

FEDERALIST ŠT. 51*

H kakšnim sredstvom pa se pravzaprav čisto nazadnje sploh še lahko zatečemo, če si želimo v praksi ohraniti nujno delitev moči med različnimi oddelki, kot nam je naloženo v ustavi? Edini pravi odgovor, ki ga je moč podati na to vprašanje je, da so vsi ukrepi, ki so zgolj zunanji, neustrezni, ter da je potrebno omenjeno pomanjkljivost odpraviti, saj nam bo šele to omogočilo urediti notranjo sestavo vlade tako, da se bodo lahko njeni različni sestavni deli, s pomočjo medsebojnih odnosov, spremenili v sredstvo, ki jim bo omogočilo, da bodo lahko eden drugega ohranjali na ustreznih položajih. Ne domišljam si, da mi bo v celoti uspelo razviti to pomembno idejo, zato si bom dovolil le nekaj splošnih opazk, ki bodo le-to, kot upam, vsaj nekoliko osvetlile in nam s tem omogočile, da si ustvarimo pravilnejšo sodbo o načelih in sestavi vlade, ki jih načrtuje skupščina.

Če pa si namreč zares želimo položili primerne temelje za ločeno in oddvojevano izvajanje različnih moči vlade, katero je v določeni meri vsepovsod spoznano kot bistveno za ohranjanje svobode, potem je očitno, da bi moral imeti vsak oddelk svojo lastno voljo. V skladu s tem pa bi moral biti organiziran tako, da bi imeli člani vsakega oddelka kar najmanjši vpliv na imenovanje članov drugih vej oblasti. Toda, če si zares želimo rigorozno spoštovati omenjeno načelo, bo le-to od nas zahtevalo, da morajo vsa imenovanja na najvišje izvršilne, zakonodajne in sodne položaje svojo avtoriteto črpati iz istega vira in bo ljudem, ki se nahajajo na omenjenih položajih, onemogočeno vsakršno medsebojno občevarje. Mogoče pa načrta, ki predvideva vzpostavitev več različnih vej oblasti, ne bi bilo tako težko udejanjiti v praksi, kot to izgleda, če o njem zgolj razmišljamo. Seveda pa bi izvedba načrta povzročila kar nekaj težav in dodatnih stroškov in zato so določeni odkloni od omenjenega načela dopustni. Še posebej neprimerno bi bilo togo vztrajati pri omenjenem načelu pri ustanavljanju sodnega oddelka, in sicer kot prvič zato, ker je posebna usposobljenost njegovih članov bistvena, zato bi največjo skrb morali posvetiti predvsem načinu izbire, ki bi kar najbolje zagotavljal tovrstno usposobljenost, drugič pa zato, ker bi stalna služba, ki bi jo prinašalo imenovanje v omenjeni oddelk, zagotovo kaj kmalu odpravila vsakršen občutek odvisnosti od oblasti, ki te službe podeljuje.

Prav tako je očitno, da bi morali biti, če je to le mogoče, člani posameznih oddelkov, kar se tiče dohodkov, ki jih prinaša njihova služba, čim manj odvisni od članov drugih oddelkov. Če namreč uradniki ali sodniki za časa svojega službovanja glede dohodkov, niso neodvisni od zakonodajnega zbora, potem je tudi njihova neodvisnost na vseh drugih področjih zgolj navidezna. Najbolje pa se lahko zaščitimo pred postopno koncentracijo različnih moči v enem samem oddelku na ta način, da tistim, ki te oddelke upravljajo, omogočimo nujno potrebno osebno

* Poglavlje Federalist No. 51: Madison v: Aleksander Hamilton, James Madison in John Jay (1982): *The Federalist Papers*, Bantam Books, New York.

motivacijo ter ustavna sredstva, s pomočjo katerih se bodo lahko uprli kakršnemu-koli vmešavanju s strani ostalih. Dana zaščita pa mora biti seveda v vseh primerih sorazmerna z nevarnostjo napada. Častihlepnost mora tako postati sredstvo, s katerim se bomo lahko borili proti častihlepnosti. Koristi posameznika moramo torej navezati na ustavne pravice, ki pripadajo njegovemu položaju. Že kratek razmislek o človeški naravi nam pove, da utegnejo biti taka sredstva nujna, če želimo preprečiti zlorabe pri vladanju. Sicer pa, ali ni vladanje samo najmogočnejši odraz človeške narave od vseh? Če bi bili ljudje angeli, potem ne bi potrebovali vlade. Če pa bi, v nasprotju s tem, angeli vladali ljudem, potem ne bi potrebovali niti notranjega niti zunanjega nadzora nad vlado. Pri vsakem poskusu oblikovati vlado, ki naj bi jo ljudje izvajali nad ljudmi, pa je največja težava naslednja: najprej moramo vlado usposobiti za to, da bo zmožna nadzorovati tiste, katerim vlada, nato pa jo moramo prisiliti še k temu, da bo nadzorovala samo sebe.

Odvisnost vlade od ljudstva nedvomno predstavlja najpomembnejši nadzor nad vladanjem, vendar pa so izkušnje človeštvo poučile o nujnosti pomožnih varnostnih ukrepov. To politiko medsebojnega nadzora s pomočjo zoperstavljenih in med seboj nasprotujočih si interesov, ki je posledica pomanjkanja pravih motivov, pa lahko zasledujemo skozi celoten sistem človeških odnosov. Še prav posebej pa je omenjena politika očitna pri vseh sekundarnih porazdelitvah moči, kjer je njen cilj vedno razdeliti in urediti posamezne urade na tak način, da lahko vsak urad nadzira vse ostale. Na ta način pa se osebni interesi vsakega posameznika sprevržejo v čuvanje javnih pravic. Nič manj pa ni prisotnost omenjenih iznajdb, ki so plod preudarnosti, potrebna pri porazdeljevanju najvišjih moči države. Seveda pa ni mogoče prav vsakemu oddelku podati enake samoobrambne moči. V republikanski vladi je namreč zakonodajna oblast nujno vedno prevladujoča. To neprijetnost pa lahko ozdravimo na ta način, da razdelimo zakonodajno oblast na različne veje ter jo tako s pomočjo različnih načinov volitev in različnimi načeli delovanja razcepimo. Le-te pa naj bi bile med seboj čim manj povezane oziroma le toliko, kolikor to dopuščata narava njihovega skupnega delovanja ter njihova skupna odvisnost od družbe. Vendar pa bo mogoče le-to potrebno zaščititi pred nevarnostjo vmešavanja s še dodatnimi varnostnimi ukrepi. Tako kot pomembnost zakonodajne oblasti zahteva, da jo moramo razdeliti, pa hkrati šibkost izvršilne oblasti zahteva, da jo je potrebno okrepiti. Tisto, kar na prvi pogled pri zakonodajni oblasti izgleda kot njena absolutno negativna lastnost, je njena naravna obrambna sposobnost, s katero naj bi bili oboroženi izvršilni uradniki. Vendar pa je prav mogoče, da le-ta ne bi bila niti popolnoma varna niti sama po sebi zadostna. V normalnih okoliščinah najverjetneje ne bi bila izvajana s potrebno trdoto, v izjemnih pa bi bila lahko perfidno zlorabljena. Toda, ali ne bi bilo mogoče te pomanjkljivosti odpraviti s pomočjo ustrezne povezave med šibkejšimi oddelki ter šibkejšo vejo močnejšega oddelka, pri čemer bi slednjo lahko uporabili za podporo ustavnih pravic prvih, ne da bi bili le-ti pri tem preveč ločeni od pravic lastnega oddelka? Če so torej načela, na katerih temelje predložena opažanja pravilna, kot sem se sam uspel prepričati in bi služila za merilo tako posameznih državnih ustav kot tudi zvezne ustave, bi seveda brž ugotovili, da sicer slednja ni popolnoma usklajena z njimi, da pa so prve še toliko manj sposobne prestati tak preizkus.

Poleg tega pa obstajata še dve oceni, ki sta še posebej primerni za oceno ameriškega federalnega sistema, ki pa ga ocenjujeta z zares zanimivega stališča.

Prvič. V neki republiki je vsa moč, ki so se ji ljudje odrekli, dana v upravljanje eni sami vladi, zaščita proti uzurpaciji le-te pa se sestoji iz delitve vlade na različne in ločene oddelke. V združenih republikah Amerike pa je moč, ki so se ji ljudje odrekli najprej razdeljena med dve različni vladi, del te dodeljene moči pa je nato še razdeljen med različne ter med seboj ločene oddelke. S tem je pravicam ljudi dana dvojna zaščita. Različne vlade bodo nadzorovale ena drugo, obenem pa bo vsaka nadzirala tudi samo sebe.

Drugič. Zelo važno je, da v republiki ni le družba zaščiten pred zatiranjem svojih vladarjev, ampak da je tudi en del družbe zaščiten pred krivicami, ki bi mu jih lahko prizadejal kak drug del. Interesi različni razredov državljanov so namreč med seboj nujno različni. Če pa bi se večina uspela združiti ob kakem skupnem interesu bi bile pravice manjšine ogrožene. Obstajata le dva načina, na katera se lahko zaščitimo pred tem zlom. Eden je ta, da ustvarimo v skupnosti voljo, ki je neodvisna od večine, se pravi od družbe same, drugi pa je ta, da v družbi priznamo toliko različnih vrst državljanov, da bo postalo nepravilno povezovanje večine na ravni le-te kot celotne zelo malo verjetno, če že ne kar neizvedljivo. Prvi način prevladuje v vseh vladah, ki temelje na dedni ali samozvani moči. Vendar pa je to v najboljšem primeru le negotova zaščita, kajti moč, ki je neodvisna od družbe, se lahko zavzame tako za nepravilne nazore večine kot za legitimne interese manjšinske stranke, lahko pa se obrne tudi proti obema strankama. Ponazorimo si torej drugi način na primeru federalne republike Združenih držav. S tem ko bo vsa oblast izhajala iz družbe in bo od nje tudi odvisna, bo le-ta razdrobljena na toliko delov, interesov in različnih razredov državljanov tako, da interesno povezovanje večine ne bo moglo več ogroziti pravic posameznikov in manjšin. V svobodni vladavini mora biti namreč državljanskim pravicam zagotovljena ista stopnja zaščite kot verskim svoboščinam. Le-ta se v prvem primeru sestoji iz množice interesov, v drugem pa iz množice sekt. Stopnja zaščite v obeh primerih pa bo odvisna predvsem od števila interesov in sekt, zato lahko sklepamo, da je le-ta odvisna predvsem od velikosti države oziroma števila ljudi, ki so združeni pod isto vlado. Tak pogled na obravnavani predmet vsem iskrenim in zainteresiranim prijateljem republikanske vlade še prav posebej priporoča, naj se zavzamejo za pravi federalni sistem, saj nam le-ta razodeva, da bo zatiralsko povezovanje večine toliko bolj naraščalo kolikor bolj se bo ozemlje Zveze drobilo v bolj omejene zvezne Enote ali Države: najboljša zaščita pravic vseh razredov državljanov v republikanskem modelu pa bo tako zmanjšana: s tem pa posledično tudi stabilnost in neodvisnost nekaterih članov vlade. Iz tega pa sledi, da je potrebno sorazmerno temu ojačiti le prvo vrsto zaščite. Pravičnost pomeni konec vladavine. Ona predstavlja cilj civilne družbe, za katero si je vedno in si tudi vedno bo prizadevala, dokler ne bo udeležena ali vsaj dokler v prizadevanju zanjo le-ta ne bo izgubila svoje svobode. O družbi, katere ureditev dovoljuje, da se lahko močnejša frakcija brez težav združi in zatre šibkejše, lahko zatrdimo, da v njej vlada anarhija tako kot v naravnem stanju, v katerem šibkejši posameznik ni zaščiten pred nasiljem močnejšega, zaradi česar so se bili pozneje prav močnejši posamezniki zavoljo negotovosti svojega

položaja prisiljeni podrediti vladi, ki je bila sposobna zaščititi, tako slabotne kot tudi njih same. Zato bi v prvotnem stanju v močnejših frakcijah oziroma strankah najverjetneje postopoma prevladal podoben motiv, na podlagi katerega bi si one želele vlado ki bi bila sposobna zaščititi vse stranke, tako šibke kot tudi močnejše. Če bi se torej, na primer, država Rhode Island odcepila od Konfederacije in bila prepuščena sama sebi, bi bile znotraj tako ozkih meja in v taki populistični vladavini, pravice nedvomno ogrožene, kar bi se odražalo v neprestanem zatiranju manjšin s strani strankarskih večin, tako da bi se kaj kmalu pojavila zahteva, po neki od ljudstva popolnoma neodvisni moči, in to ravno s strani tistih strank, katerih slabo vladanje je izzvalo zahteve po le-tej.

V nasprotju s tem pa v širši republiki Združenih držav, v katerih je veliko najrazličnejših interesov, strank in sekt, prav zato na ravni celotne družbi skorajda ne more priti do koalicije večine ob kateremkoli drugem vprašanju razen ob vprašanju o načelih pravičnosti in občega dobrega, ker torej manjša stranka s strani volje večje ni prav posebno ogrožena, tudi nimamo opravičila za to, da bi prvi zagotovili zaščito s tem, da bi v vlado uvedli voljo, ki bi bila neodvisna od slednje ali z drugimi besedami, volje, ki bi bila neodvisna od družbe same. Navkljub nasprotnim mnenjem, ki smo jih obravnavali, pa je prav toliko gotovo kot tudi pomembno dejstvo, da čim večja je družba, pod pogojem seveda, da se le-ta nahaja na območju, ki ga je moč uporabiti za vsakdanja življenjska opravila, toliko bolj si bo sposobna sama vladati. Na vso srečo za republikansko stvar pa je moč svet vsakdanjega življenja v zelo veliki meri upravljati s pomočjo mešanice razumnih sprememb ter federalnih principov.

Publius