjujući ustavnost nekog zakona Vrhovni sud, tumačeći Ustav, utvrđuje pravi smisao riječi i izraza korištenih u Ustavu, te pokušava utvrditi šta pojedine ustavne odredbe znače. Na taj način Vrhovni sud može ustavnoj odredbi dati isti smisao kakav joj je eventualno davan do tada, ili joj može dati novi, drugačiji smisao.<sup>9</sup> Obavljajući ovu funkciju, on je ustvari često vršio faktičku promjenu ustava, postižući brže i jednostavnije promjene bez diranja u osnovni tekst Ustava. Jedan od razloga dugovječnosti američkog Ustava ogleda se i u dejstvu ustavnih običaja, kojima se ustavni tekst dopunjava i dalje razvija.

Kao primjeri ustavnih običaja navode se sljedeći: članovi Predstavničkog doma moraju imati domicil u svojoj izbornoj jedinici (Ustav određuje da moraju biti građani države u kojoj se biraju); prilikom izbora predsjednika SAD-a izbornici (elektori) faktički ne raspolazu pravom izbora, već prenose stavove svojih birača, kabinet kao tijelo sastavljeno od šefova pojedinih resora postoji isključivo na osnovu ustavnih običaja i sl.

Ustavom SAD-a koncipiran je predsjednički sistem, zasnovan na načelu stroge podjele vlasti. Nastao je na osnovu teorijskih promišljanja tvoraca američkog ustava, koji su bili nadahnuti idejama

---

8 Ovlaštenje Vrhovnog suda za kontrolu ustavnosti zakona utvrđeno je 1803. godine presudom u sporu *Marbury v. Madison* kada je jedan federalni zakon proglašen protivustavnim. Vidjeti: Jovičić, M., *Ibid.*, 113

Zdravko Zlokapa ističe da je ovo ovlaštenje suda utvrđeno ranije, još 1796. godine u slučaju *Hylton v. United States*, kada je jedan federalni zakon proglašen saglasnim Ustavu, što je podrazumijevalo njegovo pravo da u nekom drugom slučaju odluči suprotno. Vidjeti: Zlokapa, Z. (2000.), *Demokratski politički sistemi: stvoreni da traju*, Pravni fakultet Univerziteta u Banja Luci, Centar za publikacije, Banja Luka, 178

9 Snažnu ulogu Suda iskazao je sudija Čarls Evans Hjuz riječima: „Mi se držimo Ustava, ali Ustav je ono što Sud kaže da jeste“. Vidjeti: Zlokapa, Z., *Ibid.*, 190



o podjeli vlasti Šarla Montesckjea i Džona Loka. Može zvučati paradoksalno da je američki predsjednički sistem svoj uzor pronašao u engleskom sistemu vlasti i to u periodu kada je monarh kao efektivni nosilac izvršne vlasti predstavljao adekvatnu protivtežu parlamentu. Predsjednički sistem vlasti prvenstveno podrazumijeva oblik organizacije izvršne vlasti, a ne, kao što bi mogao upućivati naziv ovog sistema, koncept predsjedničke dominacije. Za razliku od parlamentarnog sistema u kome je vlada nestabilni dio egzekutive, budući da zavisi od parlamentarne većine, osnovno obilježje predsjedničkog sistema jeste postojanje fiksne neparlamentarne egzekutive. Izvršna vlast nije kao u parlamentarnom sistemu podijeljena između šefa države i šefa vlade (bicefalna egzekutiva), već je u cijelosti povjerena šefu države (monocefalna egzekutiva). Stroga podjela vlasti u predsjedničkom sistemu ogleda se u činjenici da zakonodavna i izvršna vlast, iako raspolažu ovlaštenjima pomoću kojih mogu uticati na rad one druge vlasti (npr. predsjednikovo pravo zakonodavnog veta ili pravo Kongresa da donosi budžet), ne mogu da utiču na egzistenciju druge vlasti. Zakonodavna i izvršna vlast su međusobno nezavisne i ravnopravne.

Međutim, načelo stroge podjele vlasti u predsjedničkom sistemu ne može biti dosljedno primijenjeno. Potpuna odvojenost i nezavisnost zakonodavne i izvršne vlasti dovela bi u praksi do cijepanja jedinstvene državne vlasti, izazvala bi nerješive pozitivne i negativne sukobe nadležnosti nosilaca vlasti, i u konačnici bi dovela do paralize državnih mehanizama. Zbog toga je uspostavljen sistem „kočnica i ravnoteža“ koji bi trebao da omogući nesmetano funkcionisanje sistema vlasti i istovremeno spriječi bilo koju vlast da se pretjerano osamostali i na račun ovlaštenja drugih vlasti preuzme odlučujuću ulogu.

## STRUKTURA I NAČIN IZBORA CENTRALNIH POLITIČKIH INSTITUCIJA

Organizacija vlasti u SAD-u zasnovana je na načelu podjele vlasti, prema kojoj je nosilac izvršne vlasti Predsjednik, zakonodavne Kongres, dok je nosilac sudske vlasti Vrhovni sud. Kongres je



najviše zakonodavno tijelo, kome su prema Ustavu povjerena sva zakonodavna ovlaštenja (član 1.1. Ustava SAD-a). Kongres je jedini savezni organ koji je ovlašten da donosi zakone. Međutim, njegova zakonodavna ovlaštenja nisu neograničena. Naime, ustavnim amandmanom X donesenim 1791. godine utvrđena je pretpostavka nadležnosti u korist federalnih jedinica, što znači da sve što nije stavljeno u nadležnost saveznih organa, spada u nadležnost federalnih jedinica. Vremenom se pokazalo da su izričita zakonodavna ovlaštenja data Kongresu nedovoljna za ispunjavanje njegove uloge zakonodavca, pa je stvorena i prihvaćena teorija o „prećutnim (implicitnim) ovlaštenjima“ prema kojoj je Kongres proširio svoju zakonodavnu nadležnost.<sup>10</sup>

Kongres se sastoji od dva doma: Predstavničkog doma i Senata. S obzirom da je SAD federalna država, dvodomna struktura Kongresa omogućila je predstavljanje oba politička subjekta, građana i federalnih jedinica kao svojih sastavnih dijelova. Tako je Predstavnički dom zastupnik interesa građana, a Senat zastupnik interesa federalnih jedinica. Predstavnički dom čine članovi koje putem općih i neposrednih izbora biraju građani SAD-a. Svaka država je u Predstavničkom domu zastupljena u srazmjeri sa brojem svojih stanovnika (ne birača), pri čemu je Ustavom utvrđeno da svaka država mora imati bar jednog predstavnika. Prvobitno, jedan predstavnik se birao na svakih 30 000 stanovnika, da bi posebnim zakonom iz 1929. godine broj članova Predstavničkog doma fiksno utvrđen na 435, tako da kasniji porast broja stanovnika nije uticao na brojčani sastav ovog doma. Izbori za Predstavnički dom vrše se po većinskom izbornom principu (prvi dobija sve), pri čemu je izabran onaj kandidat koji dobije relativnu većinu glasova. Primenjen je sistem uninominalnih izbornih jedinica, što znači da je

---

10 Teorija o prećutnim ovlaštenjima izvedena je iz ustavne odredbe (član 1. odjeljak 8.) prema kojoj je Kongres ovlašten „da donosi sve zakone koji će biti potrebni i pogodni za izvršavanje naprijed navedenih ovlaštenja i svih drugih ovlaštenja datih ovim Ustavom vladi Sjedinjenih država ili bilo kom njenom departmanu ili službeniku“. Teoriju o prećutnim ovlaštenjima prihvatio je Vrhovni sud već 1819. godine, i od tada je svojim odlukama potvrđivao mnoge zakone kojima su proširivana ovlaštenja savezne države. Vidjeti: Jovičić, M., *Ibid.*, 126



država podijeljena na određen broj izbornih jedinica koji odgovara broju članova Predstavničkog doma. Mandat članova Predstavničkog doma je dvije godine, uz mogućnost ponovnog izbora.

Senat predstavlja izraz pravne jednakosti svih država, i sačinjavaju ga po dva senatora iz svake države. Senatori se biraju na mandat od šest godina, s tim što se svake druge godine bira jedna trećina senatora. Na taj način Senat se djelimično obnavlja za trećinu svake dvije godine. Izbori za Senat održavaju se istovremeno sa izborima za Predstavnički dom, pri čemu svaka država predstavlja jednu izbornu jedinicu. Sve do 1913. godine kada je amandmanom XVII uveden izbor senatora od strane građana putem općih izbora, senatori su birani od strane zakonodavnih tijela država. Danas, Senat broji 100 članova (50 država po dva senatora). Sjednicama Predstavničkog doma predsjedava spiker, koji dolazi iz reda većinske partije, a sjednicama Senata predsjedava potpredsjednik SAD, koji nije senator i nema pravo glasa, osim u slučaju podjele glasova. Senat iz svojih redova bira privremenog predsjednika (*president pro tempore*), koji zamjenjuje potpredsjednika u predsjedavanju Senatom u slučaju njegove odsutnosti. U početku je Senat bio zamišljen „kao predstavnik država - federalnih jedinica i zastupnik njihovih prava (...) koji će u odnosu na Predstavnički dom biran od građana, predstavljati u slučaju njegovog preteranog „radikalizma“, kočnicu, a u odnosu na Predsednika biti neka vrsta savetodavnog organa“.<sup>11</sup> Međutim, u praksi je Senat iz određenih razloga (povećanja broja članova, promjene načina izbora, zbog jačanja osjećaja partijske pripadnosti) samo jedan od domova saveznog parlamenta. On je zadržao svoju posebnu ulogu i fizionomiju, ali bez karakteristika koje su zamišljene u početku njegovog postojanja.

Domovi su ravnopravni u zakonodavnoj i ustavotvornoj proceduri, što znači da zakoni ne mogu biti usvojeni bez saglasnosti oba doma. Rad Kongresa odvija se kroz četiri oblika razmatranja i donošenja pravnih akata. To su: zakonski prijedlozi (*bill*), zajedničke rezolucije (*joint resolution*), konkurentne rezolucije (*concurrent resolution*) i obične rezolucije (*simple resolution*). Inicijativa za dono-

---

11 *Ibid.*, 91

šenje zajedničke rezolucije može biti podnesena od strane jednog ili drugog doma Kongresa, ali ne iz oba zajedno. Ona se koristi za donošenje ustavnih amandmana, a predsjednik SAD nema pravo veta prema ovom pravnom aktu. Konkurentska rezolucija se odnosi na pitanja u vezi s radom i djelovanjem oba doma, dok se obična rezolucija koristi za pitanja koja se tiču djelovanja samo jednog od domova. Prema odluci Vrhovnog suda iz 1983. godine, konkurentska i zajednička rezolucija nisu legislativni akti, obzirom da se ne podnose predsjedniku na potpis.

Zakonski prijedlozi su najčešće korištena forma legislativne djelatnosti Kongresa. Pravom zakonodavne inicijative raspolažu članovi Kongresa, a zakonski prijedlog može biti podnesen ili u Predstavničkom domu ili u Senatu. On mora proći kroz tzv. tri „čitanja“. Prvi korak se sastoji u tome da član Kongresa donosi svoj zakonski prijedlog nadležnom službeniku, koji tom tekstu daje oznaku (H. R. ili S. zavisno od toga da li prijedlog potiče od *House of Representatives* - Predstavnički dom ili od Senata). Time je završeno prvo čitanje, pa se prijedlog zakona dostavlja odgovarajućem odboru. Na osnovu izvještaja odbora u domovima se vodi rasprava, „drugo čitanje“, pri čemu članovi oba doma imaju pravo da stavljaju primjedbe i amandmane na tekst zakona. Treće čitanje se u pravilu svodi samo na čitanje naslova zakona, a potom se pristupa konačnom usvajanju.

Veliki značaj u radu Kongresa, posebno u zakonodavnom postupku, imaju stalni odbori. Mnogi savremeni autori ističu da pravo mjesto zakonodavne vlasti nije u Predstavničkom domu i Senatu kao takvima, već je ono u njihovim stalnim komitetima. Oba doma Kongresa imaju veliki broj različitih komiteta ili odbora. Od spikera Predstavničkog doma zavisi kojem odboru će biti prosljeđen jedan zakonski prijedlog. Nakon što odbor dobije prijedlog zakona, odlučuje o tome hoće li ga prihvatiti ili ne. Ako odbor prihvati zakonski prijedlog, o njemu se otvara rasprava. Na otvorenu sjednicu pozivaju se stručnjaci iz predmetne oblasti, lobisti i drugi zainteresovani. Ova sjednica je neka vrsta saslušanja, na kojoj članovi odbora još ne izražavaju već formiraju svoje mišljenje. Iza toga slijedi sjednica odbora na kojoj se uobličava konačan tekst.



Odbori uživaju široku autonomiju, te prijedlog zakona mogu dopuniti, izmijeniti ili pripremiti novi, potpuno različit prijedlog. Ako odbor ne prihvati prijedlog, ne podnoseći o njemu nikakav izvještaj plenumu doma, on faktički „propada“. Ovo pravo odbora govori o njegovoj ogromnoj ulozi u radu oba doma Kongresa.<sup>12</sup> Postoji posebna procedura da prijedlog o kome odbor nije dao pozitivno mišljenje, ipak bude iznesen pred domove Kongresa. To je moguće ako to zatraži pismenom peticijom više od polovine od ukupnog broja članova doma.

Načelno, oba doma američkog Kongresa su ravnopravna. Međutim, Senat uživa određene prednosti, koje ga faktički čine dominantnim domom Kongresa. Iako Predstavnički dom raspolaže ovlaštenjem da predlaže zakone finansijskog karaktera, Senatu je data mogućnost da te zakone u proceduri mijenja, pa čak i blokira njihovo usvajanje. Nadalje, Senat ima pravo da daje saglasnost na postavljenje visokih državnih funkcionera koje imenuje predsjednik, kao i specijalna ovlaštenja na području vanjske politike. Dužina mandata članova Senata od šest godina (mandat članova Predstavničkog doma je dvije godine), ovom domu daju stabilnost i trajnost. Sa obezbijeđenim mandatom od šest godina senatori mogu imati samostalniji stav, te da prilikom donošenja odluka manje vode računa o prolaznim zahtjevima svakodnevne politike. Još jedna posebnost Senata je pravo svakog senatora da govori neograničeno vrijeme (tzv. filibuster).<sup>13</sup> Senat je 1979. godine usvojio

12 U radu odbora posebnu ulogu imaju njihovi predsjednici. Na predsjedničko mjesto imenuju se članovi većinske partije po načelu „senioriteta“, što znači da se za predsjednike imenuju članovi većinske partije u domu koji imaju najduži staž. Posljedica toga je da su mjesta zauzimali slabiji, manje aktivni članovi, pa se od ovog pravila odustalo početkom 70-ih godina prošlog vijeka, od kada se izbor predsjednika odbora vrši tajnim glasanjem u samom odboru. Vidjeti: *Ibid.*, 95.

13 Filibuster je metoda opstrukcije neprekidnim govorenjem senatora. Godine 1953. jedan senator iz Oregona govorio je 22 sata i 26 minuta, a 1959. godine senator iz Južne Karoline govorio je 24 sata i 18 minuta protiv donošenja zakona o građanskim pravima. Vidjeti: Deren-Antoljak, Š., (1982.), *Politički sistem Sjedinjenih Američkih Država: temelji i oblici*, Sveučilišna naklada Liber, Zagreb, 463

rezoluciju kojom se može ograničiti dužina govora, ako za to glasa kvalifikovana većina.

Predsjednik SAD-a je nosilac izvršne vlasti. On istovremeno vrši funkciju šefa države i šefa vlade, što znači da je u SAD-u izvršna vlast monocefalna. Predsjednik je vrhovni komandant oružanih snaga. Bira se na mandat od četiri godine, uz mogućnost izbora najviše još jedan mandat.<sup>14</sup>

Ustavom je određen posredan izbor predsjednika, pri čemu svaka država, na način koji će njeno zakonodavno tijelo odrediti, imenuje onoliki broj izbornika (elektora) za izbor predsjednika, koji je jednak ukupnom broju senatora i članova Predstavničkog doma kojima država raspolaže u Kongresu. U početku, u gotovo svim državama, izbornike su birala zakonodavna tijela država, ali su od sredine 19. vijeka, u svim državama, izbornike za predsjednika birali građani na općim izborima. Dakle, predsjednika, ako ne neposredno, onda posredno putem izbornika, biraju građani. U skladu sa propisima izbornici (elektori) se biraju sa jedinstvenih lista koje podnose političke partije, tako da svi izabrani elektori pripadaju partiji koja je na izborima dobila većinu glasova birača (pravilo o „jedinstvenom glasu“ države). S tim u vezi već na dan izbora (prvi utorak poslije prvog ponedjeljka, u novembru svake prestupne godine) poznato je ko će biti budući predsjednik SAD-a. Ostatak postupka je čista forma i podrazumijeva da prvog ponedjeljka poslije druge srijede u mjesecu decembru, elektori pristupaju tajnom glasanju, naravno, izjašnjavajući se za predsjedničkog kandidata svoje partije. O rezultatima izbora izvještava se Kongres, koji 3. januara sljedeće godine pristupa prebrojavanju glasova. Za

---

14 Ustavni običaj da se mandat predsjednika može obnoviti samo jednom uveo je prvi američki predsjednik Džordž Vašington, kada je po isteku drugog mandata odbio da se kandiduje treći put, iako zato nije postojala izričita ustavna zabrana. Ovog nepisanog ustavnog pravila pridržavali su se svi naredni američki predsjednici do Ruzvelta (Franklin Delano Ruzvelt), koji se nakon dva mandata (1932-1940. godine) kandidovao treći i četvrti put (umro je četiri mjeseca poslije četvrtog izbora, tj. 13. aprila 1945. godine). Da bi se spriječila ova mogućnost američki Ustav je 1951. godine dopunjen amandmanom XXII, koji sadrži izričitu zabranu izbora više od dva mandata. Vidjeti: Zlokapa, Z., *Ibid.* 141 - 142



predsjednika je izabran onaj kandidat koji dobije glasove apsolutne većine od ukupnog broja izbornika.<sup>15</sup> Ustavom je predviđeno da se potpredsjednik bira na isti način kao i predsjednik. U slučaju da nijedan od kandidata za predsjednika i potpredsjednika ne dobije potrebnu većinu, odnosno ako imaju jednak broj glasova, Ustavom je predviđeno da Predstavnički dom tajnim glasanjem bira predsjednika većinom glasova, pri čemu predstavništvo svake države u domu ima jedan glas, dok Senat tajnim glasanjem bira potpredsjednika. Ovakav način izbora unekoliko je dopunjen XII amandmanom, koji određuje rokove do kada Predstavnički dom mora izabrati predsjednika.<sup>16</sup> Ustavom je precizirano da predsjednika zamjenjuje potpredsjednik u slučaju njegove smrti, ostavke ili nesposobnosti da izvršava svoje obaveze. Također, Kongresu je dato ustavno ovlaštenje da posebnim zakonom odredi koji će državni funkcioner preuzeti predsjednička ovlaštenja ako država ostane bez predsjednika i potpredsjednika. Zakon je donesen 1886. godine i predviđa da predsjednička ovlaštenja, nakon potpredsjednika, preuzima sekretar vanjskih poslova. U slučaju da on ne može obavljati predsjedničku funkciju, sljedeći po redoslijedu je sekretar za finansije, zatim sekretar odbrane, sekretar pravde, zatim sekretar pošte, sekretar mornarice i sekretar unutrašnjih poslova. Ovaj redoslijed je promijenjen novim zakonom iz 1974. godine, kojim su za nasljednike predsjednika i potpredsjednika predviđeni prvo spiker Predstavničkog doma, a zatim privremeni predsjednik Senata (*predsjednik pro tempore*). Ostali redoslijed je ostao isti.

U obavljanju poslova predsjedniku pomaže tijelo koje se neformalno zove kabinet. Ovo tijelo je nastalo još u mandatu prvog predsjednika Džordža Vašingtona, koji nije na zadovoljavajući način uspostavio saradnju sa Senatom (njemu je prvobitno bila namijenjena uloga da predsjedniku pruža pomoć i savjet). Vašington je obrazovao tri departmana (za vanjske poslove, za finansije i za rat).

---

15 Od ukupnog broja izbornika koji danas iznosi 538, potrebno je da se za jednog kandidata izjasni najmanje 270 njih.

16 Ako Predstavnički dom, u slučaju kada je pravo biranja prešlo na njega, ne izabere predsjednika do četvrtog dana sljedećeg mjeseca, marta, u tom slučaju potpredsjednik će vršiti dužnost predsjednika.

Danas je ovaj broj proširen na 15 departmana ili kako se već nazivaju izvršnih sekretarijata, od kojih su najznačajniji sekretarijat za vanjske poslove, sekretarijat za finansije, sekretarijat za odbranu i sekretarijat pravde. Šefove sekretarijata postavlja predsjednik uz formalnu saglasnost Senata uz ustavom utvrđeno ograničenje da članovi kabineta ne mogu biti članovi nijednog doma Kongresa. Kabinet nije nikakvo posebno tijelo, već predstavlja skup pojedinaca koje imenuje predsjednik. Ne bez razloga, departmani (sekretarijati) se ne označavaju kao ministarstva. Njihov status je niži. Nastanak, funkcionisanje i dužina mandata kabineta ne zavise od Kongresa nego od predsjednika. Kabinet nema sopstvena ovlaštenja, niti snosi, kao tijelo, odgovornost za svoj rad i odluke. Svoja ovlaštenja članovi kabineta vrše u ime predsjednika kao jedinog nosioca izvršne vlasti. Za svoj rad oni snose odgovornost isključivo pred predsjednikom (osim krivične i materijalne odgovornosti za koju odgovaraju prema općim propisima). Dakle, ovdje nije riječ o odgovornosti u smislu parlamentarnog sistema u kome je ministar prisiljen da odstupi ukoliko mu parlament izglasa nepovjerenje. Sjednice kabineta saziva predsjednik i na njih poziva koga želi (osim šefova departmana, to su, u pravilu potpredsjednik i čelnici pojedinih agencija i komisija). Konačnu riječ u radu kabineta ima predsjednik.<sup>17</sup> To proizilazi iz činjenice da predsjednik SAD-a nije samo nominalni šef države sa ceremonijalnim funkcijama, kao što je slučaj sa šefovima država u parlamentarnom sistemu. On je pravi šef države sa svojim zadacima i poslovima, te ga možemo porediti sa prvim ministrom u parlamentarnom sistemu. Svu političku odgovornost snosi samo predsjednik, budući da članovi kabineta ne dijele sa njim tu odgovornost. Mnogo značajnija od kabineta je tzv. „izvršna kancelarija“ koja pomaže predsjedniku u obavljanju njegovih zadataka. Ona je vremenom uspostavljena (za vrijeme predsjednika F. D. Ruzvelta) i obuhvata najuži krug predsjednikovih saradnika, savjetnika i stručnih savjetodavnih tijela. Najuži krug predsjednikovih savjetnika naziva

---

17 Odnose u kabinetu najbolje ilustruju riječi predsjednika Linkolna, u vezi s glasanjem o prijedlogu: „Sedam je protiv, jedan je za, dakle, odluka je usvojena.“ (tadašnji kabinet je brojao sedam članova). Vidjeti: Marković, R. (2004.), *Ustavno pravo i političke institucije*, deveto popravljeno i osavremenjeno izdanje, Justinijan, Beograd, 222



se simbolično „kuhinjski kabinet“. Ipak, najznačajniju ulogu ima Vijeće za nacionalnu sigurnost u čiji sastav ulaze osim predsjednika i potpredsjednik, sekretar za vanjske poslove, sekretar za odbranu, direktor službe za vanredno planiranje, šef Generalštaba, i direktor CIA-e. Pored spomenutih organa postoji niz drugih komisija, biroa i službi za određene djelatnosti.<sup>18</sup>

## ODNOSI IZMEĐU PREDSJEDNIKA I KONGRESA

Osnovna svrha primjene principa podjele vlasti u SAD-u jeste nezavisnost svake grane vlasti u odnosu na druge grane vlasti. Ta samostalnost ne može biti aposolutna, jer funkcionisanje državnog aparata zahtijeva saradnju i komunikaciju svih grana vlasti i njihovih organa. Odnos zakonodavne i izvršne vlasti je kompleksan, i komponovan je tako da obje grane vlasti svoje odnose rješavaju sporazumno a ne blokadom ili uslovljavanjem. Odvojenost vlasti i dalje postoji kao načelo koje se prevashodno ogleda u činjenici da je Ustavom utvrđen institut inkompatibilnosti tj. nespojivost funkcije člana Kongresa i bilo koje druge službe u nadležnosti federacije.

Stroga podjela vlasti ne može funkcionisati u praksi bez određenih mehanizama koji će sve grane vlasti navesti da djeluju u funkcionalnom jedinstvu. To je postignuto sistemom „kočnica i ravnoteža“ (*checks and balances*), tako što je svakoj vlasti dato sredstvo da može u određenoj mjeri uticati na rad druge grane vlasti. Kongres utiče na predsjednika samim tim što donosi zakone. Naime, Ustavom je utvrđeno da pravom zakonodavne inicijative raspolažu isključivo članovi Kongresa. Osim što donosi zakone, Kongres izglasava i budžet. S tim u vezi može se zaključiti, da su zakonodavna i budžetska vlast Kongresa snažna sredstva uticaja, budući da predsjednik ne može upravljati bez propisanih pravila i trošenja novca.

Značajnim sredstvima uticaja na rad predsjednika raspolaže drugi dom Kongresa - Senat. Ustavom je određeno da Senat daje saglasnost na predsjednikova imenovanja najvažnijih saveznih funk-

---

18 Vasović, V. (2006.), *Savremene demokratije I*, JP Službeni glasnik, Beograd, 193



cionera (članovi kabineta, ambasadori i drugi diplomatski predstavnici, sudije Vrhovnog suda). Prije davanja saglasnosti, Senat često, u odgovarajućim odborima, organizuje razgovore o ličnosti predloženim na pojedina mjesta. Kada su u pitanju članovi kabineta, Senat, u pravilu, daje odobrenje, dok prilikom imenovanja sudija Vrhovnog suda mnogo ozbiljnije proučava biografije imenovanih kandidata. U pogledu imenovanja saveznih službenika u federalnim državama vremenom se razvila praksa tzv. „senatorske kurtoazije.“ U postupku imenovanja ovih službenika predsjednik je dužan tražiti mišljenje senatora izabranih u toj državi, što praktično znači da u svim imenovanjima u pojedinim državama osim predsjednika učestvuju i senatori iz te države.<sup>19</sup>

Predsjednikovo pravo da zaključuje međunarodne ugovore, također podliježe odobravanju Senata. Prilikom korištenja ovog prava predsjednik je dužan zatražiti odobrenje od Senata, a zaključeni međunarodni ugovor ne može stupiti na snagu bez njegove saglasnosti date dvotrećinskom većinom glasova. To prije svega znači da jedna trećina senatora može spriječiti predsjednika u efektivnom vođenju vanjske politike.<sup>20</sup> U cilju sprečavanja prava Senata da odbije međunarodne ugovore koje zaključuje predsjednik, uvedena je praksa zaključivanja izvršnih sporazuma (*executive agreements*). To su sporazumi koje predsjednik zaključuje bez saglasnosti Senata i njima treba da budu regulisana manje važna i drugostepena pitanja u odnosima između SAD-a i drugih država. Međutim, neka veoma značajna pitanja, odnosno ugovori zaključeni sa drugim zemljama, podvedeni su pod formu „izvršnih sporazuma“ čime je bila izbjegnuta potreba traženja saglasnosti Senata. Broj izvršnih sporazuma vrtoglavo raste na račun međunarodnih ugovora, i oni predstavljaju značajno sredstvo osamostaljivanja predsjednika u

19 U slučaju da predsjednik propusti da zatraži mišljenje senatora ili postupi suprotno dobijenom mišljenju, nastupa djelovanje mehanizma „senatorske kurtoazije“, prema kome ostali senatori iz kurtoazije, čak i oni iz „predsjednikove“ partije, štiteći svoje privilegije, podržavaju svog „zaobiđenog“ kolegu i glasaju protiv predmetnog imenovanja. Vidjeti: Jovičić, M., *Ibid.*, 108

20 Najpoznatiji primjer je odbijanje Senata 1920. godine da odobri Versajski ugovor čiji je idejni tvorac bio predsjednik SAD-a Vudro Vilson.



vođenju vanjske politike i njegovo izbjegavanje nadzora Senata. Ovu praksu u više navrata ozakonio je Vrhovni sud, koji je izvršnim sporazumima priznao istu vrijednost kao i formalno zaključenim ugovorima.

Kongres raspolože istražnom funkcijom pomoću koje kontroliše rad izvršne vlasti. On ima ovlaštenja da imenuje *ad hoc* odbore, istražne odbore ili komisije koje mogu provoditi ispitavanja o svakom pitanju, koje je od javnog interesa po njihovoj ocjeni. Istrage se sprovode u vezi sa određenim ličnostima ili sa pitanjima značajnim za zakonsku regulaciju ili općenito za javni život. Istražni odbor ima pravo da pozove na svjedočenje bilo kojeg građanina SAD-a uključujući i državne funkcionere koji su dužni da se odazovu pozivu i daju traženi iskaz. U protivnom mogu biti optuženi za uvredu Kongresa i osuđeni. Pred istražnim odborima raspravlja se o cijelom nizu značajnih pitanja koja izazivaju ogromno interesovanje američke javnosti.

Neki autori smatraju da postojanje i rad ovih istražnih odbora omogućavaju miješanje zakonodavne u rad izvršne vlasti i uvođenje izvjesnih oblika nadzora nad tim radom, čime se dovodi u pitanje primjena načela podjele vlasti. Nadalje, Kongres ima i određena ustavotvorna ovlaštenja koja se odnose na njegovu ulogu u vezi promjena Ustava, kao i izborna ovlaštenja u vezi sa izborom predsjednika i potpredsjednika SAD-a. U slučaju da dva ili više kandidata dobiju jednak broj glasova, o predsjedniku odlučuje Predstavnički dom, dok Senat bira potpredsjednika.

U slučaju neustavnog djelovanja predsjednika, Kongres je ovlašten da podigne optužnicu, tj. *impeachment*. Službena tužba (*impeachment*) je mjera preuzeta iz engleske pravne tradicije koja je ugrađena u savezni ustav i ustave svih saveznih država (osim u ustav države Ontario). Ovim ustavnim mehanizmom uspostavljena je predsjednikova odgovornost prema zakonodavnom tijelu, i pored nepostojanja njegove političke odgovornosti. Ova odgovornost je krivična, što znači da je predsjednik krivično odgovoran u slučaju izdaje, primanja mita i drugih teških zločina i

prijestupa.<sup>21</sup> Obzirom da su ustavne odredbe o tužbi (*impeachment*) skromnog sadržaja, svaki puta kada do njega dođe, procedura se vodi precedentno, po uzoru na prethodne postupke.

Formalno, ovaj postupak se izvodi u dva osnovna koraka. Prvi korak podrazumijeva da Predstavnički dom podiže optužnicu protiv bilo kojeg federalnog službenika, za kojeg se ustanovi da je prekršio određene ustavne odredbe o izdaji, korupciji, teškim zločinima i drugim prijestupima. Problem predstavlja tumačenje izraza „teški zločini“, a posebno „drugi prijestupi“, pa se često dešava da se politička neprijateljstva i političke razmirice pokušavaju okvalifikovati kao ustavni prekršaji. Službena tužba se podiže većinom glasova članova Predstavničkog doma. Drugi korak sastoji se u suđenju i izricanju presude. Ovi postupci se vode na sjednicama Senata, kojem u tom slučaju predsjedava njegov stalni predsjednik, tj. potpredsjednik SAD-a. Jedino u slučaju suđenja predsjedniku SAD-a, zbog očiglednog sukoba interesa, sjednicom Senata predsjedava predsjednik Vrhovnog suda. Senat svoju odluku donosi dvotrećinskom većinom glasova. Iako je u ustavni sistem SAD-a uvedena, kao mjera koja je trebala da „ograniči“ ogromnu moć predsjednika, službena tužba se do sada više primjenjivala protiv drugih federal-

---

21 Riječ je o pravnoj odgovornosti šefa države za krivična djela izdaje, veleizdaje, teška kršenja ustava i najteža krivična djela. Postupak se pokreće službenom tužbom, koju u pravilu podiže Predstavnički dom parlamenta a odluku donosi Senat. Postupak o utvrđivanju krivične odgovornosti šefa države oponaša redovni sudski postupak. Pravilo o krivičnoj odgovornosti u sebi sadrži pravno-političke elemente odgovornosti. Njegova konačna sankcija je razrješenje šefa države, tj. njegovo uklanjanje sa javne funkcije. Pokretanje postupka, rokovi i istrage sadrže niz specifičnosti koji proizilaze iz specifične prirode krivičnog djela i posebnog položaja okrivljenog. Ove specifičnosti se najčešće ogledaju u tome da je za pokretanje postupka, ako optužnicu podiže parlament potrebna kvalifikovana većina ili u činjenici da konačnu odluku donosi nezavisan ustavni organ. Time se nastoji zaštititi princip podjele vlasti u smislu ostvarivanja ravnoteže u sistemu vlasti, te onemogućiti političku zloupotrebu pravila o krivičnoj odgovornosti šefa države. Ovaj oblik odgovornosti treba razlikovati od krivične odgovornosti šefa države prema pravilima općeg prava, za koja on, u pravilu uživa imunitet sve dok se nalazi na funkciji. Nakon prestanka mandata postupak se pokreće i vodi pred redovnim sudovima.



nih službenika, mada nije „zaobišla“ ni predsjedničku funkciju.<sup>22</sup> U konačnici, u slučaju pozitivnog glasanja impichment ima za posljedicu uklanjanje sa dužnosti, što ne isključuje krivično gonjenje od strane redovnog suda.

Predsjednik SAD-a nije politički odgovoran pred zakonodavnim tijelom. On ostaje na funkciji sve do isteka četvorogodišnjeg mandata, bez obzira kakvu politiku vodio i bez obzira da li su Kongres ili birači zadovoljni ili ne tom politikom. Posljedice za svoj rad on može snositi na sljedećim izborima, tako što, ako se kandiduje, ne bude ponovo izabran. Dakle, načelo podjele vlasti je u ovom pogledu dosljedno primijenjeno, izvršna vlast je nezavisna u odnosu na zakonodavnu vlast i nema pred njom političku odgovornost.

Na početku svake godine (3. januara) predsjednik upućuje Kongresu „poruku o stanju Unije“. Ova poruka sadrži analizu cjelokupnog političkog stanja zemlje i prijedlog zakonodavnih i drugih mjera koje predsjednik namjerava poduzeti u cilju poboljšanja stanja u državi. Drugim riječima, ona predstavlja svojevrsni predsjednikov zakonodavni program i značajno sredstvo uticaja na zakonodavnu djelatnost Kongresa. Na taj način, iako ne raspolaže formalnim pravom zakonodavne inicijative, predsjednik ovim porukama inicira značajan dio saveznog zakonodavstva. Ustavna odredba je ovlastila predsjednika da se brine o tačnom izvršavanju zakona. Ovo ovlaštenje obuhvata pravo donošenja podzakonskih propisa. Za njihovo donošenje nije potrebno posebno zakonsko ovlaštenje, s tim što oni moraju biti u skladu sa zakonom. Zbog velike preopterećenosti Kongresa u pogledu normativnog regulisanja sve većeg broja pitanja, zakonodavni organ značajan dio svojih zakonodavnih ovlaštenja prenosi na predsjednika. Zakonima koji sadrže osnovne i načelne odredbe, Kongres ovlašćuje predsjednika da u potpunosti uređuje određenu materiju. Protivnici delegiranog zakonodavstva smatraju da je ovakav način protivustavan, ali je

---

22 Službena tužba je podignuta protiv dva predsjednika SAD-a. Godine 1868. protiv predsjednika Endrjua Džonsona koji je odlukom Senata oslobođen i 1998. godine protiv predsjednika Bila Klintona (afera Lewinski), koji je također oslobođen. Predsjednik SAD-a Ričard Nikson je optužbu preduhitrio, tako što je 1974. godine dao ostavku (afera Votergejt).

Vrhovni sud svojim odlukama zauzeo stajalište kojim prihvata delegiranje zakonodavnih ovlaštenja.

Najmoćnije sredstvo kojim raspolaže predsjednik u pogledu njegovog uticaja na zakonodavno tijelo je njegovo pravo na korištenje veta.<sup>23</sup> Naime, Ustavom je predviđeno pravo predsjednika da kao šef izvršne vlasti potpisuje sve zakone, naredbe i ostale odluke donesene u Kongresu. Na taj način Ustav je povezoao zakonodavnu i izvršnu vlast iako ih je prethodno razdvojio. Nakon što Kongres, odnosno oba njegova doma, usvoje prijedlog zakona u istovjetnom tekstu, dostavljaju ga predsjedniku. On ima tri mogućnosti za postupanje: može da potpiše zakonski prijedlog čime on postaje zakon, tj. stiče punu pravnu snagu i važnost; može da stavi veto na ponuđeni tekst i time spriječi stupanje zakona na snagu; i može da ne učini ništa. U prvoj opciji završen je zakonodavni ciklus. U drugom slučaju, kada predsjednik odbije da potpiše prijedlog zakona, on svoj veto, tj. zabranu da zakon stupi na snagu, obrazlaže i sa svojim primjedbama vraća Kongresu.<sup>24</sup> Razlozi predsjednikovog veta mogu biti različiti. Nakon što dobije od predsjednika nepotpisan prijedlog zakona, Kongres ima dvije mogućnosti kako da postupi. Može da razmotri i usvoji predsjednikove primjedbe, ponovo usvoji zakon u domovima i u tako prilagođenom obliku ponovo ga vrati predsjedniku koji će ga sigurno potpisati, budući da ne postoje razlozi zbog kojih bi ga ponovo odbio. U slučaju da Kongres nema namjeru da mijenja zakonski prijedlog, on može ponovo da

---

23 U vezi s pravom na korištenje veta sukobljavala su se dva shvatanja. Prema jednom koje je preovladavalo prvih decenija nakon donošenja Ustava, predsjednik može da upotrijebi veto samo ukoliko smatra da je zakon usvojen u Kongresu protivustavan. Prvi predsjednici su veto ulagali iz ovog razloga. Po drugom shvatanju, kome opravdanje pruža ustavni tekst koji ne postavlja uslove za korištenje veta, predsjednik može da odbije potpisivanje zakonskog prijedloga uvijek kada smatra da je rješenje koje prijedlog sadrži necjelishodno ili na drugi način neodgovarajuće. Ovom shvatanju se u praksi prvi priklonio predsjednik Džekson tridesetih godina 19. vijeka i ono od tada preovladava. Vidjeti: Jovičić, M. *Ibid.*, 106

24 Po broju vetom zaustavljenih zakona izdvajaju se dvojica američkih predsjednika. Predsjednik Klivlend je pravo veta koristio 684 puta, dok je predsjednik Ruzvelt veto stavio na 631 zakon.



glasa o svom tekstu i ukoliko ga oba doma Kongresa usvoje dvotrećinskom većinom glasova, prijedlog će i bez predsjednikovog potpisa postati zakon.

U prvom slučaju, kada Kongres prihvati predsjednikove prijedbe, manifestuje se dominacija izvršne vlasti nad zakonodavnom, dok u drugom slučaju, kada Kongres kvalifikovanom većinom zaobiđe predsjednikov veto, dolazi do izražaja prednost zakonodavne vlasti u odnosu na izvršnu. Treća opcija podrazumijeva da predsjednik ne poduzima ništa u vezi sa zakonskim prijedlogom. Ustavom je određeno da ukoliko u roku od deset dana (ne računajući nedjelje) predsjednik ne potpiše zakon, niti ga vrati Kongresu sa svojim vetom, zakon stupa na snagu i bez predsjednikovog potpisa. Međutim, ovo se ne dešava nikada budući da predsjednici ili potpišu zakon ili ga vrata Kongresu.

S tim u vezi, Ustav je jasno precizirao obavezu Kongresa da predsjedniku ostavi deset radnih dana za reagovanje. To znači da ukoliko Kongres pošalje predsjedniku prijedlog zakona i potom završi svoje zasijedanje, ne ostavivši predsjedniku ustavni rok od deset dana da zakon potpiše ili ga vetira, prijedlog neće postati zakon, jer je zakonodavno tijelo spriječilo njegovo vraćanje odlaganjem svoga rada. Drugim riječima, ukoliko Kongres zakonski prijedlog dostavi predsjedniku na potpis u toku posljednjih deset dana prije završetka zasijedanja, predsjednik ga ne reagujući ni na koji način, može jednostavno zanemariti, jer mu je s formalne tačke gledišta uskraćena mogućnost da svoj stav iznese u Ustavom predviđenom roku od deset dana. Zbog toga je ova varijanta veta u praksi dobila naziv „džepni veto“ (*pocket veto*).

Džepni veto ima apsolutni karakter, jer nema načina da zakon zaustavljen na ovaj način bude usvojen u Kongresu. Američki predsjednici vrlo često koriste ovu varijantu veta, kojom na bezbolan način, bez upuštanja u političke sukobe sa vrlo neizvjesnim ishodom, sprečavaju donošenje nekih zakona. Suspenzivni veto koji na opisani način i u ostavljenom ustavnom roku ulaže predsjednik, u praksi se pretvara u apsolutni veto, obzirom da je veoma teško obezbijediti dvotrećinsku većinu za ponovno izglasavanje zakona.

Sve prethodno izloženo govori u prilog ogromnoj ulozi predsjednika u zakonodavnom procesu. To je dalo povoda da se o predsjedniku u SAD-u sarkastično govori kao o trećem domu Kongresa. Važno je naglasiti da predsjednik može vetirati prijedlog zakona samo u cijelosti, a ne samo pojedine njegove odredbe. To znači da predsjednik mora da bira protiv kojih će zakona upotrijebiti veto i ne može to učiniti zbog neslaganja sa određenim dijelovima zakona. S druge strane, ni Kongres ne može nadglasavanjem odbiti svaki predsjednikov veto. Ako bi do toga došlo, vlast bi bila u blokadi i trajnoj krizi. Zbog toga su predsjednik i Kongres primorani da rade sporazumno u interesu funkcionisanja vlasti i dobrobiti cijele nacije.

Iz prethodno izloženog vidljivo je da sistem „kočnica i ravnoteža“ svaku granu vlasti čini odgovornom različitoj političkoj grupi, odnosno svaka grana vlasti raspolaže sredstvima kojima može u određenoj mjeri uticati na drugu granu vlasti. Kongres je, kao zakonodavno tijelo, uravnotežen postojanjem dva doma. U izvjesnoj mjeri je kontrolisan od strane predsjednika države koji ima pravo veta na zakone donesene u Kongresu. S druge strane, zakonodavnom tijelu je, u odnosu na predsjednika, data mogućnost da ponovnim izglasavanjem zakona zaobiđe njegov veto, a dato mu je i pravo da pokrene postupak opoziva predsjednika (*impeachment*). Senat odobrava međunarodne ugovore koje predsjednik zaključuje i daje saglasnost na imenovanja najvažnijih saveznih funkcionera, što predstavlja značajno sredstvo uticaja na rad predsjednika.

Dakle, da bi se politički procesi nesmetano odvijali i predsjednik i Kongres su prisiljeni da rade sporazumno, odnosno, s pravom se može reći da je kompromis suštinski aspekt odnosa između zakonodavne i izvršne vlasti u političkom sistemu SAD-a.

S tim u vezi, Šefko Kurtović smatra da različito trajanje mandata centralnih organa vlasti, u smislu izražavanja volje biračkog tijela, primorava organe vlasti da se međusobno usklade. Prema njemu, zakonodavno tijelo nije jedini predstavnik trenutnog mišljenja naroda, nego je to i predsjednik. Osim toga trenutno mišljenje naroda je stepenovano, tj. postoje različiti stepeni trenutačnosti. Najbliži neposrednom trenutnom mišljenju naroda je Predstavnički dom, koji se svake dvije godine obnavlja u cijelosti. Nešto



manje za trenutno mišljenje je vezan Senat, jer on u svom sastavu ima jednu trećinu senatora koji su izabrani kad i posljednji saziv Predstavničkog doma, jednu trećinu senatora koji su izabrani kad i prethodni saziv Predstavničkog doma, tj. dvije godine prije i jednu trećinu senatora koji su izabrani kad i pred-prethodni saziv Predstavničkog doma, tj. četiri godine prije. Time je Senat predstavnik nešto duže trenutačnosti (od dvije do šest godina). Uz to, predsjednik je (obzirom da je biran na mandat od četiri godine, a posebno ako je biran drugi put), još nezavisniji od trenutnog stanja javnog mišljenja. Shodno tome su, kako ističe Šefko Kurtović, „različitim trajanjem mandata organa vlasti - trajna, manje trajna i najnovija volja biračkog tijela prisiljena da se usklade“.<sup>25</sup>

Vremenom je dolazilo do neizbježnog modifikovanja odnosa zakonodavne i izvršne vlasti. Ono je djelimično vršeno putem amandmana na Ustav i u postupku njegovog tumačenja, prije svega u praksi, u skladu sa promijenjenim društvenim prilikama. Pokazalo se da se načelo podjele vlasti, utvrđeno Ustavom, ne odlikuje statičnošću, već da je promjenjive sadržine, živo i dinamično. Tako u različitim periodima razvoja SAD-a možemo govoriti o vladavini Kongresa (tokom 19. vijeka). Ovaj period jedan od američkih predsjednika, Vudro Vilson, naziva „kongresnom vladavinom“. U tom periodu Kongres je na razne načine, pa i zakonskim propisima nastojao ograničiti vlast predsjednika. Nasuprot tome, početak 20. vijeka obilježen je dvojicom „jakih“ predsjednika, Teodorom Ruzveltom i Vudroom Wilsonom, dok sa Frenklinom Ruzveltom započinje savremena era dominacije izvršne vlasti. Ipak, pogrešno je misliti da je danas uloga Kongresa beznačajna u američkom političkom sistemu. On je i dalje značajno središte političke moći, zadržavši svoje prerogative na području saveznog zakonodavstva, odobravanja i kontrole budžeta, davanjem saglasnosti na izbor saveznih funkcionera i obavljanja niza drugih poslova. Time je Kongres i danas zadržao ulogu vrhovnog političkog predstavništva.

Stabilnosti američkog predsjedničkog sistema, a posebno njegovoj efikasnosti u velikoj mjeri doprinosi postojanje dvopartij-

---

25 Kurtović, Š., *Ibid.*, 123.



skog sistema. U SAD-u dominiraju dvije velike partije, Demokratska i Republikanska (osim njih, posebno u pojedinim državama, postoje i druge partije koje su uglavnom beznačajne). Nesumnjivo najveći uticaj na nastanak dvopartijskog sistema ima uspostavljanje većinskog izbornog sistema sa uninominalnim izbornim jedinicama, preuzetog od engleskog uzora. Obje partije karakteriše nepostojanje formalnog članstva, nepostojanje čvršće uobličene ideologije i dugoročnog programa. Međutim, njihova osnovna obilježja, značajna za funkcionisanje predsjedničkog sistema, su nepostojanje hijerarhijske i centralizovane organizacije<sup>26</sup> i nepostojanje stranačke discipline. To znači da američki predsjednički sistem nije ustanovljen, za razliku od parlamentarnog sistema, na principu partijske vladavine. Naime, u obavljanju poslova predsjednik ne postupa kao lider jedne partije. U vršenju svojih ovlasti on je nezavisan od sopstvene partije i istovremeno može da dobije podršku i od protivničke partije. U praksi se ovi elementi često javljaju kao posljedica organizacijske strukture i ograničene uloge ovih partija na saveznom nivou. Dakle, uloga dvije vladajuće partije je u suštini izborna, a ne vladajuća. Tome doprinosi samo ustrojstvo partija (izborne koalicije sastavljene od 50 partija iz država), koje vezuju izborni ciljevi, što isključuje mogućnost njihove vladajuće uloge kao u parlamentarnom sistemu. Osim toga, stranačka nedisciplina jedno je od značajnih obilježja američkog političkog sistema.

Obzirom da političke partije nemaju čvrstu organizaciju, niti stranačku disciplinu, predsjednik SAD-a je u mogućnosti da se oslanja na neposredan narodni izbor, jer ga njegova partija ne ograničava, niti ga protivnička partija sputava u njegovim aktivnostima. U protivnom, funkcionisanje američkog predsjedničkog sistema bilo bi dovedeno u pitanje. Ako bi moć predsjednika SAD-a zavisila od postojanja stabilne većine njegove partije u oba doma Kongresa, on bi se vrlo brzo, *de facto*, našao u položaju predsjednika vlade u dvostranačkom parlamentarnom sistemu. Nadalje, njegova moć bi

---

26 Obje velike nacionalne partije su u suštini koalicije partija koje postoje u državama, pa se s pravom kaže da ne postoji jedna Demokratska partija, već 50 njih, kao što i Republikansku partiju sačinjava 50 partija. Vidjeti: Jovičić, M., *Ibid.*, 136-137



zavisila i od utjecaja kojeg ima nad tom većinom. Pod pretpostavkom da taj utjecaj imaju i stranački lideri, uloga predsjednika bila bi samo titularna. S tim u vezi odsustvo stranačke discipline osigurava trajnu saradnju Kongresa i predsjednika. Bez obzira kakav bio odnos snaga u Kongresu, bilo da predsjednikova partija ima većinu u oba doma ili samo u jednom ili je nema, predsjednik ne može računati na stalnu podršku disciplinovane većine svoje partije, niti će biti ograničen sistemskim djelovanjem opozicije iz suprotne partije.

## ZAKLJUČAK

Princip stroge podjele vlasti u predsjedničkom sistemu SAD-a podrazumijeva međusobnu nezavisnost predsjednika, kao izvršne, i Kongresa, kao zakonodavne vlasti. Predsjednik i Kongres su neposredno izabrani od strane građana, te na taj način raspolažu samostalnim i nezavisnim političkim legitimitetom. Iz toga proizilazi osnovno obilježje predsjedničkog sistema SAD-a koje se ogleda u činjenici da jedna vlast ne može da utiče na egzistenciju druge vlasti, odnosno parlament ne može razriješiti predsjednika, koji s druge strane, nema mogućnost raspuštanja parlamenta. Zakonodavna i izvršna vlast imaju fiksne izborne mandate koji predstavljaju njihove sopstvene izvore legitimnosti. Suština predsjedničkog sistema ogleda se u položaju i organizaciji izvršne vlasti. Sve funkcije izvršne vlasti sjedinjene su u jednom izvršnom organu (monocefalna egzekutiva), tako da predsjednik SAD-a istovremeno vrši funkciju šefa države i šefa vlade. Ne postoji bicefalna struktura izvršne vlasti karakteristična za parlamentarni sistem.

Predsjednik i Kongres vrše različite vlasti i nalaze se u odnosu čiste podjele vlasti. Da bi se omogućila saradnja dviju vlasti, i ujedno spriječila paraliza sistema vlasti, u vidu potpunog odvajanja i izolacije jedne vlasti u odnosu na drugu, predviđena su određena sredstva uticaja između zakonodavne i izvršne vlasti. S tim u vezi uspostavljen je sistem „kočnica i ravnoteža“, koji povezuje dvije grane vlasti u jednu funkcionalnu cjelinu. Kongres utiče na predsjednika samim tim što donosi zakone i usvaja budžet. Gornji dom Kongresa, Senat, ima posebna sredstva uticaja na šefa države.

Senat daje svoju saglasnost na predsjednikova imenovanja visokih funkcionera, i što je važnije posjeduje široka ovlaštenja u oblasti vanjske politike. Parlament je ovlašten da protiv neustavnog djelovanja predsjednika pokrene postupak njegove krivične odgovornosti, tako da jedan od njegovih domova podiže optužnicu, a drugi donosi presudu. S druge strane, Predsjednik raspolaže snažnim sredstvom uticaja na zakonodavnu vlast izraženim kroz njegovo pravo suspenzivnog veta na zakone koje donosi parlament.

Funkcionisanje američkog predsjedničkog sistema u mnogo čemu zavisi od partijskog sistema, kojeg odlikuje visok stepen elastičnosti. Naime, dvije najjače političke partije nemaju čvrstu organizacijsku i hijerarhijsku strukturu. Direktna posljedica takvog načina organizovanja političkih partija je nezavisnost izabranih članova Kongresa koji vode samostalnu politiku, bez postojanja bilo kojeg oblika partijske discipline. Upravo ta činjenica određuje nezavisno djelovanje predsjednika SAD-a kojeg poslanici njegove partije u Kongresu ne ograničavaju, ali mu istovremeno ne daju bezrezervnu podršku, niti ga izabrani predstavnici konkurentske partije sistemski sputavaju, tako da se on u vođenju svoje politike može osloniti na neposredan narodni izbor. U protivnom, postojanje političkih partija sa čvršćom organizacijom koje bi vodile trajnu politiku, dovelo bi u pitanje ovakvo funkcionisanje sistema u cijelini.

Na kraju možemo konstatovati da je Ustav SAD-a iz 1787. godine uspostavio ravnotežu zakonodavne i izvršne vlasti, koja je zasnovana na principu stroge podjele vlasti, tj. na potpunoj organizacijskoj odvojenosti dvije vlasti. Istovremeno, da bi sistem vlasti uspješno funkcionisao, predsjednik i Kongres sarađuju kroz sistem „kočnica i ravnoteža“, i temeljem kompromis, koji predstavlja suštinski aspekt te saradnje.

## LITERATURA

1. **Deren-Antoljak**, Štefica (1983.), *Politički sistem Sjedinjenih Američkih Država: temelji i oblici*, Sveučilišna naklada Liber, Zagreb
2. **Hartman**, Jurgen (2006.), *Politički sustavi Velike Britanije, SAD i Francuske*, Politička kultura, Zagreb



3. **Jovičić**, Miodrag (2006.), *Veliki ustavni sistemi: elementi za jedno uporedno ustavno pravo*, Službeni glasnik i Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd
4. **Kurtović**, Šefko (1993.), *Opća povijest prava i države: Novi vijek*, (treće izmijenjeno izdanje), Sveučilišna tiskara, Zagreb
5. **Marković**, Ratko (2004.), *Ustavno pravo i političke institucije*, (deveto popravljeno i osavremenjeno izdanje), Justinijan, Beograd
6. **Montesque**, Šarl De (2011.), *O duhu zakona*, Zavod za udžbenike, Beograd
7. **Petrović**, Snežana (2006.), *Veliki politički sistemi*, Dosije, Beograd
8. **Vasović**, Vučina (2006.), *Savremene demokratije I*, Službeni glasnik, Beograd
9. **Zlokapa**, Zdravko (2000.), *Demokratski politički sistemi: stvoreni da traju*, Pravni fakultet Univerziteta u Banja Luci-Centar za publikacije, Banja Luka

## RELATIONSHIP BETWEEN THE LEGISLATURE AND THE EXECUTIVE IN THE POLITICAL SYSTEM OF THE UNITED STATES

### ABSTRACT

*This paper examines a relationship of the legislature and the executive in Presidential System of the United States. In the introductory part, the principle of separation of powers, which represents the foundation of American presidentialism, was analyzed. Subsequently, the overview of the Constitution, its structure and election of central political institutions is provided with a view to raising questions that concern the relationship between the President and Congress. In the end, it is concluded that the legislature and the executive, irrespective of their principle differences, are in position to harmonize their actions for the sake of nation's well-being.*

**Keywords:** *the legislature and the executive, constitution, the system of power, separation of powers.*