

Primerjava med ameriškim in kanadskim federalizmom

(nekaterne glavne razlike in podobnosti)

Uvod

Čeprav sta tako Kanada kot ZDA po svoji obliki federalni državi in čeprav je med njima mnogo skupnih točk, pa lahko rečemo, da so zanju v njuni institucionalni strukturi in delovanju mnogo bolj značilne razlike kot podobnosti.

Res je, da imata obe federaciji skupne temeljne značilnosti, ki se po navadi pripisujejo federalnim političnim sistemom.¹ Te so zlasti naslednje: 1. obstoj dveh ravni (stopenj) oblasti, nacionalne (federalne) in regionalne, vsaka s svojimi posebnimi ustavnimi pravicami in neposrednim odnosom do državljanov; 2. formalna razdelitev zakonodajne in izvršne oblasti in virov dohodkov med obema ravnema oblasti; 3. pisana, vrhovna ustava, ki opredeljuje jurisdikcijo obeh ravni oblasti in ki je ni mogoče enostransko spreminjati v temeljnih opredelitvah samo s strani ene oblasti; 4. razsodnik v obliki vrhovnega sodišča, ki presoja spore glede ustavnosti ustreznih ravni oblasti in interpretira ustavo; 5. procesi in institucije, ki omogočajo medvladno sodelovanje; in 6. nacionalne (zvezne) institucije, vključno z dvodomnim zakonodajnim organom, ki naj bi zagotovil izražanje posebnih interesov manjšin in regionalnih skupin pri oblikovanju federalnih politik. Nadalje je kanadski ustavni zakon (1982) z vključitvijo Listine o temeljnih pravicah in svoboščinah v kanadski ustavni sistem in v formulo za ustavne spremembe, ki zahteva privolitev posebne večine pravic namesto njihovega soglasja, nedvomno povečal nekaterne podobnosti z ameriškim federalizmom.

Kljub temu pa se je kanadski federalizem v glavnih pogledih razlikoval od ameriškega federalizma večino njune zgodovine. Že od vsega začetka so različni poudarki izvorov kanadskega federalizma v letu 1867 pripeljali do bistveno drugačne ustavne strukture, za katero sta bili značilni veliko večja stopnja ustavne centralizacije in uvedba odgovorne parlamentarne vlade na obeh ravneh oblasti namesto dosledne delitve oblasti na zakonodajno in izvršno oblast.² Iz tega sledi, da so tako družbenoekonomski kot institucionalni dejavniki prispevali k protislovnim centrifugalnim in centripetalnim težnjam v razvoju in delovanju obeh federalnih sistemov.³ Čeprav je bilo v obeh federacijah očitno ciklično gibanje, pa je bil zgodovinski trend v ZDA usmerjen k povečanju integracije (centralizacije), medtem ko je v Kanadi dolgoročni trend tekel v smeri okrepiteve »provincializma« (federalnih enot).⁴

* mag. Marjan Brezovšek, raziskovalec na FDV.

¹ Ivo D. Duchacek, *Comparative Federalism*, University Press of America, New York and London, 1987 (pogl. 7).

² Michael Burgess (ed), *Canadian Federalism: Past, Present, and Future*, Leicester University Press, Leicester, 1990.

³ Prim. Roger Gibbins, *The interplay of political institutions and political communities*, v: David P. Shugarman and Reg Whitaker, *Federalism and Political Community*, Broadview Press, Peterborough, 1989, str. 423–438.

⁴ Robert C. Vipond, *Liberty and Community: Canadian Federalism and the Failure of Constitution*, Albany, NY, State University of New York Press, 1991.

V novejšem času imamo veliko literature o tem, ali gre pripisati te protislovne težnje družbenoekonomskim ali pa institucionalnim dejavnikom. Sredi 50. let je bilo modno med kanadskimi pisci o federalizmu, da pod vplivom W. S. Livingstone⁵ razvoj kanadskega federalizma razlagajo z vplivom družbenoekonomskih dejavnikov. Tako je že leta 1958 J. A. Corry ugotavljal vpliv modernizacije na kanadski federalizem z oblikovanjem nacionalnih elit, kar je v podobni obliki kasneje raziskoval v ZDA Samuel Beer.⁶ V 60. in 70. letih sta vzpon gibanja za neodvisnost v Quebecu (in stranke Parti Quebecois) ter kričečega regionalizma v zahodnih provincah razjasnila, da je imela modernizacija bistveno drugačen vpliv v Kanadi kot v ZDA.⁷ Najprej so te trende pripisovali predvsem različnim družbenoekonomskim razmeram in interesom novih elit. Vendar pa je že 1977. leta Alan Cairns spodbudil razvoj literature, ki je poudarjala neustreznost družbenoekonomskega pristopa za celovito pojasnitev kontinuirane agresivnosti in vitalnih provincijskih oblasti v Kanadi v primerjavi z ZDA.⁸ Ti avtorji so zato sugerirali, da so razlike v institucionalnih strukturah tiste, ki povezujejo, oblikujejo in osredotočajo politično vedenje, ki je tako glavni dejavnik teh divergentnih trendov v obeh federacijah. Med tistimi, ki so močno podprli takšno mnenje, je bil najbolj znan Donald Smiley.⁹ Po našem prepričanju pa je, kot sta to najbolj dosledno tudi izpeljala R. Simeon in J. Robinson, za pojasnitev moči uveljavljanja kanadskih pravic – vzporedno, včasih pa celo prevladujoče nad federacijo – najprimernejša interpretacija, ki povezuje institucionalne in družbenoekonomske dejavnike.¹⁰ Samo s kombinacijo obeh pristopov, t.j. ugotavljanjem vzročnih povezav med federalno družbo in federalno obliko, se je namreč mogoče izogniti različnim poenostavitvam v razlagi kanadskoameriških razlik.

Glavne značilnosti in trend razvoja obeh federacij

Združene države Amerike

Posebna značilnost ameriškega federalizma, ki je prej izjemen zgled kot pa nekakšen model, je v primerjavi z vsemi državami zahodnega industrijskega sveta prav v ogromnem številu administrativnopolitičnih enot, saj obsega 50 držav in skoraj 80.000 različnih občinskih, krajevnih, mestnih, šolskih in drugih posebnih okrožnih oblasti.¹¹ Ta labirint oblasti se od drugih federacij bolj kot kar koli drugega razlikuje po tem, da ameriška federacija ni doživela in preizkusila kakšne-

⁵ William S. Livingstone, *Federalism and Constitutional Change*, Oxford University Press, New York, 1956 (pogl. 1).

⁶ J. A. Corry, *Constitutional Trends and Federalism*, v: A. R. M. Lower, F. R. Scott (eds), *Evolving Canadian Federalism*, 1958, str. 92–125.

⁷ S. Beer, *The Modernization of American Federalism*, v: Daniel Elazar (ed), *The Federal Polity*, New Brunswick, Transaction Books, 1974; S. Beer, *Federalism, Nationalism and Democracy in America*, 72 *American Political Science Review* 9/1978.

⁸ Alan C. Cairns, *The Government and Societies of Canadian Federalism*, *Canadian Journal of Political Science* 10 (1977), str. 695–726.

⁹ Donald V. Smiley, *Canada in Question: Federalism in the Eighties*, McGraw Hill, Toronto, 1980 str. 2–7; *Federal States and Federal Societies, with Special Reference to Canada*, 5 *International Political Science Review* 443 (1984); *The Federal Condition in Canada*, McGraw-Hill, Toronto 1987.

¹⁰ Richard Simeon and Ian Robinson, *State, Society, and the Development of Canadian Federalism*, University of Toronto Press, Toronto, 1990.

¹¹ Daniel Elazar, *Exploring Federalism*, The University of Alabama Press, Tuscaloosa, 1987, str. 34–38; *Studies in Comparative Federalism: Australia, Canada, the United States and West Germany*, Washington D. C.: ACIR, 1981, str. 16–17.

ga večja procesa sistematičnega usklajevanja in skupnega načrtovanja. Posledica tega je visoka stopnja funkcionalne zmešnjave in ogromne fragmentacije administrativne odgovornosti, ki povzročata, da je ameriški sistem lokalne oblasti (uprave) verjetno najbolj fragmentiran na svetu.¹²

Ironično dejstvo je, da je prav ta edinstvena razpršenost večstranskih in prekrivajočih pristojnosti pripeljala do tako ogromne stopnje federalne centralizacije. Razraščanje pristojnosti z njihovim prekrivanjem je oslabilo administrativno učinkovitost lokalne oblasti: »preveč lokalnih oblasti, premalo lokalne oblasti«.¹³ Federalna oblast je bila tako vse bolj vpletena v urejanje in financiranje lokalnih zadev, kar je oslabilo pristojnosti državnih administracij (federalnih enot). Rezultat tega je (pre)obilje – približno 500, in to večinoma kondicioniranih – federalnih programov pomoči, ki so namenjeni veliki množici prejemnikov na tekmovalni podlagi.¹⁴ Tekmovalnost, pritisk interesnih skupin, korupcija, birokratski (egoistični) interesi posameznih agencij pri administriranju, vse to je rodilo »federalno hobotnico«, ki neomejeno gospodari nad posameznimi deli te »kaotične strukture pomoči«, in »klasično zmešnjavo« finančnega federalizma.¹⁵ Ponovljeni poskusi zakrpanja federalizma ali z zamenjavo »nekondicionirane pomoči« z bolj fleksibilnimi shemami delitve (proračunskega) dohodka ali pa z reorganizacijo celotnega sistema z »veliko zamenjavo« (Big Swap) pristojnosti niso mogli bistveno spremeniti te slike.¹⁶ Ameriška politična skupnost tako še naprej bolj spominja na srednjeveški imperij konfederalnih fevdov pod arbitrarno imperialno vladavino kot pa na prosvetljeno republiko, kot so si jo zamislili ustanovitelji.

Glavna dinamika ameriškega federalizma tako ni bila evolucija od dvojnega (dual) h kooperativnemu federalizmu, pač pa zgodovinska zmaga centralizacije nad decentralizacijo. Po pravnih pojmih gre za zmago vrhovne oblasti (t. i. Supremacy Clause) nad 10. amandmajem. To je pripeljalo k opredelitvi federalnega sistema kot »permisivnega federalizma«, ker »nacionalna vlada nedvomno poseduje pravno avtoriteto, da lahko vsili kakršno koli stopnjo omejitve, kot si želi«.¹⁷ Federalna oblast ima tako končno avtoriteto nad vsem, kar sama opredeli kot »nacionalni problem« in propagira kot »javno mnenje«. Točne so torej opredelitve tega federalizma kot »prisilnega federalizma« (coercive federalism).¹⁸ Vloga držav (federalnih enot) je tako degenerirala v »funkcijo oblikovanja kongresnega mnenja«.¹⁹ Po navadi avtorji za takšen razvoj poudarjajo predvsem dva strukturalna razloga, ustavno opredeljen kongresni (oz. t. i. »intrastata«) federalizem ter enostransko vlogo vrhovnega sodišča pri interpretaciji ustavnega ravnotežja.

Kongresni bikameralizem je utemeljen na *senatnem načelu*.²⁰ Senatorji so izvoljeni na splošnih volitvah in v najboljšem primeru posredno odgovorni interesom

¹² Artur B. Gunlicks, *Local Government in the German Federal System*, Duke University Press, Durham, 1986, str. 191–197.

¹³ Richard P. Nathan and Margarita M. Balmaceda, *Comparing Federal Systems of Government*, v: Robert J. Bennett (ed), *Decentralization, Local Governments, and Markets*, Oxford University Press, Oxford, 1990, str. 63.

¹⁴ Arthur B. Gunlicks, *ib.*, str. 192–195.

¹⁵ *Studies in Comparative Federalism: Australia, Canada, the United States and West Germany*, *ib.*, str. 64–65.

¹⁶ Timothy J. Conlan, *New Federalism: Intergovernmental Reform from Nixon to Reagan*, the Bookings Institution, Washington D. C., 1988.

¹⁷ Michael D. Reagan and John G. Sanzone, *The New Federalism*, Oxford University Press, New York, 1981, str. 175

¹⁸ John Kincaid, *From Cooperative to Coercive Federalism*, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 590 (1990), str. 139–152.

¹⁹ Timothy J. Conlan, *Politics and Governance: Conflicting Trends in the 1990's?* *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 590 (1990), str. 129.

²⁰ William H. Riker, *The Development of American Federalism*, Kluwer Academic Publishers, Boston, 1987 (pogl. 7).

(vlad) posameznih držav. Ena od posebnih značilnosti ameriškega federalizma je tako bistveno pomanjkanje meddržavne dimenzije (t. i. interstate federalizma). To posebnost najbolj ponazarja dejstvo, da so guvernerji držav in župani mest postali del vse bolj aktivnega medvladnega lobija v Washingtonu, katerega delovanje je »dejansko neločljivo« od delovanja privatnointeresnih organizacij.²¹ To je tako tudi zato, ker so federalne pristojnosti v ZDA formalno neodvisne od sodelovanja držav in je takšno sodelovanje ostalo zasnovano zgolj na »prostovoljni privolitvi« federalne oblasti.²² Brez institucionalnih sredstev nadzora nad federalno zakonodajo (ki ga dvojni federalizem ni predvidel), lahko države in lokalna oblast samo lobirajo proti *funkcionalni centralizaciji* ameriškega federalizma. Če jim to ne uspe, jim kot zadnja možnost ostaja še sodna presoja.

Ker ameriška ustava vsebuje »globoka neskladja . . . v temeljni razdelitvi pristojnosti«, na kateri sloni ohranitev federalnega sistema, je vrhovno sodišče dejansko postalo »najpomembnejša avtoriteta pri razsojanju in oblikovanju meja avtoritete med institucijami oblasti«. Po navadi se je opredelilo za interese centralne oblasti«. V razvpitem primeru Garcia je npr. to sodišče prišlo celo do sklepa, da sploh ne bi smeli več »raziskovati« federalnih posegov v pravice držav. V nasprotju z razširjenim mnenjem, da je bil to šokanten preobrat predhodne odločitve, ki je uveljavila to sodišče v vlogi »razsodnika federalizma«, lahko ugotovimo, da je bil »primer Garcia pravzaprav predvidljiv konec približno petdesetletne sodne precedence« s samo malo in »izjemnimi« (pre)obratu in revizijami.²³

Pojasnilo te povezanosti med kongresnim poseganjem v pravice držav in popustljivostjo vrhovnega sodišča ostaja sicer v literaturi večinoma nepreprečevalno, sega pa od »intelektualne krize« federalizma,²⁴ vzajemno okrepljene samopercepcije federalnih zakonodajalcev in politiziranih sodnikov kot »vrha« ameriške politične ureditve²⁵ do funkcionalnih zahtev po »nacionalnih standardih« pri oblikovanju politik na zvezni ravni.²⁶ Pri tem pogosto spregledajo, da je oblikovanje politik zelo poredko zasnovano na intelektualnem premišljanju najboljše politične ureditve in da so federalni zakonodajalci bolj zavzeti z monetarnimi kot ustavnimi pogoji, tako da je proces centralizacije v ameriškem federalnem sistemu prej posledica tistega prevladujočega in koruptivnega kroga organiziranega vpliva, ki postavlja vrstni red in seveda administracije same.

Dejansko prodorna praksa lobiranja, korupcije in zveznih dotacij v ameriški politiki razkriva vzorec organiziranega vpliva, ki je daleč proč od mita o številnih možnostih in sodne pravičnosti. Oblikovanje politik je zasnovano na »eksploziji organizirane aktivnosti« v zadnjih letih in se je nedvomno nagnilo v korist poslovnih interesov. Z nastopom novokonservativne Reaganove administracije je ideologija postala pomemben dejavnik pri opredeljevanju političnega vpliva. Medtem ko so se interesne skupine razvevale okrog problemov in ideologije, pa je kolektivni vpliv vseh drugih zunaj tega poslovnega sveta dramatično upadel.

²¹ Gl. Kay Lehman Schlozman and John T. Tierney, *organized Interest and American Democracy*, Harper and Row, New York, 1986, str. 55–56.

²² V nemškem federalnem sistemu so nasprotno federalne pristojnosti bistveno povezane s privolitvijo dežel, gl. Fritz F. Scharpf, *Europäische Integration und deutscher Federalismus in Vergleich*, *Politische Vierteljahresschrift* 28 (1985) str. 324–350.

²³ Gl. Lawrence A. Hunter and Ronald J. Oakerson, *An Intellectual Crisis in American Federalism: The Meaning of Garcia*, *Publius* 16 (1986), str. 33–50.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Prim. D. Elazar, *Exploring Federalism*, *ibid.*, str. 214–217.

²⁶ Gl. Reagan and Sanzone, *The New Federalism*, *ibid.*, str. 20–25, 178.

Ideološki izbor je postal tudi najvažnejši dejavnik opredeljevanja predsednika ZDA do federalnega sodstva.²⁷ Vpliv interesnih skupin sega tudi v sodni sistem.

Obstoj prevladujočih krogov vplivanja je možno najboljše preveriti s proučitvijo posledic (rezultatov) politik. Dejstvo, da so bile glavne žrtve Reaganove politike socialne deregulacije prav tiste skupine, katerih vpliv je upadel v istem času, seveda ne potrebuje dodatnega dokumentiranja.²⁸ Na isti način je mogoče ugotoviti, da je v ospredju tega organiziranega vpliva vojaško industrijski kompleks, kar potrjuje medsebojna odvisnost med ogromnimi vojaškimi stroški (potrošnjo) in ekonomsko prosperiteto natančno tistih regij v ZDA, kjer je skoncentrirana vojaška industrija. Nedvomno bo konec hladne vojne s padcem komunizma pomembno vplival tudi na ta vojaško-keynesijanski sistem blagostanja, tako da bo imela odprava t. i. realno obstoječega socializma nedvomno tudi povratni vpliv.²⁹ Zunanja »nevarnost« je bila namreč tista, ki je zagotavljala prevladujoč nacionalni cilj z legitimiranjem naraščajočega primanjkljaja povečanega državnega aparata kot neizbežne posledice globalne konfrontacije z ekspanzionističnim »totalitarnim« sistemom, konfrontacije, ki je močno olajšala centralizacijo federalne potrošnje z visokim vojaškim proračunom in notranjim protikomunističnim soglasjem ter homogenizacijo vseh vrednot s potrošnjo.

Ameriški politični sistem je (bil) tako vedno bolj nesposoben institucionalno izraziti tiste kolektivne vrednote in težnje, katerih heterogenost je bila doslej ustrezno stopljena v t. i. nacionalno skupino (v Sartrovem pomenu) z zunanjim posredništvom grozečega komunizma. Vse to meče tudi ogromno senco dvoma na predstavo o ameriški federalni politični ureditvi, ki naj bi pospeševala sodelovanje na podlagi soglasja. V heterogeni družbi liberalizem namreč ne more ohranjati visoko centralizirane države, ne da bi hkrati birokratsko homogeniziral in zato tudi uničil avtonomijo različnih sestavnih delov, ki je predpostavka sistemske racionalnosti in demokratične legitimnosti. Po eni strani se namreč zdi prostorski vidik ameriškega gospodarstva še enkrat urejen zunaj politične organiziranosti (federalizma). Kot pri vojaški industriji postanejo interesi držav in lokalne oblasti pomembni samo ob sovpadanju s posebnimi interesi, prevladujočimi v nacionalnih (federalnih) krogih vplivanja: »federalizem v ekonomskih zadevah je skoraj doma izginil.«³⁰ Prav tako tudi balkanizacija oblastne strukture ščiti njeno izolacijo, za katero se odvija koruptni proces oblikovanja politik daleč stran od javnega nadzora.

Finančni federalizem je odvisna spremenljivka tega procesa. Spremembe pristojnosti in finančne odgovornosti z različnimi kroženji *novih federalizmov* moramo postaviti v isti kontekst. Reaganovi predlogi t. i. zamenjav so prej poslabšali kot odpravili neskladja center-periferija med posameznimi regijami. Lahko da so prihranili federalni vladi milijone dolarjev, toda regionalno gospodarstvo je ostalo še naprej slabo zastopano v procesu nadaljnega razdeljevanja teh dolarjev. Medregionalno usklajevanje in sodelovanje sta pri takšnem številu upravnih enot, kot je to v ZDA, tako rekoč nemogoči zaradi močno nedostopnega procesa »znotrajdržavnega« federalizma v Washingtonu in funkcionalne fragmentacije »meddržavnega federalizma«. Ob dani prednosti centralno opredeljenega nacionalnega

²⁷ Sidney Blumenthal, *The Rise of the Counter-Establishment*, Harper and Row, New York, 1988, str. 297.

²⁸ Schlozman and Tierney, *ibid.*, str. 358–385.

²⁹ Prim. Christopher Lasch, *The True and Only Heaven: Progress and its Critics*, New York, W. W. Norton, 1991.

³⁰ Theodore J. Lowi, *Why is There No Socialism in the United States? A Federal Analysis*, *International Political Science Review* 5 (1984), str. 379.

interesa nad potrebami regionalnega družbenoekonomskega izenačevanja³¹ se državna in lokalna oblast sicer lahko individualno pridruži in tekmuje v nacionalni dirki za korporativni vpliv, vendar pa nima skoraj nobenega nadzora nad tem procesom.

Končno je lahko vprašanje, ali je poravnava ali reševanje konfliktov v ameriški federalni politični ureditvi konsenzualno ali kompetitivno, povsem neprimerno. To razlikovanje ima smisel samo, če so v družbi cepitve, ki lahko vodijo do takšne cepitve med tekmujočimi prostorskimi kolektivi ali med vrstami skupinskih interesov in/ali individualnimi pričakovanji, povezanimi s temi kolektivi.³² Za ZDA lahko ugotovimo, da je (bil) takšen konfliktni potencial postavljen v celoti zunaj politike federalizma.

Nadalje, v političnih procesih prevladuje ideologija individualnega liberalizma. Ob odsotnosti socialistične alternative³³ so strankarski konflikti postali nepomembni, stranke nerazločljive, volivci pa apatični. Iz istih razlogov si države in lokalna uprava po navadi ne morejo lastiti predstavništva regionalnih skupnosti. Pač pa bolj pristno podpirajo funkcionalne interese in posebne probleme, tako da so v zadnjem času države celo opredeljene kot »podjetniške države«.³⁴ Kongresno oblikovanje politik je v takšnih razmerah pragmatično, vodeno po navadi z mentaliteto, da nekaj dobiš in nekaj izgubiš, kar pa ni pravi politični kompromis, pač pa depolitizirano pragmatično trgovanje.

Podobno vrhovno sodišče ni več rabsodnik federalizma, pač pa glavni razlagalec individualnih pravic v nacionalnem okviru. Učinki razdelitve pristojnosti so tako zgolj sekundarni; ustavni izbor je večinoma omejen z individualnim liberalizmom in individualnim konservativizmom. Razširjenost pravednosti je sama po sebi pravzaprav znak relativne odsotnosti konfliktov, ki bi drugače zahtevali previden politični kompromis. Pravednost ni konflikt, ampak »business as usual«.

To seveda ne pomeni, da v ameriškem političnem sistemu ni regionalnih problemov in konfliktov. Pač pa so s primerjalnega vidika oslabiljeni s prevladujočim individualizmom, ki zavira oblikovanje kolektivne zavesti. Politično so večinoma postavljeni zunaj procesa odločanja s politično kulturo funkcionalnega pragmatizma. Tako je regionalni vpliv jasno zaznaven v kongresnem glasovanju, vendar pa regionalni glasovalni bloki mnogo težje oblikujejo »solidno ideološko fronto«.³⁵ V 80 do 90% vseh primerov kongresni člani glasujejo po strankarski pripadnosti. Regionalne volilne razlike za glavni stranki v ZDA nihajo okoli 3%, medtem ko so v Kanadi vsaj dvakrat višje. Tako bi težko govorili o kakšnem močnejšem primeru ameriškega regionalizma.

Ironično je tudi, da se je prav necentraliziran strankarski sistem izkazal za glavnega zaščitnika določene stopnje pluralnosti v družbi in regij. Izolirana oddaljenost federalne politike se samo zelo selektivno prenaša v vse kotičke Amerike, zahvaljujoč marketinškemu imperativu nacionalnih medijev ali tradicij predsedniških nagovorov naciji. Stranke po drugi strani delujejo kot prenašalci nacionalnega oblikovanja mnenja samo med nacionalno volilno kampanjo. Ta oddaljenost nacionalne politike, šibkost osrednjega strankarskega nadzora na temeljni ravni in

³¹ James Edwin Kee, *The Crisis and Anticrisis Dynamic: Rebalancing the American Federal System*, *Public Administration Review* 52q (1992), str. 322.

³² Prim. D. Elazar, *ibid.*, str. 91–98.

³³ Prim. T. J. Lowi, *ibid.*, str. 369–374.

³⁴ Carl E. Van Horn, *The Entrepreneurial States*, v: Carl E. Van Horn (ed), *The State of the States*, Congressional Quarterly Press, Washington, D. C., 1989, str. 209–222.

³⁵ Gl. Peter Woll, *Congress, Brown and Company, Boston*, 1985, str. 170–171.

splošna fragmentacija političnih procesov pa dopuščajo široko odprt prostor tudi za izražanje zahtev in pobud *zunaj* centralizirane strukture ameriškega federalizma. Po drugi strani je prav zmanjševanje sredstev spodbudilo odgovornost, delovanje in modernizacijo posameznih držav in njihovo uveljavljanje kot političnih skupnosti. Potencial za večjo necentralizacijo je bil tako okrepljen s spreminjenimi pogoji, ki so dajali večji poudarek mrežnim odnosom kot pa tradicionalni hierarhiji. To torej ne pomeni vračanja na star stil teritorialne demokracije, pač pa gibanje k novi stopnji, ki je kombinacija teritorialnih in neteritorialnih akterjev v multidimenzionalni matrici.³⁶

Ta odprtost je tudi največja moč ameriškega političnega sistema, toda kot vsi strukturalni elementi politike niti ne pospešuje niti ne zavira svobode ali katerih koli drugih vrednot. Tako sta bila možna hkratno uveljavljanje gibanja za državljanske pravice in nadaljnji obstoj rasizma. To je pomenilo hkratno vzpostavitev sistema dejanskega multikulturalizma v New Yorku in nesprejemanje več kot enega uradnega jezika v Kaliforniji. Sicer lahko okrepi politične procese, toda tako dolgo, kot bo prevladovalo nespoštovanje kolektivnih pravic, bodo ti morali teči bolj navkljub kot pa skozi formalne institucije federalizma. Naraščajoči etnični in socialni regionalizem je tako že (Los Angeles) in bo lahko že kmalu ponovno postal preizkusni zgled za to, ali se bodo njegovi konfliktni potenciali sproščali na ulicah ali pa se bodo reševali v političnih procesih federalnih kompromisov, ki zagotovo niso ločeni od črke in duha ameriške ustave, pomenijo pa novo soglasje o federalizmu. V sodobnih razmerah bi bil ta lahko slovar iz elementov kooperativne pravičnosti (enakosti), tekmujoče učinkovitosti in dvojne odgovornosti, tj. nekakšne nove verzije prednewdealovske ureditve. Takšen razvoj se je nakazoval že s krizo države blagostanja in konflikti o finančnih reformah, državljskih pravicah in kulturni avtonomiji. Odpor centralizaciji, homogenizaciji in arbitrarni redistributivni praksi se je izrazil tudi v populizmu.³⁷ Populistični federalizem zavrača tehnokratsko državo »New Deal« in se zavzema za decentralizacijo, regionalizacijo in lokalno avtonomijo.

Kanada

V nasprotju z ameriškim sistemom funkcionalizirane federalne administracije, ki preseka meje teritorialnih pristojnosti, je za kanadski federalizem značilno, da je ohranil mnogo višjo stopnjo teritorialne uprave, kar krepi ustavno razdelitev funkcij. Kompleksna stvarnost modernih federalnih sistemov seveda zahteva kombinacijo obeh vrst administracije (uprave),³⁸ vendar pa je bolj kot pri drugih federacijah za kanadski federalizem značilno, da njegovo upravno delovanje vodijo predvsem t. i. medvladni specialisti namesto posebnih programsko-funkcionalnih specialistov in ta trend se je v zadnjih letih celo povečal.³⁹ Končni rezultat tega je postal znan kot dokaj edinstveni sistem *federalno-provincijske diplomacije*, ki je po

³⁶ Daniel J. Elazar, Opening the Third Century of American Federalism: Issues and prospects, The Annals of the American Academy of Political and Social Science 509 (1990), str. 11–21; Alice M. Rivlin, A New Vision of American Federalism, Public Administration Review, 52 (1992), str. 315–320.

³⁷ Lawrence Goodwyn, Democratic Promise: The Populist Movement in America, Oxford, New York, 1976.

³⁸ Prim. Gunlick, *ibid.*, str. 203–205.

³⁹ Donald V. Smiley, An Outsider's Observations of Federal Provincial Relations Among Consenting Adults, v: Olling and Westmacott (eds), Perspectives on Canadian Federalism, Kingston, Ontario, 1989, str. 282–283.

svoji naravi precej konfliktna in se razlikuje od mednarodnih diplomatskih konfliktov zgolj po tem, da »doslej še nihče ni bil ubit«.40

Glavna operativna lastnost tega sistema je *izvršilni federalizem*, ki prevladuje v kanadskih razpravah o federalizmu.41 Večina kritik takšnega federalizma opozarja, da je z njim proces odločanja vedno bolj oddaljen od parlamentarne razprave in je osredotočen v trajnih pogajanjih na konferencah prvih ministrov, prav tako pa tudi v neposrednih povezavah administrativnega federalno-provincijskega sodelovanja. Naraščanje vladnih birokracij na obeh ravneh je njegova močno kritizirana posledica. Druga značilnost je *gradnja provinc* (province-building), ki jo v različnih stopnjah opisujejo kot samorazmnoževalno dinamiko oblasti za promocijo njihovih lastnih zadev, ne pa provincijskega prebivalstva, ki ga predstavljajo, ali celo oblikovanje skupnosti, odgovornih do njihovih zahtev.42 Richard Simeon, ki je najbolje povzel to konfliktno naravo federalno-provincijskih odnosov, poudarja zlasti, da kakršna koli že so ta nasprotja in razlike, bi morala biti neizbežno »mobilizirana, kanalizirana in izražena prek kanadske federalne in provincijske oblasti in njihovih vodij«.43 S poudarjanjem, da tako »proces prevladuje nad substanco«,44 se je ta avtor uvrstil v glasen zbor tistih, ki vidijo vsaj deloma družbene in regionalne konflikte nadomeščene in zamenjane s temi v obliki in v okviru oblastnih struktur in administrativnih funkcij.

V takšnih razmerah se je razprava preusmerila h kanadski ustavi. Deloma zaradi posebne delitve oblasti v prvotnem ustavnem zakonu (BNAA je predvidel npr. provincijsko lastnino naravnih virov in upravljanje kulture in šolstva) je prišlo do postopne erozije izvorno zaželeno koncentracije pristojnosti na federalni ravni. Posebno na kanadskem zahodu so si nekatere province vedno bolj lastile regulativno oblast v moderniziranem gospodarstvu, ki je ostalo utemeljeno na naravnih virih. Na drugi strani je v Quebecu modernizacija družbe spodbudila oživljanje kulturne identitete in zahtevala izenačenje gospodarskih možnosti. Iz tega je nastalo zmedeno podvajanje regulativnih funkcij, ki je nasprotno poglobilo neravnotežje med dohodki in stroški programov na obeh ravneh upravljanja. Konflikti so nastali ne samo zaradi razdelitve dohodka in porabe (stroški), ampak tudi zaradi znižanja učinkovitosti in preverjanja izvajanja posameznih programov s strani javnega mnenja.45

Ustavni zakon (1982) je pomenil v bistvu nekakšno izravnavo med federalno in provincijskimi oblastmi (v njihovem neprestanem nesoglasju med decentralizacijo in centralizacijo).46 Repatriirana ustava je z vključitvijo Listine o pravicah in svo-

40 Richard Simeon, *Federal-Provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada*, University of Toronto Press, Toronto 1972; Herman Bakvis, *Regional Ministers: Power and Influence in the Canadian Cabinet*, University of Toronto Press, Toronto, 1991.

41 D. V. Smiley and R. L. Wats, *Intrastate Federalism in Canada*, University of Toronto Press, Toronto, 1985; J. Stephan Dupre, *The Workability of Executive Federalism in Canada*, v: Herman Bakvis and William M. Chandler (eds), *Federalism and the Role of the State*, University of Toronto Press, Toronto, 1987, str. 236-258; Ronald Watts, *Executive Federalism: The Comparative Perspective*, v: Shugarman and Whitaker, *Federalism and Political Community*, *ibid.*, str. 439-460.

42 R. A. Young, Philippe Faucher and Andre Blais, *The Concept of Province - Building: A Critique*, *Canadian Journal of Political Science* 17 (1984), str. 783-818.

43 Richard Simeon, *Intergovernmental Relations and the Challenges to Canadian Federalism*, Institute of Intergovernmental Relations, Kingston, 1979, str. 1.

44 *ibid.*, str. 10.

45 Gl. širše Garth Stevenson, *The Division of Powers*, v: Richard Simeon (ed), *Division of Powers and Public Policy*, University of Toronto Press, Toronto, 1985, str. 71-124.

46 Douglas M. Brown (ed), *Canada: The State of the Federation 1991*, Institute of Intergovernmental Relations, Kingston 1991.

boščinah zagotavljala pankanadski pogled na individualne in kolektivne pravice. Vendar pa ni prišlo do nobene izboljšave glede federalne oblasti nad gospodarstvom. Po drugi strani pa je posebna določba v tej Listini (t. i. not with standing clause), ki nima ekvivalenta v ameriškem sistemu, omogočala posameznim parlamentom, da z vključitvijo posebne izjave razveljavijo določbe te Listine.⁴⁷ Nadaljnja razlika pa je tudi v vključitvi ne samo individualnih, ampak tudi kolektivnih pravic za določene jezikovne skupine, domače prebivalstvo in provincijsko izenačevanje. Zaradi uravnoteženja individualnih in skupinskih pravic je tudi vloga sodišč in sodne presoje bistveno drugačna kot v ameriškem primeru. Sprejeta je bila zahteva po odločilni vlogi provinc pri ratifikaciji ustavnih sprememb, vključena pa je bila tudi določba, ki je razjasnila jurisdikcijo provinc nad naravnimi viri. Drugače pa ni prišlo do pomembnejše devolucije oblasti (funkcij), za katero so se zavzemale province.

Izkazalo se je, da je bil pri tem glavni premaganec Quebec, saj ni dobil nobene koncesije. Če je že obstajal kakšen vpliv ustavne revizije na Quebec, je bil centralizirajoč, saj je bila z Listino pravic in svoboščin omejena prejšnja ustavna avtoriteta Quebeca nad lastninskimi in državljanskimi pravicami. Nadalje je Quebec izgubil to, kar se je prej tradicionalno štelo kot veto na ustavne spremembe, ki se nanašajo nanj. Z novim postopkom ustavnih sprememb (z 2/3 ratifikacijo provinc z vsaj 50% prebivalstva) so bile vse province izenačene. To je pomenilo tudi, da lahko pride do bistvenih ustavnih sprememb brez privolitve Quebeca, kar je povzročilo nezadovoljstvo in strah glede njegove vloge v federaciji. Listina, ki je postala poleg federalizma in parlamentarnih institucij tretji steber kanadskega ustavnega sistema, je s svojim pankanadskim uniformiranjem pravic zapostavila quebeško posebnost, s poudarjanjem sodne prevlade pa parlamentarno tradicijo zakonodajne vrhovnosti. Rekoncilijacija Quebeca, pritisk v zahodni Kanadi za izboljšanje predstavnštva v osrednjih institucijah z reformo senata in določbe o samoupravi za prvobitno prebivalstvo Kanade so ostale nedokončane teme na ustavnem dnevnem redu.

Ker Quebec ni privolil v takšen položaj in ni podpisal ustavnega zakona, je prišlo do pogajanj o njegovi vključitvi v federacijo, ki so se končala s Sporazumom na jezeru Meech (1987).⁴⁸ Ta vsebuje pet zahtev frankofonske province Quebec, ene od desetih provinc federacije, pod katerimi sprejema skupno življenje z ostanom Kanade. Quebec je s tem ponudil federaciji celovit model asimetričnega federalizma, ki je vključeval: a) eksplicitno priznavanje Quebeca kot »posebne družbe«; b) zahtevo po zagotavljanju pristojnosti pri priseljevanju (da bi se zavarovala francoska večina in zmanjšalo število priseljencev); c) omejitev oblasti federacije na področju potrošnje (razdelitve sredstev); d) priznanje pravice do veta; in e) sodelovanje Quebeca pri nominiranju sodnikov za vrhovno sodišče. Razvnete razprave o Sporazumu kot tudi njegova nepotrditve so pokazale, da ta ustavni spor ni zgolj bežna epizoda v kanadski politiki. Takšen poseben položaj Quebeca je vzbudil strahove, da bodo te določbe ogrozile enotnost in univerzalnost javnih zadev (politik). Problem Sporazuma je bil zlasti v tem, da je bil opredeljen pretežno v strukturalnih pojmih (kot vprašanje odkritja prave formule).⁴⁹ Podobno je

⁴⁷ Peter Hogg, *Federalism Fights the Charter of Rights*, v: David P. Shugarman and Reg Whitaker (eds), *ibid.*, str. 249-266.

⁴⁸ Roger Gibbins, *Meech Lake and Canada: Perspectives from the West*, Academic Publishing, Edmonton, 1988; Peter Hogg, *Meech Lake Constitutional Accord Annotated*, Carswell, Toronto, 1988; K. E. Swinton and C. J. Rogerson (eds), *Competing Constitutional Visions: The Meech Lake Accord*, Carwell, Toronto, 1988.

⁴⁹ Ronald L. Watts, *Canadian Federalism in the 1990s: Once More in Question*, *Publius*, 21 (1991), str. 179; Pierre

bila njegova zavrnitev posledica obnovljene razprave o institucionalizaciji funkcij federalne in provincijskih oblasti na splošno. Z drugimi besedami, pomanjkljivosti enih ustavnih dopolnil naj bi popravili še z enimi, dodatnimi dopolnili. Neuspeh Sporazuma je seveda posledica tako proceduralnih dejavnikov kot tudi naraščajoče družbene in politične polarizacije v Kanadi.⁵⁰

Eno glavnih vprašanj je bilo v tem času tudi reforma senata.⁵¹ Kanada je namreč edina država med pomembnejšimi obstoječimi federacijami, ki jo moramo iz vseh praktičnih razlogov imeti za enodomno.⁵² Imenovani od prvih ministrov predvsem na podlagi strankarske uglednosti, ne pa regionalnega predstavnštva, imajo člani tega senata nizko legitimnost in malo učinkovite politične moči. Nena- vadna kombinacija westminstrskega parlamentarizma in federalizma je namreč polarizirala politični proces. Nacionalno (federalno) in provincijsko oblikovanje politik tako poteka izključno v njihovih parlamentarnih okvirih kot večinski proces kabinetske politike. Usklajevanje regulativnih funkcij pa je omejeno skoraj izključno na proces »meddržavnega federalizma«, tj. administrativno medvladno sodelovanje provinc. Ustavne spremembe, kot je bil ta Sporazum na jezeru Meech, ki zahtevajo privolitev provinc in njihovo ratifikacijo v parlamentu, so tako značilno nastale na neformalnih srečanjih prvih ministrov (First Ministers' Meetings), stran od parlamentarnega nadzora in so šele kasneje postale predmet parlamentarnega proučevanja. Še pomembnejše je, da so postale žrtev medvladne (kabinetske) politike na podlagi obstoječih in redko izpodbijanih večin na obeh ravneh oblasti. Potencialna konfliktna narava tega procesa je dodatno zapletena zaradi šibkosti nacionalnega sistema strank.⁵³ Celo če vlada ista stranka tako na federalni kot na provincijski ravni, usklajenost pri oblikovanju stališč in politik med njima nikakor ni zagotovljena.

Odsotnost provincijskega predstavnštva in zakonodajnega soodločanja v nacionalnem centru odločanja je po navadi poudarjena kot glavni krivec za vzpon »meddržavnega« federalizma in konfliktnih medvladnih odnosov v Kanadi.⁵⁴ Vendar pa je upanje, da bi reforma senata lahko znižala konfliktni potencial v kanadski politiki, zasnovano na iluziji, da lahko ustavno inženirstvo radikalno spremeni ali celo odpravi vzroke stalne krize, ki jo je R. Simeon primerno in zgodaj identificiral kot »krizo različnih konceptov skupnosti . . . regionalnih ekonomskih nasprotij in . . . jezikovnih razlik«. ⁵⁵ Gre torej za dvoje stališč. Po prvem se kanadska vlada enostavno okorišča s temi nasprotji iz svojih volilnih in birokratskih razlogov: v tem primeru proces prevladuje nad substanco. Drugo izhaja iz trditve, da so societalni in regionalni konflikti dejansko vgrajeni v proces kanadskega federalizma in tako postavljajo pravila: v tem primeru substanca prevladuje nad procesom.

Nobenega dvoma ni, da je Kanada močno regionalizirana v geopolitičnem smislu. Njenih pet glavnih regij (atlantska, centralna, prerijska, Britanska Kolum-

Fournier, *Autopsie du lac Meech. La souverainete est elle inevitable?* VLB editeur, Montreal, 1990; Richard Simonon, *Why Did the Meech Lake Accord Fail?* Canada: The State of the Federation, 1990, str. 15–40.

⁵⁰ Alain C. Cairns, *Disruptions: Constitutional Struggles, from Charter to Meech Lake*, McClelland and Stewart, Toronto, 1991, str. 56; Philip Resnick, *Toward a Canada-Quebec Union*, McGill-Queen's University Press, 1991, str. 23.

⁵¹ G. Smiley and Watts, *Intrastate Federalism in Canada*, *ibid.*, pogl. 7.

⁵² *Ibid.*, str. 52–59.

⁵³ Prim. William M. Chandler, *Federalism and Political Parties*, v: Bakvis and Candler, *Federalism and the Role of the State*, *ibid.*, str. 155.

⁵⁴ Alain C. Cairns, *The Other Crisis of Canadian Federalism*, *Canadian Public Administration*, Summer 1979; Randall White, *Voice of Region: The Long Journey to Senate Reform in Canada*, Dundurn Press, Toronto, 1990.

⁵⁵ Richard Simeon, *ibid.*, str. 22–23.

bija in ogromni severni teritorij) ni samo ločenih med seboj zaradi zemljepisnih razdalj, ampak so zadržale tudi močne nadnacionalne vezi z Združenimi državami.⁵⁶ Nadalje se močno razlikujejo po gospodarski podlagi glede na koncentracijo industrijske proizvodnje v centralni Kanadi in glede na uporabo naravnih virov v drugih delih. Vsaka regija ima v političnem smislu različno sestavo strankarske politike. Nekatere regije pa so tudi notranje razcepljene, kot npr. osrednja Kanada s kulturno razdelitvijo na Ontario in Quebec, prerijska regija na bolj konservativni in bolj socialdemokratsko usmerjen del.

Konfliktni potencial takšne politične, ekonomske in kulturne fragmentacije je še okrepljen s politiko številčk. Pet regij in 10 provinc v Kanadi oblikuje jasnejši vzorec cepitev in konfrontacij kot 50 ameriških držav z mnogo bolj prekrivajočimi in navzkrižnimi interesi. Prav tako je okrepljen v Kanadi s teritorialno organizirano in pogosto konkurenčno razdelitvijo pristojnosti (funkcij), ki ne zmore postaviti trdne spetosti zaznanih potreb, kot je to pri tipičnem sistemu administrativnega federalizma (npr. nemškega). Končno je okrepljen s pomanjkanjem močne nacionalne identitete, ki bi preseгла aspiracije provinc, kot je to (npr. švicarski) vsesplošni patriotizem. V kakšnem obsegu je ta vzajemno okrepljena konfliktna arena postala glavna značilnost federalno-provincijskih odnosov, je najprej in predvsem odvisno od teritorialne organizacije vpliva (moči).

Federalno-provincijske konflikte je mogoče s tradicionalno političnoekonomskega vidika razložiti tudi kot odpor periferije, ki zagotavlja surovine in naravne vire (npr. nafta iz Alberta) nasproti prevladi osrednje Kanade s koncentracijo industrijske proizvodnje in federalni politiki kot sredstva za uresničevanje njenih gospodarskih interesov.⁵⁷ Vendar pa ta societalna pristranskost centra in periferije ne sovпада z regionalno distribucijo kapitalskih dohodkov, ki so višji v nekaterih surovinskih provincah. Zdi se, bolj verjetno, da so tekmujoče frakcije znotraj kapitalističnega razreda tiste, ki največ prispevajo k regionalnim konfliktom v Kanadi.⁵⁸ Vsekakor so za Kanado značilni neenakomeren gospodarski razvoj in asimetrični družbenoekonomski odnosi, zaradi česar so odnosi med centrom in periferijo ena glavnih značilnosti kanadske politične ekonomije.

Konflikti so nastajali tudi zaradi postopnega procesa decentralizacije, ki je tekel v nasprotju z izkušnjo centralizacije v večini drugih federacij. Zlasti na kanadskem zahodu so gospodarsko močnejše province favorizirale ta proces in močno zamerile Quebecu njegovo separatistično izsiljevanje v tem procesu. Atlantska Kanada je po drugi strani, čeprav deindustrializacijska žrtev centralizirane nacionalne politike, ostala na splošno zvesta bolj centralistični perspektivi, ker je postala glavni prejemnik pomoči. Sporazum na jezeru Meech je ponovno odprl vse te konflikte po varljivem zatišju, ki so ga vzdrževali tako medvladna utrujenost po odhodu Trudeauja kot tudi poskusi nacionalne pomiritve nove konservativne vlade. Obljubljajoč vse mogoče vsem regijam je Mulronejeva vlada postavila oder za nov in verjetno celo težji krog federalnih konfliktov, vendar pa je bil sporazum bolj ustavno priznanje obstoječega vzorca političnega razvoja kot pa neka radikalna sprememba.

V tem okviru je treba razlikovati *posebni* položaj Quebeca v kanadski federaciji in *splošni* problem federalno-provincijske prilagoditve. Na eni strani je jasno, da

⁵⁶ G. I. Thomas O. Hueglin, *Federalism and Fragmentation*, Institute of Intergovernmental Relations, Kingston, 1984, str. 20–21.

⁵⁷ Janie Brodie, *The Political Economy of Regionalism*, v: Wallace Clement and Glen Williams (eds), *The New Canadian Political Economy*, McGill-Queen's University Press, Kingston, 1989, str. 151–152.

⁵⁸ Robert J. Brym (ed), *Regionalism in Canada*, Irwing Publishing, Toronto 1986.

Quebec pomeni poseben problem za kanadski federalizem, ker lahko zahteva svoje zgodovinske pravice v nasprotju z drugimi regijami in provincami, ker njegova kulturno-jezikovna različnost krepi občutek relativne regionalne diskriminacije in spodbuja njegovo posebno družbenopolitično identiteto in ker je imigracijski in splošno demografski vzorec razvoja resna eksistenčna grožnja.⁵⁹ Po drugi strani je politični konflikt ob Sporazumu in njegovi zavrnitvi razkril globljo *legitimacijsko krizo* v kanadskem federalnem sistemu, ki je ni mogoče pojasniti zgolj s posebnim položajem Quebeca. Nezačudenost »znotrajdržavnega« federalizma v Ottawi namreč preusmerja proces odločanja o pomembnih ustavnih zadevah v zakulisje kabinetnih politik in medvladnih pogajanj. Parlamentarna razprava je zgolj simbol proceduralne legitimnosti, vse dokler prevladuje navadna večina, javna obravnava pa je pri tem komaj kaj več kot zadnje sredstvo reševanja političnega obraza, ko pričakovanje neuspeha ohromi proces provincijske ratifikacije. Zdi se, da je karizmatičnost voditeljev v preteklosti do neke mere ublažila to pomanjkanje proceduralne legitimnosti, da pa zdaj ne zadošča več.

Nasprotovanje Sporazumu verjetno ni bilo motivirano toliko z nezadovoljstvom zaradi zamišljenega ali stvarno privilegirane položaja Quebeca, pač pa ga je spodbudila zaskrbljenost drugih delov Kanade, da je to slabo legitimirana, vendar pa *končna* ustavna ureditev, ki jih bo spregledala. V prepirih okoli federalno-provincijskega ravnotežja moči so se neteritorialni konstitutivni deli (ženske, domorodci itd.) ustrašili za ustavno priznanje njihovih pravic in interesov, ki so bile komaj zagotovljene z Listino. Ne glede na upravičenost in neupravičenost tega strahu pa moramo ugotoviti, da je Sporazum še enkrat poskušal uveljaviti *organizacijsko pristranskost* federalizma za teritorialno politiko. Poudarjal je občutljivost za odtenke v regionalizmu, ni pa zagotavljal enako močne ustavne obrambe drugih skupin prebivalstva.⁶⁰ K polarizaciji med Quebecom in preostalo Kanado pa so prispevale tudi različne zamisli enakosti. Medtem ko je Quebec poudarjal formalno ustavno priznanje dvonacionalne enakosti dveh tradicionalnih jezikovnih skupnosti v Kanadi, so se drugi zunaj njega bali, da bo to ogrozilo enakost državljanov in enakost provinc kot ustavnih norm (na nacionalni ravni). Problem je predvsem v tem, da so se obstoječi konflikti in nasprotja poskušali reševati preveč z enostransko konfrontacijo, namesto s skrbno posredovanim kompromisom, čeprav relativna kongruenca med distribucijo societalnih in političnih interesov to omogoča.

Če je intenzivnost medregionalnih in medvladnih konfliktov predvsem funkcija predpostavljene politične ekonomije, je za razumevanje obstoječe krize v federalnih odnosih treba opozoriti še na preusmeritev nacionalnih kapacitet vladanja in upravljanja v procesu prilagajanja internacionalizaciji nacionalne ekonomije, vključno z oblikovanjem svobodne trgovinske cone v Severni Ameriki.⁶¹ Ali pomeni ta *gospodarska kontinentalizacija* ob delni izgubi suverenosti tudi preseganje cepitev med centralnimi in perifernimi deli ter okrepitev organiziranega korporativnega vpliva novih elit? Vendar pa vsaj zaenkrat še ni prišlo do organiziranja gospodarstva zunaj kanadskega federalizma, tako da se bolj spreminja vzorec medvladnih konfliktov, ni pa odpravljen. Finančna in manipulativna moč bloka

⁵⁹ Kenneth McRoberts, *Quebec: Social Change and Political Crisis*, McClelland and Stewart, Toronto, 1988, str. 394-404; Allen Buchanan, *Secession: The Morality of Divorce from Fort Sumter to Lithuania and Quebec*, Westview Press, Boulder 1991.

⁶⁰ Keith Banting, *Federalism, Social Reform and the Spending Power*, *Canadian Public Policy*, 14 (1988), str. 191.

⁶¹ Peter Leslie and Keith Brownsey, *Constitutional Reform and Continental Free Trade: A Review of Issues in Canadian Federalism*, *Publius* 18 (1988), str. 153.

organiziranega vpliva namreč jasno prekriza teritorialno organizacijo interesov in tako otežuje federalno interesno usklajevanje na podlagi kompromisa. To pa seveda otežuje tudi napovedovanje razvoja federalnih odnosov, ki segajo od radikalnega restrukturiranja federalnega sistema, konfederalizma vse do politične in ekonomske neodvisnosti dveh ali celo več nasledstvenih držav.⁶²

Sklepni del: temeljni elementi in dejavniki razhajanj in približevanj med federacijama

Vpliv družbenoekonomskih dejavnikov

Posebej pomembne razlike med Kanado in Združenimi državami, ki opredeljujejo naravo obeh federacij, so na družbenoekonomskem področju zlasti: a) geografska razpršenost ali koncentracija najpomembnejše manjšinske skupine v vsaki federaciji; b) različna stopnja gospodarske integracije v vsaki federaciji; in c) posebnosti geopolitičnega položaja in vloge obeh federacij na mednarodni sceni.

1. Najpomembnejša manjšinska skupina v ZDA, črnici, ki sestavljajo okoli 11% celotnega prebivalstva, ne predstavljajo večinske skupine v nobeni državi (federalni enoti), medtem ko frankofoni, kanadska najpomembnejša manjšinska skupina, obsega 26% celotnega prebivalstva in je posebej močno osredotočena v eni provinci (Quebecu), kjer sestavlja 80% prebivalstva te province. Iz te teritorialne (de)koncentracije najpomembnejše manjšinske skupine v obeh federacijah izhajata tudi različna dinamika in način zaščite in vzpostavljanja njihovih pravic. Tako so se črnici v ZDA bolj zanašali na federalno oblast, posebno sodišča in izvršilne organe, pri zaščiti svojih pravic, pogosto tudi v nasprotovanju držav. V Kanadi so bili nasprotno frankofoni v Quebecu pri zagotavljanju in razvijanju svojih pravic bolj usmerjeni k provincijski avtonomiji, kar se je z modernizacijo Quebeca po letu 1960 in nastankom novega srednjega razreda samo še okrepilo, tako da so zahteve po kulturni in ekonomski identiteti pripeljale tudi do teženj po neodvisnosti. Medtem ko so navzkrižne cepitve v ameriški družbi prispevale k reševanju problemov s strani osrednje oblasti, pa sta koncentracija in okrepitev cepitev v provincijskih okvirih v Kanadi in posebej v Quebecu pripeljali do elementov dualizma in provincializma v kanadski politiki. Medtem ko se je ameriška zamisel »različnosti v enotnosti« s problemom kulturne homogenizacije in asimilacije, najdemo v Kanadi trajen vir nasprotij v različnih konceptih bikomunalizma in multikulturalizma. Postavlja pa se vprašanje, ali geografska koncentracija naraščajoče španske populacije v posameznih državah v ZDA ne implicira podobnih težav, ki so značilne za Kanado.

2. Medtem ko je gospodarstvo v ZDA postalo v tem stoletju in zlasti po 2. svetovni vojni močno integrirano, pa Kanada ostaja ne glede na proces modernizacije sestavljena iz vrste regionalnih gospodarstev. Čeprav centralizacija političnega sistema v ZDA ni povsem zatrla gospodarske aktivnosti držav (in regionalizma), pa je gospodarska integracija legitimirala veliko vlogo federalne oblasti in njenega urejanja na številnih področjih. Regionalne posebnosti gospodarstva v Kanadi so zaostrene z zaznavo gospodarske neenakosti, pa tudi federalna struktura sama je okrepila ta gospodarski regionalizem (npr. pristojnosti nad naravnimi viri). Frag-

⁶² David J. Bercuson and Barry Cooper, *Deconfederation: Canada without Quebec*, Key Porter Books, Toronto, 1991; Ronald L. Watts and Douglas M. Brown, *Options for a New Canada*, University of Toronto Press, Toronto 1991.

metacijo interesov najbolje ponazarja neuspeh federalne oblasti v Kanadi pri oblikovanju koherentne nacionalne gospodarske politike v zadnjih dveh desetletjih, verjetno pa bo kontinentalizacija gospodarstva v Severni Ameriki kljub vsemu pospešila nacionalno koordinacijo. Revitalizacija držav v ameriškem federalnem sistemu, čeprav še nepopolna v izpeljavi, s povečano vlogo držav v podpori gospodarskemu razvoju držav in v mednarodni areni, pa je vendarle nekakšen konvergentni element s kanadskim federalizmom. Izraža se v oblikah t. i. fend-for-yourself in diferencial federalizma.

3. Položaj supersile ZDA po letu 1945 in rivalstvo z ZSSR sta pripeljala do posebne obrambne »racionalnosti«, ki je prispevala k ekspanziji nacionalne (federalne) oblasti. V Kanadi, nasprotno, razen med obema vojnama, problem obrambe ni zahteval močno centraliziranega gospodarskega upravljanja in političnega odločanja. S padcem komunizma in odpravo blokovske delitve so ZDA prisiljene poiskati nov funkcionalni ekvivalent vojaškemu keynesianizmu. Odprava vojaške grožnje pa zahteva tudi nov način oblikovanja nacionalnega soglasja in večjo vlogo držav v ameriškem federalnem sistemu. S tem se bo najbrž povečala konvergenca med obema federacijama.

Vpliv institucionalnih dejavnikov

Čeprav so opisani družbenoekonomski dejavniki pomembni, pa sami zase ne zadoščajo za celovito pojasnitev razlik med obema federalnima sistemoma. K uveljavljanju različne vloge federalnih enot in bistveno drugačni naravi medvladnih odnosov v obeh federacijah so pripeljali zlasti trije institucionalni dejavniki. To so: a) spojitve oblasti v kanadskem parlamentarnem sistemu (z dominacijo vlade) v nasprotju z difuznostjo centrov odločanja v sistemu striktno delitve oblasti na zakonodajni in izvršilni del v ameriškem kongresnem sistemu; b) razlike med Kanado in ZDA v obliki in obsegu razdelitve funkcij med federacijo in federalnimi enotami; in c) razlike v številu in relativni velikosti federalnih enot.

1. Kombinacija institucij parlamentarizma in federalizma je bila kanadska inovacija (in posledica britanske kolonialne dediščine). Že dolgo je znano, da takšna *hibridna* ureditev, ki so jo uveljavile Avstralija in druge federacije Commonwealtha, močno vpliva na delovanje federalizma. Medtem ko je v ZDA oblast na vseh ravneh razpršena med številna telesa, ki so v medsebojnih odnosih nadziranja in ravnotežja, je za Kanado značilna koncentracija oblasti v izvršilnih organih in posebej predsednikov vlad na obeh ravneh, kar je vplivalo tako na naravo medvladnih odnosov kot tudi na proces generiranja nacionalne kohezije. V ZDA je razpršenost oblasti na vseh ravneh omogočila razvoj številnih stičnih točk in prežemanja med njimi, pa tudi številnih razpok, ki omogočajo dostop interesnih skupin k oblasti in političnim procesom. V Kanadi je nasprotno izvršilni federalizem omogočil prevlado predsednikov vlad, težnjo po splošnejši ureditvi koordinacije (in ne funkcionalnem sodelovanju kot v ZDA), težnjo po nadzoru kooperativnih aranžmajev s strani državnih uslužbencev in agencij, ki skrbijo za medvladne zadeve, in seveda že omenjene konference predsednikov vlad in prvega ministra kot glavno sredstvo reševanja problemov v medvladnih odnosih. Vse te razlike so še stopnjevano z ohlapno strankarsko strukturo v ZDA in strogo partijsko disciplino v Kanadi na vseh ravneh oblasti, kar vodi do velikih razlik med federalno in provincijskimi vejami iste nacionalne stranke, tako da so mnogi politiki v svoji karieri omejeni zgolj na eno raven oblasti. Vpliv različnih političnih ureditev

v obeh federacijah se izraža tudi v različni tradiciji javnih služb. Medtem ko so bile v ZDA javne službe bolj politizirane in bolj podjetniške v odnosih tako s kongresom kot z državami in v razvijanju medvladnih programov, je v Kanadi parlamentarna tradicija dajala večji poudarek nestrankarskim ekspertizam javnih uslužbencev, za katerih politiko pa so bili odgovorni ministri sami. Prav tako je predstavništvo regionalnih in manjšinskih interesov na federalni ravni mnogo šibkejše v Kanadi kot v ZDA, kar je odvisno od razlik v načinu izražanja interesov federalnih enot v obeh federacijah.

2. K različni dinamiki obeh federalnih sistemov prispevajo svoje tudi značilne posebnosti v načinu (obliki) razdelitve oblasti (funkcij) med obema ravnema oblastmi, ne samo v obsegu njihove oblasti. Kanadčani so tako v nasprotju z Avstralci, ki so povzeli ameriški model, uvedli bistveno drugačno obliko ustavne razdelitve oblasti (funkcij). Namesto ameriškega vzorca, ki pripisuje federalni oblasti znaten del posebnih konkurenčnih pristojnosti ter pušča široko nespecificirano rezidualno pooblastilo državam, je izvirni British North American Act iz leta 1867 naštel ne samo izključna zakonodajna pooblastila zveznega parlamenta (vključno s »splošno klavzulo« oz. rezidualnimi pooblastili), pač pa tudi izključno pristojnost provinc, pri tem pa samo dve področji (kmetijstvo in imigracijo) postavil v konkurenčno pristojnost. Medtem ko obstaja v ZDA precejšen prostor skupnih (mešanih) pristojnosti, ki se je s prakso vrhovnega sodišča še razširil, je bil pri kanadski razdelitvi funkcij dan večji poudarek razmejitvi pristojnosti. Ta razlika je v določeni meri zagotovo vplivala na medvladno rivalstvo, na sodno presojo ustavnosti in na javna stališča. Še več, številna področja, kot npr. naravni viri, lastnina in politične pravice, izobraževanje, zdravstvo in socialne službe, ki so bila leta 1867 pripisana v izključno pristojnost provinc, ker niso imela večjega nacionalnega pomena ali pa so se z njimi ukvarjale zasebne ali religiozne organizacije, so z mnogo bolj intervencionistično vlogo države v novejšem času seveda pridobila pomen. Tudi to je torej prispevalo k večji vlogi kanadskih provinc, posebej na področju gospodarske politike, razvoja naravnih virov in zagotavljanja socialnih storitev. Seveda pa je razvoj novih področij (npr. onesnaženje okolja), ki 1867. leta niso bila predvidena, k obstoječim trem področjem formalne konkurenčne pristojnosti (kmetijstvu in imigraciji) so se leta 1951 priključile še starostne pokojnine) dodal tudi področja *de facto* konkurenčne pristojnosti, kar oba sistema tudi deloma približuje. Kar se tiče sklepanja pogodb in mednarodnih odnosov sploh, je nacionalna oblast v Kanadi šibkejša kot v ZDA. V Kanadi so se po dogovoru prenehale uporabljati tudi mnoge enostranske ali kvaziunitarne pristojnosti federacije, tako da niso več protitež relativni moči provinc, kar je tudi prispevalo k bolj decentraliziranemu delovanju kanadskega federalizma kljub začetni ustavni centralizaciji.

3. Medtem ko ZDA obsegajo 50 držav, sestavlja Kanado samo 10 provinc. To pomeni, da je relativna »teža« vsake province v kanadski federaciji večja tako v odnosu do drugih provinc kot tudi do federalne vlade, kot je to pri posameznih ameriških državah, ne glede na to da so lahko nekatere države, kot npr. Kalifornija, po obljudenosti večje od katere koli kanadske province. Nobena ameriška država pa posamezno ne zavzema primerljivega položaja z Ontariom in Quebecom v Kanadi s 35% in 26% celotnega prebivalstva. Relativna pogajalska moč izhaja iz manjšega števila federalnih enot, relativna velikost nekaterih provinc pa je okrepila težnjo izvršilnega federalizma po polarizaciji večine političnih problemov v Kanadi vzdolž federalno-provincijske linije v nasprotju z blažilnim učinkom navzkrižnih cepitev v ZDA. To razliko ponazarja tudi stopnja relativno avtonomnega delovanja federalnih in provincijskih vej istih kanadskih političnih strank,

medtem ko sta v ZDA glavni nacionalni politični stranki v bistvu koaliciji strank posameznih držav. Medtem ko v ZDA najbolj prestižni politični položaji v Washingtonu in politiki praviloma napredujejo iz držav k federalni sferi, pa mnogi kanadski politiki svojo politično kariero končajo v provincah in se le redki uspešni provincijski politiki preselijo na zvezno raven.

Z navedenim opisom seveda nismo izčrpali vseh razlik. Prostor nam ne dovoljuje, da bi proučili še nekatere druge razlike med federacijama (npr. glede vloge vrhovnega sodišča, politike deregulacije, financiranja itd.). S poudarjanjem glavnih značilnosti in posebnosti obeh federacij smo želeli opozoriti na vpliv razlik v institucionalnih oblikah in družbenoekonomskih razmerah na dinamiko političnih procesov v obeh federalnih sistemih, kar naj bi prispevalo tudi k boljšemu razumevanju razvoja federalnih odnosov v ZDA in Kanadi. V obeh federacijah obstajajo različne možnosti, ki v spremenjenih mednarodnih okoliščinah napovedujejo povečanje vloge držav v ZDA po sistemu »razdelitve dela« (dividing the job), medtem ko je vprašanje Quebeca in Kanade mnogo bolj odprto.

DRAGO FLIS*

Helsinki 2 – potrditev novega državnega reda v Evropi

Evropska varnost in sodelovanje – na kratko Kevs – po konferenci o evropski varnosti in sodelovanju sta bila po podpisu pariške listine za »novo Evropo« pred pomembnim neskladjem. Pariška listina je izrazito potrjevala le takrat obstoječe države in nikakor ni pustila slutiti razpada dotakratnega sistema držav, čeprav je potrdila razpad dotakratnega dvopolnega blokovskega sistema. Vsekakor pa so v Pariški listini pretežno navzoče tendence zakovanosti takrat obstoječih držav.

Če bi se črka in duh pariškega dokumenta obdržala, bi Kevs zelo verjetno okostenel in pravzaprav postal cokla evropskega političnega razvoja. Pariška konferenca je predvsem potrdila pomen demokratičnih revolucij iz konca 90-ih let, ki so pospravile s tako imenovanim »komunizmom«, vendar pa je jasno hotela, da pri doseženem tudi ostane, pri čemer je šlo seveda predvsem za dotakratni državni red na stari celini.

Vendar pa je pariška konferenca že takrat naredila izjemo: tik pred začetkom pariške konference je povojni, »jaltski« državni okvir načela združitev Nemčije, saj je ena prej »obstoječa država« – to je Nemška demokratična republika (DDR) – izginila s političnega zemljevida Evrope, kar je v logičnem smislu seveda kršitev prej svetega načela obstoječih držav in meja. Helsinška listina iz leta 1975 je dopustila le mirne in dogovorne spremembe meja, še na pariški konferenci pa ni kazalo, da bo do take spremembe, kar zadeva druge državne okvire, kdaj koli prišlo.

Pariška listina je začasno zaprla izredno pomembno poglavje Kevsa v preteklosti: človekove pravice. Takrat se je že zdelo, da ta problematika ne bo več bistveno

* Drago Flis, publicist in novinar.