

KATARZYNA MAĆKOWSKA

KORZENIE STRUKTURY PRAWNEJ
STANÓW ZJEDNOCZONYCH
– FEDERALIZM DUALISTYCZNY
(DO ROKU 1860)

„Federalizm jest wielowariantową i pojemną polityczną zasadą organizacyjną – uwzględniającą efektywne funkcjonowanie podzielonej i poddanej społecznej kontroli ponadnarodowej władzy federalnej (rządu) – która w ścisłym związku z zasadą subsydiarności (i w przeciwieństwie do unitaryzmu i kolektywizmu) wymaga kontroli zasad demokracji pluralistycznej przez rozwinięte społeczeństwo obywatelskie, a więc system związków politycznych (lub może związków publicznoprawnych), pojmowane jako ogólny, oparty na zasadzie wolności i partnerstwa system różnych, począwszy od gminy, a skończywszy na poziomie ogólnoeuropejskim, struktur społecznych, wzajemnie respektujących swoje właściwości. Wewnątrz całościowej sfery politycznej federacji została przyznana tylko subsydiarna właściwość regulacyjna i władza porządkująca wobec włączonych do niego części społecznej i narodowej (regionalnej) struktury. Pojawiające się zadania powinny być o tyle tylko przewyciężone centralnie z pomocą władzy federalnej (państwowej), tzn. ograniczeń właściwości społecznej i narodowej struktury, o ile zdecentralizowane, samorządne, we własnym zakresie załatwienie nie jest możliwe lub może przynieść całości niespodziewane straty”¹.

Dr KATARZYNA MAĆKOWSKA – adiunkt Katedry Historii Administracji, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, adres do korespondencji: Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin.

¹ W. B o k a j ł o, *Federalizm, teorie i koncepcje*, Wrocław 1998, s. 140-141.

Ta najpełniejsza definicja federalizmu obejmuje niezwykle istotne tło tejże konstrukcji, a mianowicie jej społeczny aspekt. Najczęściej przedmiotem analiz jest kontekst konstytucyjnego zagwarantowania podziału władz, z pominięciem roli, jaką odgrywa społeczna integracja. Państwo federalne to przecież nie tylko przeciwieństwo państwa unitarnego, ale także model, którego przyjęcie ma umożliwić petryfikację jedności, przy jednoczesnym zachowaniu szeroko pojmowanego pluralizmu.

Dlaczego problem federalizacji amerykańskich kolonii, tak bardzo różniący wizję kształtowania i organizowania nowego niepodległego państwa, w ogóle pojawił się w jego historii? Aby odpowiedzieć na to pytanie, należy wpieryw zaprezentować to, co właściwie Amerykanie obecnie rozumieją pod pojęciem federalizmu – instytucji, która stanowi podstawę ustroju Stanów Zjednoczonych od początku ich funkcjonowania.

System federalny to taki, w którym konstytucja dzieli uprawnienia władcze pomiędzy władzą centralną, narodową a stanami, przyznając im elementarne zadania. Tak zatem szczeble te nie wywodzą swych kompetencji wzajemnie od siebie, lecz ze wspólnego źródła, jakim jest ustawa zasadnicza, a ta konstytucyjnie zapisana dystrybucja uprawnień nie może być modyfikowana w zwykłej procedurze ustawodawczej².

Federalizm definiuje się również jako sposób politycznej organizacji, która łączy odrębne organizmy polityczne w jeden system w drodze takiego podziału uprawnień władczych, aby chronił on istnienie obu podmiotów. Dzięki wymogowi negocjowania przez zainteresowane strony najważniejszych decyzji i metod ich implementowania, system federalny umożliwia wszystkim partycypację w ogólnie pojętym procesie decyzyjnym i następnie wykonawczym. W konsekwencji federalizm *sensu stricte* oznacza polityczną integrację poprzez połączenie w całość kilku struktur politycznych. *Sensu largo* to coś więcej niż konstrukcja wspólnego rządu, to także rodzaj politycznej aktywności, zakładającej poszerzenie relacji kooperatywnych³.

W innym ujęciu w federalizmie wyraża się oczywisty kompromis pomiędzy ekstremistami opowiadającymi się za całkowitą fuzją a jej oponentami, akcentującymi rolę lokalnej tradycji. Drabina federalna obejmuje dwa szczeble relacji: władza federalna – władza stanowa; władza stanowa – władza stanowa⁴.

² J. M. Burns, J. W. Peltason, *Government by the People*, New York 1961, s. 83.

³ D. J. Elazar, *American Federalism. A View from the States*, New York 1984, s. 2.

⁴ R. K. Carr, M. H. Bernstein, D. H. Morrison, *American Democracy in Theory and Practice*, New York 1961, s. 64.

Podsumowując, federalizm to najważniejsza zasada amerykańskiego systemu politycznego, której rdzeń stanowi idea „partnerstwa”, oznaczającego dystynkcję uprawnień władczych pomiędzy kilkoma centrami, które muszą wypracowywać swoiste kompromisy, aby osiągnąć wspólne cele. Jak zauważył D. Elazar, mechanizm ten nie do końca słusznie określa się pojęciem decentralizacji, cechującej się konstytucyjnymi ograniczeniami, w zakresie których rząd narodowy może realizować swe zadania. Bardziej odpowiednim terminem wydaje się **nie-centralizacja**. W tym bowiem układzie władza jest tak rozproszona, iż jej scentralizowanie możliwe jest jedynie wskutek rewizji konstytucji. Stany Zjednoczone mają wspólny rząd, któremu w pewnych dziedzinach przyznano spore kompetencje, niemniej nie jest to organ kontrolujący polityczną komunikację całościowo. Stany nie zostały utworzone przez rząd federalny; ich autorytet wynika bezpośrednio z suwerenności ludu. Strukturalnie są one zatem wolne od federalnej interwencji. Funkcjonalnie wszakże dzielą różnorodne działania z rządem narodowym⁵.

Warto w tym miejscu dodać, iż system unitarny – charakteryzujący się konstytucyjnym powierzeniem władzy rządowi centralnemu, zgodnie z regułą, iż to, co zostało przez nie delegowane, może zostać odebrane w każdej chwili – nie jest zupełnie obcy tradycji amerykańskiej, gdyż w podobny sposób układały się na przestrzeni wieków relacje pomiędzy stanami a szczeblami niższymi, takimi jak miasta czy hrabstwa⁶.

Jak jednak wskazuje powszechna historia polityczna, eksperyment federalizacji często okazywał się trudny nie tylko w momencie jego wprowadzania, ale również nieefektywny i nietrwały podczas kolejnych etapów jego funkcjonowania.

Co zatem stanowiło przyczynę tego, iż taka próba przyniosła pozytywne rezultaty w przypadku petryfikacji politycznego statusu dawnych kolonii angielskich w Ameryce Północnej? Jednym z powodów owej niezwyklej trwałości amerykańskiego federalizmu jest niewątpliwie elastyczność wspólnej konstytucji. Ze względu na swobodną interpretację zasady podziału władzy w zależności od okoliczności społecznych, politycznych oraz ekonomicznych, model amerykańskiego federalizmu znamionował się biegunowo różnymi cechami wzmacniającymi bądź władzę centralną, bądź stanową. Stąd też wskazuje się na następującą periodyzację przeobrażeń struktury prawnej państwa amerykańskiego:

⁵ Zob. E l a z a r, dz. cyt., s. 2.

⁶ Zob. B u r n s, P e l t a s o n, dz. cyt., s. 83.

1. Okres kolonialny i przedniepodległościowy, w trakcie którego praktykowano tradycje federalistyczne, niekoniecznie je jednakże formalizując;
2. Federalizm dualistyczny: 1789-1860 oraz 1860-1901;
3. Federalizm kooperatywny: 1901-1960;
4. Federalizm kreatywny: 1960-1968;
5. Federalizm współczesny, datowany od roku 1970.

Najogólniej rzecz ujmując, federalizm dualistyczny cechował się traktowaniem rządów federalnego oraz stanowych jako równych partnerów, mających władztwo w odrębnych sferach, i niewielką ich współpracą w praktyce. Federalizm kooperatywny stanowił ciekawą formę kompromisu pomiędzy centralizacją a decentralizacją. Obejmował on pewne instrumenty współpracy w odniesieniu do stosunków administracyjnych rządów: federalnego, stanowych czy lokalnych oraz na tle samych relacji międzystanowych. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć:

– *grant-in aids*, będące pewną sumą pieniędzy, otrzymaną z poboru podatków dokonanego przez wyższy szczebel, dostępną na wydatki wynikające z rządzenia dla poziomu niższego zgodnie z przewidzianymi prawem standardami;

– umowy międzystanowe, zawierane przez dwa lub więcej stanów, zaaprobowane przez rząd federalny i umożliwiające samodzielne rozwiązywanie problemów dotyczących stron takiego kontraktu bez oczekiwania na ingerencję władz unijnych.

Kreatywny zaś model federalizmu cechował prezydenturę Lyndona Johnsona i odznaczał się powrotem do rozszerzania kompetencji poziomu narodowego.

Wydawać by się mogło, iż o przyjęciu w konstytucji z 1787 roku federalnej struktury państwa zdecydowały względy czysto praktyczne. Konfederacja okazała się zbyt słaba, jednolitemu zaś rządowi centralnemu też z pewnością – z uwagi na duży zasięg terytorialny i trudności komunikacyjne – nie udało się skutecznie czuwać nad demokratycznym porządkiem. Nie mówiąc już o jawnej niechęci stanów do limitowania ich podmiotowości. Stąd też zdecydowano się w Filadelfii na kolejny kompromis, którego celem było stworzenie unii na tyle silnej, by wspólny rząd mógł funkcjonować w sposób efektywny, i na tyle ograniczonej, by pozostawić stanom obszar podlegający ich własnej polityce, wolnej od ingerencji federalnych instytucji. W konstytucji umieszczono więc katalog kwestii należących do kompetencji federacji, resztę spraw pozostawiając stanom do samodzielnego regulowania. I choć można zakładać, iż żaden z Ojców – Założycieli nie wzorował się na filozoficznych koncepcjach twórcy teorii federalizmu Johannesie Althusiusie,

to wszakże nie jest też wcale tak, iż późniejsze rozważania w tej materii trzeba uznać za niejako dorabianie ideologii.

Tocqueville w swym słynnym dziele *O demokracji w Ameryce* pisał, iż o Ameryce można powiedzieć, że gmina powstała tam, zanim istniało hrabstwo, hrabstwo – zanim istniał stan, stan zaś był wcześniejszy od Unii. System więc pionowego podziału władzy konstytuował się tam od dołu. Twórcy Konstytucji nie wymyślili sobie struktury federacyjnej i nie narzucili jej, lecz uporządkowali oraz sformalizowali w praktyce stosowane reguły. I nie należy lekceważyć faktu, iż poza właśnie ową „kulturą polityczną”, polityczną potrzebą, także podstawy teoretyczne zaliczyć należy do źródeł amerykańskiego federalizmu. Można je odnaleźć w myśli purytańskiej, uznającej, iż wszystkie relacje mają federalny pierwiastek, poczynając od tych występujących między Bogiem a człowiekiem. Mężczyźni i kobiety tworzą rodziny, rodziny – kongregacje, kongregacje – miasta, miasta – większe zgromadzenia itd. Owa purytańska teologia umów znacząco wpłynęła na zreformowany protestantyzm, zaś jej praktyczne odzwierciedlenie stanowiło przeciwieństwo *Mayflower Compact*. Dlatego też konieczne jest zaakcentowanie, iż federalizm to nie tylko instytucja polegająca na dystrybucji kompetencji między rządem federalnym a stanami, to także ramy dla zawierania układów, na których bazuje cały porządek społeczny. To również metoda realizacji idei samorządności. Cytując Tocqueville'a, nowoczesne społeczeństwa demokratyczne nie mogą być narzucane z góry. Wyłaniają się one wówczas, gdy ludzie uczą się radzić sobie z problemami organizacji wspólnoty opartej na współzależnościach. Patrząc na to z drugiej strony nasuwa się wniosek, iż istnienie systemu federalnego determinuje realizację demokratycznych wolności.

Etymologia pojęcia „federalizmu” wywodzi się z łacińskiego słowa oznaczającego umowę – *foedus*. John Kincaid akcentuje w jednym z artykułów, iż o doniosłości koncepcji porozumień w amerykańskim społeczeństwie świadczy mnogość określeń dla nich zarezerwowanych, takich jak *agreements, covenants, compacts, contracts, charters* czy *constitutions*⁷. Różnorodność ta jest właśnie pochodną szerokiego spektrum rodzajów aktów ustrojowych, wydawanych od początku procesu kolonizacji Ameryki Północnej. I choć w dzisiejszej nomenklaturze oznaczenia te można swobodnie stosować jako synonimy, to jednakże nie należy zapomnieć o pewnych różnicach je cechujących⁸.

⁷ J. K i n c a i d, *State Constitutions in the Federal System*, „The Annals of the American Academy” 1998, s. 14.

⁸ Zob. D. S. L u t z, *The Origins of American Constitutionalism*, Louisiana 1988, s. 16-22.

Zatem pod pojęciem *contract* rozumiemy umowę wyznaczającą wzajemne obowiązki dla realizacji konkretnego celu (na przykład ekonomicznego), obejmującą stosunkowo niewielką grupę osób i nabierającą mocy wiążącej dopiero na skutek przyjęcia formy obowiązującego źródła prawa.

Compact zawiera zaś postanowienia, których egzekwowanie wpływa na sytuację wszystkich członków danej społeczności albo też dotyczy relacji międzywspólnotowych poprzez konsolidację funkcjonujących już reguł.

Do grupy *covenants* zalicza się natomiast umowy charakterystyczne z uwagi na przyświecający im cel, jakim ma być ukonstytuowanie nowej społeczności, oraz ze względu na zabezpieczenie zawartych w nich postulatów przysięgą składaną – w przypadku paktów natury świeckiej – przed autorytetem królewskim lub też przed Bogiem – gdy skutek porozumienia wyrażał się w uformowaniu wspólnoty religijnej. Wywodzą się one z Anglii, gdzie oznaczały formalną umowę bezpośrednio rodzącą prawa i obowiązki, autoryzowaną pieczęcią królewską.

Organic acts i *fundamentals* to, inaczej rzecz ujmując, kodyfikacje reguł ustrojowych, często również zawierających odnowienie zgody jednostek na funkcjonowanie w społeczeństwie pod rządami instytucji, jakich mechanizm działania precyzyjnie określony został w danym akcie. Zbliżone zadania miały spełnić patenty i karty, których specyfiką było to, iż miały charakter aktów okrojowanych i z tej właśnie przyczyny trudno traktować je jako emanacje umowy społecznej⁹.

Należy zaznaczyć, iż granice owych dystynkcji były i są płynne, w związku z czym niełatwo jest przyporządkować dany akt wyłącznie do jednej kategorii. Niewątpliwie wszakże najlepszą ilustrację właściwej umowy społecznej stanowią *covenants*. Zawierane przez kolonistów po przybyciu za ocean, cementowały one wspólnotę i wytyczały mechanizmy jej funkcjonowania. Jest to o tyle ważne, iż amerykański federalizm rozwinął się właśnie z idei umów, przyświecającej budowaniu kolonialnych społeczności. Współcześnie akcentuje się jego wymiar teologiczny, a nawet soteriologiczny. Genezy takiego ujęcia doszukiwać się należy niewątpliwie w przeniesionym za ocean purytyzmie. W tym znaczeniu federalizm rozumiany był jako działanie na rzecz innych osób, co w sposób oczywisty wiązało się z elementem kontraktualnym i w takiej postaci został on przeniesiony na grunt relacji politycznych. Odwołanie

⁹ Lutz wskazuje jeszcze na *combinations*, które – tak samo jak *compacts* – stanowiły podstawę dla tworzenia więzi międzywspólnotowych, konkretniej jednakże wytyczały one cele takich relacji oraz *ordinances* jako formy polecenia, nakazu.

się do biblijnych przymierzy, spojrzenie na nie przez pryzmat reformacji i oświeceniowych dzieł Locke'a czy Hobbesa zaowocowało eksperymentowaniem z konstrukcją federalną po odzyskaniu niepodległości przez – wówczas już amerykańskie – kolonie.

W okresie kolonialnym bardzo często odwoływano się do przymierzy z Noe, Abrahamem, Mojżeszem, Jozuem czy Samuelem. Ta tradycja stanowiła ówczesnie kanwę dla kształtowania ustroju społeczno-politycznego. Dziś natomiast na tym fundamencie krytykowana jest Akwinańska zasada hierarchiczności, a samą filozofię św. Tomasza stawia się po przeciwnej stronie w rozważaniach nad filozofią amerykańskiego federalizmu, jako strukturę, dzięki której zerwano ze średniowiecznym feudalizmem¹⁰. Nie można jednak zgodzić się z takimi twierdzeniami, skoro esencjalizm, stanowiący usprawiedliwienie dla braku równorzędności, może w filozofii politycznej oznaczać także swoistą formę federalizmu, który przecież nie jest tożsamy z całkowitym zerwaniem z pionową dystrybucją władzy. Esencjalizm wszak, poprzez powiązanie ludzkich istot wspólnym węzłem zależności warunkującym egzystencję, ilustruje to, co było przez kolonistów apologizowane i praktykowane. Co więcej, esencjalizm oznacza drogę poszukiwania sensu nierówności. Nierówność tę możemy zaś analizować w kontekście negatywnym i pozytywnym. W kontekście negatywnym postrzegamy ją jako rażącą niesprawiedliwość, nieudolność Boga w kreowaniu świata, podstawę konfliktów i uzasadnienie dla sprawowania władzy przez elitę, naturalnie ku temu predestynowaną. Jefferson napisał w liście do Johna Adamsa:

[...] istnieje wśród ludzi naturalna arystokracja. Wyrasta ona z cnót i talentów. Uważam, że naturalna arystokracja jest najcenniejszym darem natury, służącym społeczeństwu jako przykład, ostoja i kierownictwo¹¹.

Z drugiej strony, nierówność – w dobrym, esencjonalnym rozumieniu – to nic innego jak różnorodność. Dla owej różnorodności w filozofii politycznej poszukuje się odpowiedniej konstrukcji rządów. A to właśnie amerykański federalizm wyrażał i wyraża ideę *E pluribus unum*. W dwusetną rocznicę uchwalenia Konstytucji Stanów Zjednoczonych John Higham zauważył: „Różnorodność i jednorodność są w dziejach amerykańskich tak ściśle związane,

¹⁰ Zob. S. H. Beer, *To Make a Nation. The Rediscovery of American Federalism*, Londyn, Mass. 1993.

¹¹ Cyt. za: W. Osiatyński, *Wizje Stanów Zjednoczonych w pismach Ojców-Założycieli*, Warszawa 1977, s. 264.

splecione, że żadne z tych określeń, traktowane osobno, nie może dać pełnego wyjaśnienia”¹². Tak ujmowany federalizm funkcjonował w Ameryce Północnej już w XVII wieku.

Otóż kongregacjaliści wraz z prezbiterianami tworzyli dwa odłamy purytanizmu. Zasadnicza różnica między nimi tkwiła w tym, iż o ile ci ostatni domagali się zastąpienia biskupstw przez inną strukturę, która zrzeszałaby kościoły i kler w układzie piramidalnym (grupa kościołów stanowiłaby tzw. prezbiterium, prezbiteria natomiast synody, będące także stopniem wykonującym nadzór nad członkami kościoła), o tyle ci pierwsi żądali zniesienia biskupstw i jakiegokolwiek centralnej organizacji, traktując wszystkie kościoły jako niezależne. Niepodporządkowanie, ale uporządkowane, pozostające bowiem właśnie w „federalnych” więziach. Otóż purytanie uważali, iż taki charakter mają wszystkie relacje, których podmiotem jest człowiek, poczynając od tych łączących jednostkę z Bogiem. Mężczyźni i kobiety formują rodziny, rodziny – kościoły, kościoły – kongregacje, kongregacje tworzą wreszcie miasta¹³.

W dalszym okresie historii amerykańskiego kontynentu i utrwalania politycznej organizacji jako naturalne jawi się zakreślanie granic stanów w drodze scalania się miast we wspólny podmiot, a następnie połączenie tychże jednostek w jedną strukturę państwową. Nie można jednak przy analizie tego procesu zapomnieć o istocie owego federalnego łańcucha, czyli o zachowaniu autonomii poszczególnych jego ogniw. I nad tym też tak długo debatowano w trakcie prac przy konstytucji z 1787 r., a więc nad wyznaczeniem kompetencji generalnego rządu, bez ograniczania jednocześnie podmiotowości pojedynczych stanów.

Poza tym warto zaprezentować inne rozwiązania implementowane w okresie przedniepodległościowym, które w jakiś sposób rzutowały później na system rządów przyjętych po zerwaniu więzi z metropolią. Bardzo ważką kwestię stanowiło w tym zakresie konstruowanie rządów lokalnych. W Massachusetts zatwierdzono w grudniu 1641 roku *Body of Liberties*. Dokument ten zakazywał tworzenia monopolu i wprowadzania restrykcji o charakterze feudalnym. Zawierał katalog czynów, których popełnienie – jako przeciwstawiające się Bożemu prawu – sankcjonowane było karą śmierci¹⁴. Sformalizowa-

¹² J. H i g h a m, *Rola imigracji w historii Ameryki*, [w:] *Dwieście lat USA. Idealy i paradoksy historii amerykańskiej*, red. L. D. Orton, Warszawa 1984, s. 118.

¹³ Zob. E. M o r g a n, *The Puritan Dilemma. The Story of John Winthrop*, Boston 1958.

¹⁴ Idolatria, czary, morderstwo, kradzież, sodomia, cudzołóstwo, świętokradztwo, bluźnierstwo.

no w nim rozdzielił kościół od rządu cywilnego oraz wprowadzono ławę przysięgłych i zasadę *due process of law*. Co najważniejsze, akt ten stworzył podwaliny funkcjonowania zarządu terytorialnego, przyznając każdemu miastu możliwość wybrania maksymalnie dziewięciu osób, mających uprawnienie stanowienia praw lokalnych, o ile nie będą one sprzeczne z ustawodawstwem kolonii.

Zagadnienia kształtowania się zarządu terytorialnego w Stanach Zjednoczonych nie można pominąć w analizie modelu amerykańskiego federalizmu i poszukiwaniu jego źródeł. Struktura federacyjna oznacza bowiem nie tylko rozdział kompetencji pomiędzy wspólnym rządem a stanami, ale również dystrybucję władzy na niższym szczeblu federalnej drabiny, złożonym ze stanu oraz lokalności. Tym bardziej że materia tzw. *second-order devolution* wyznacza – poza konstrukcyjnym elementem federalizmu – również jego społeczne determinanty, wśród których wymienić trzeba właśnie sprzyjanie urealnianiu funkcji samorządności.

Podkreślenia w tym miejscu wymaga – tak istotne dla zrozumienia federalizmu Stanów Zjednoczonych, opartego na różnorodnych układach, niejako immanentnych dla funkcjonowania amerykańskiego społeczeństwa – podpisanie 21 listopada 1620 roku tzw. *Mayflower Compact*. Umowa ta, sygnowana uroczyście przez 41 podróżnych w kabinie statku, dotyczyła wzajemnego zorganizowania się w polityczne ciało, które będzie mogło powołać instytucje rządowe oraz stanowić prawa niezbędne dla powszechnego dobra kolonii, zakładanej ku Bożej chwale¹⁵. Jest to pierwszy układ, na mocy którego purytanie przekształcili naturalną dla nich więź religijną w strukturę cywilną. Rzecz jasna *Mayflower Compact* nie stanowił próby utworzenia niezależnej

¹⁵ „In the name of God, Amen. We, whose names are underwritten, the loyal subjects of our dread sovereigne Lord, King James, by the grace of God, of Great Britaine, France, and Ireland King, defender of the faith, etc., having undertaken, for the glory of God, and advancement of the Christian faith, and honour of our king and country, a voyage to plant the first colony in the Northerne parts of Virginia, doe, by these presents, solemnly and mutally in the presence of God, and one of another, covenant and combine ourselves together into a civill body politick, for our better ordering and preservation and furtherance of the ends aforesaid; and by virtue hereof to enacte, constitute, and frame such just and equall laws, ordinances, acts, constitutions, and offices, from time to time, as shall be thought most meete and convenient for the generall good of the Colonie unto which we promise all due submission and obedience. In witness whereof we have hereunder subscribed our names at Cap-Codd the II. Of November, in the year of the raigne of our sovereigne lord, King James, of England, France, and Ireland, the eighteenth, and of Scotland the fiftie-fourth. Anno. Dom. 1620” – Ch. W. Eliot, *American Historical Documents 1000-1904*, New York 1938, s. 59.

republiki. Pielgrzymi wyrazili w nim bowiem swoją wierność w stosunku do angielskiej monarchii.

W maju 1637 roku trzy miasta powstałe na podstawie przyzwolenia Massachusetts *General Court* – Windsor, Hartford i Wethersfield – połączyły się, konstruując tym samym samodzielną kolonię Connecticut. Utworzony przez sześciu asystentów i dziewięciu reprezentantów (po trzy z każdego miasta) *General Court*, przyjął 14 stycznia 1639 roku dokument dotyczący organizacji nowego podmiotu, tzw. *Fundamental Orders*. Ze względu na zawartą w nim regulację ustroju politycznego kolonii, *Fundamental Orders* należy uznać za pierwszą spisana quasi-konstytucję. Stanowi ona załączek później uchwalanych aktów stanowych, które obecnie – wraz z konstytucją z 1787 roku – wyznaczają rdzeń całego systemu federalnego w Stanach Zjednoczonych. W preambule wyrażono idee, które przyświecać miały tak utworzonej wspólnocie i które odnoszą się do zachowania wolności i rozprzestrzeniania chrześcijańskiego ducha. Użyte tu sformułowania¹⁶ mogą sugerować, iż *Fundamental Orders* przyjęto w powszechnym głosowaniu uprawnionych konstytuujących pierwsze zgromadzenie. Jest to jednakże twierdzenie ostatnio poważnie kwestionowane¹⁷.

Pierwszym z kolei krokiem do uformowania Rhode Island było niezależne od siebie powstanie na jej obszarze czterech ośrodków. Wszystkie one zostały założone przez osoby odrzucające religijny porządek Massachusetts. Roger Williams rozpoczął budowę Providence, William Coddington – Portsmouth, z którego następnie wyodrębnił się Newport, a Samuel Gorton stał na czele tworzącego się Warwick.

Wszędzie tam grunt do urzeczywistniania celów wspólnoty stanowiły umowy społeczne, zawiązywane na podobieństwo *Mayflower Compact*¹⁸. W związku z tym, iż społeczności te miały dysydencki charakter, co mogło z nich uczynić

¹⁶ „[...] doe therefore associate and conioyne our selues to be as one Publike State or Commonwealth; and doe, for our selues and our Successors and such as shall be adioyned to vs att any tyme hereafter, enter into Combination and Confederation togather, to maynatayne and presearue the libertyn and purity of the gossell of our Lord Jesus which we now professe, as also the discipline of the Churches, which according to the truth of the said gossell is now practised amongst vs [...] 14th January, 1639, the Orders abouesaid are voted [...]” – E l l i o t, dz. cyt., s. 60-65.

¹⁷ Zob. O. P. C h i t w o o d, *A History of Colonial America*, New York 1948.

¹⁸ Ciekawostką jest przyjęty w Providence na podstawie takiego układu system czystej demokracji. Tam bowiem rządy sprawowali przedstawiciele poszczególnych rodzin, spotykający się plenarnie raz na dwa tygodnie i wówczas podejmujący niezbędne decyzje administracyjne.

przedmiot ataku Massachusetts, zdecydowano się na ich federalizację. Ów proces sfinalizowano w 1647 roku, kiedy – na mocy trzy lata wcześniej uzyskanej karty od angielskiego parlamentu – uformowano unię. Rządy powierzone prezydentowi oraz czterem asystentom, wybieranym na corocznym zgromadzeniu reprezentantów, wskazywanych przez wszystkich *freemen* w każdym z ośrodków.

Pojawiające się wówczas w purytańskich koloniach konsolidacyjne tendencje znalazły swój wyraz w niezwykle istotnym dla rozwoju idei federalizmu w Stanach Zjednoczonych wydarzeniu, a mianowicie w utworzeniu Konfederacji Nowej Anglii.

Rosnąca liczba niezależnych kolonii i konieczność ukształtowania formy kooperacji stanowiła główną przyczynę eksperymentowania z federalizmem w sposób niejako świadomy. Purytanie musieli jakoś uporać się z zagrożeniem ze strony Francuzów, Holendrów czy Indian. Teoretycznie jako nieodłączna część brytyjskiej monarchii, Nowa Anglia mogła liczyć na wsparcie od metropolii. Ta jednak uwiązana w wewnętrzne spory zupełnie zrezygnowała z interwencji w Ameryce, czego pozytywnym, rzecz jasna, aspektem okazało się ugruntowanie optymalnych warunków dla demokracji. Z kolei scentralizowaniu obszaru Nowej Anglii w postaci absorpcji mniejszych kolonii przez jedną większą i ustanowieniu formacji unitarnej stała na przeszkodzie umocniona i ceniona już wtedy samorządność. A zatem w późniejszej debacie z XVIII wieku, nie dotyczącej – jak widać – zagadnienia całkowicie nowego, można było czerpać z wcześniejszych federacyjnych doświadczeń. I taką samą decyzję jak w 1781 roku podjęto w maju 1643 – o skonfederowaniu wtedy czterech purytańskich kolonii: Massachusetts, Plymouth, Connecticut oraz New Haven¹⁹.

Zjednoczone Kolonie Nowej Anglii miały służyć ukształtowaniu wiecznej ligi przyjaźni, wspólnej obronie i bezpieczeństwu, wzajemnej pomocy, a także utrzymaniu i propagowaniu prawdy, chrześcijaństwa oraz wolności²⁰. Rząd

¹⁹ Członkostwo w unii zostało odmówione Rhode Island ze względu na jego dysydencki charakter, podobnie New Hampshire, które – jak argumentowało Massachusetts – było niebezpiecznie demokratyczne, które to uzasadnienie stanowiło jedynie przykrywkę dla planów wcielenia tych kolonii.

²⁰ „[...] had all come into these parts of America with the same errand and aim, to advance the Christian religion, and enjoy the liberty of their consciences with purity and peace [...]” – J. G r a h a m e, *The History of the United States of North America from the Plantation of the British Colonies till Their Assumption of National Independence*, Vol. 1, Boston 1945, s. 273-274.

konfederacji składał się z ośmiu komisarzy, wskazywanych po dwóch przez *General Court* każdej prowincji, a zbierających się raz do roku we wrześniu na zmianę w największych miastach poszczególnych kolonii: Bostonie, Hartford, New Haven i Plymouth. Kompetencje komisarzy wyrażały się w wypowiedzianiu wojny, zawieraniu pokoju, rozszerzaniu członkostwa i wreszcie dystrybucji środków finansowych. Ponadto komisarze rozstrzygali konflikty zaistniałe w unii, i co ciekawe, mogli nakazać ściganie w granicach konfederacji przestępców poszukiwanych przez kolonie wchodzące w jej skład i ewentualnie dokonać ich ekstradycji. Do podjęcia decyzji wymagano sześciu głosów afirmatywnych. W sytuacji, gdy nie osiągnięto kompromisu, przekazywano skomplikowaną sprawę do rozpoznania sądom generalnym. Jednakże więź, jaka łączyła purytańskie kolonie, okazała się za luźna, co przyczyniło się do niezbyt skutecznego jej funkcjonowania. Ten sam powód, którego rezultatem było niepowodzenie konfederacji z 1781 roku, a więc brak środków prawnych sankcjonujących postanowienia wspólnego rządu, osłabił efektywność Zjednoczonych Kolonii. Ponadto hamulec dla sprawnego działania owego tworu stanowiło wyznaczenie liczby komisarzy w oderwaniu od wielkości, bogactwa czy ilości mieszkańców poszczególnych prowincji, a to, w powiązaniu z rozdziałem obciążeń finansowych w wysokościach determinowanych przez te kryteria, jawiło się – zwłaszcza dla Massachusetts – jako rozwiązanie iście niesprawiedliwe. Tam też uznano w 1653 roku rozpoczęcie wojny z Niderlandami za zadanie przeciwne prawu Bożemu i pomimo przegłosowania problemu przez komisarzy Connecticut, New Haven i Plymouth, Massachusetts, zablokowało decyzję. Precedens ten stał się odtąd często wykorzystywaną przez kolonie klauzulą, formalnie rozszczepiającą dokonaną integrację. Nie można wszakże pominąć korzystnych osiągnięć konfederacji, takich jak choćby rozwiązanie zatargu z indiańskim plemieniem Narragansett czy podpisaniem traktatu z New Netherland, który pozostawiał Anglikom nieskolonizowany jeszcze teren wzdłuż Delaware River. Te konkretne przypadki świadczą o tym, iż unia czterech podmiotów wymusiła skorelowanie ich aktywności.

Po włączeniu w 1664 roku New Haven do Connecticut spotkania komisarzy odbywały się rzadziej – trzy razy w roku. Dwadzieścia lat później, w związku ze wzrostem zainteresowania monarchii angielskiej obszarem Ameryki, przeobrażono stosunkowo niezależną dotąd kolonię w królewską prowincję, do której w 1691 roku wcielono Plymouth. Wówczas konfederacja przestała istnieć. Wielu naukowców, oceniając tę strukturę, akcentuje, iż gdyby nie ingerencja Anglii, unia funkcjonowałaby dalej i korygując błędy,

koordynowałyby politykę wzrastającej liczby uczestników. Abstrahując od tych refleksji, niewątpliwie podkreślić trzeba, że okres 1643-1691 i pierwsza amerykańska instytucja quasi-federalna to bardzo ważny wkład w rozwój obowiązującej dziś w USA praktyki federalistycznej.

Dnia 10 maja 1775 roku rozpoczął obrady Drugi Kongres Kontynentalny. Odbył się on także w Filadelfii. Tym razem przybyli przedstawiciele wszystkich stanów. Celem tegoż zgromadzenia miało być przede wszystkim zorganizowanie wspólnej armii. Waszyngton, domagając się wsparcia od każdego ze stanów, wezwał do formowania wojska. Stany zaczęły funkcjonować jako suwerenne podmioty, mimo iż nie istniała ku temu żadna formalna podstawa. Dlatego też Komitet powierzył Jeffersonowi zredagowanie Deklaracji Niepodległości. Tenże uchwalony 4 lipca 1776 roku przez przedstawicieli 12 kolonii (bez Nowego Jorku) dokument stanowił – jak zauważył jego autor – wyraz amerykańskiego ducha i politycznego doświadczenia. Odwołano się w nim do Locke'a koncepcji praw naturalnych do życia, wolności, dążenia do szczęścia. Te zasady miały rządzić nowymi trzynastoma niepodległymi państwami. Najistotniejszy problem wydawał się rozwiązany... Pod rządami brytyjskiej metropolii oczywisty był fakt, iż stany działały zgodnie, tak samo jak rozumiała była ich skoordynowana aktywność w czasie wojny o niepodległość. Dopiero po jej proklamowaniu pojawiła się nowa trudność: skorelowanie polityki trzynastu suwerennych państw, wyzwanie, które przyczyniło się do znacznych modyfikacji systemu konstytucyjnego. Należało przecież ustalić zasady sprawowania polityki zagranicznej, skutkiem czego opracowano nowy dokument. Artykuły Konfederacji, zatwierdzone w listopadzie 1777 roku, z jednej strony niewątpliwie przyczyniły się do formalnego wzmocnienia struktury konstytucyjnej młodego państwa, z drugiej jednakże były rezultatem nie najlepszego kompromisu w coraz bardziej zagorzałym sporze pomiędzy zwolennikami umacniania unii a jej przeciwnikami. Właściwie niewiele zmieniono w stosunku do tego, co praktykowano w okresie Rewolucji. Choć takie instytucje, jak odrębna władza wykonawcza oraz bikameralna legislatura powszechnie przyjęte zostały w stanowych konstytucjach, to żadna z tych reguł nie znalazła odzwierciedlenia w Artykułach Konfederacji. Jednoizbowy Kongres składał się z delegatów wybieranych w dowolnie uzgodnionej przez pojedyncze stany procedurze. Każda reprezentacja dysponowała jednym głosem. Dzięki utworzeniu „wiecznej” unii, stany mogły nawiązywać stosunki dyplomatyczne i handlowe, w których występowały jako jednolity podmiot. Sporo wszakże słabości przyjętych rozwiązań doprowadziło do poważnych zakłóceń w wewnętrznym funkcjonowaniu konfederacji i wymusiło konieczność dalszego pogłębiania związku. Jak mógł bowiem efektyw-

nie wykonywać swoje zadania rząd, który nie miał możliwości stanowienia prawa, nakładania podatków, regulowania handlu między stanami, powoływania sił militarnych czy chronienia praw indywidualnych? Proces korygowania owych niefortunnnych dyspozycji Artykułów nie był łatwy do przeprowadzenia. Istniało wiele powodów, dla których stany obawiały się dalszej unifikacji, z ich punktu widzenia utożsamianej z pozbawieniem się suwerenności.

Wyżej wymienione niedoskonałości Artykułów Konfederacji w niezwykle negatywny sposób rzutowały na praktykę społeczną. Kongresem niezdolnym do podjęcia konkretnych działań gardzono. W armii, która nie otrzymywała żywności, umundurowania, żołdu, panował bałagan. Stany wprowadzały sprzeczne prawa. Brakowało jednolitego sądownictwa, wspólnej taryfy celnej, waluty. Podejmowano próby samodzielnych rokowań z przedstawicielami państw obcych. Nawet dla sprawy ułożenia stosunków z Indianami nie potrafiono wypracować zgodnego planu działania. Ludziom przestawało się powodzić. Zapanował chaos. Ratunek przed całkowitym skłóceniem się konfederacji mogło stanowić scentralizowanie państwa. Nie dla wszystkich to rozwiązanie wydawało się wygodne. I nie chodziło tu o teoretyczne rozważania nad słuszością przyjętej formy ustrojowej państwa. Scedowanie bowiem pewnych kompetencji na rzecz wspólnego rządu to nic innego jak uszczuplenie dotychczasowej władzy. Mechanizm działania człowieka i jego postawa w obliczu takiej perspektywy są przecież niezmiennie, niezależne od czasu czy granic terytorialnych. Nie ma się czemu dziwić, iż ci, którzy forsowali konieczność zmian, zdecydowali się obradować za zamkniętymi drzwiami, a walkę o akceptację reformy przełożyć na proces ratyfikacyjny. Właściwie to nie wiadomo, jak potoczyłyby się losy tworzącego się państwa, gdyby nie roztropność Ojców–Założycieli, kilku charyzmatycznych osób, rzeczywiście zainteresowanych dobrem wspólnym, dzięki którym Stany Zjednoczone pozostały obrońcą wszelkich swobód i wolności, propagatorem idei konstytucjonalizmu. W dniu 14 maja 1787 roku zebrało się po raz pierwszy, w tym samym budynku, gdzie podpisano Deklarację Niepodległości, zgromadzenie, które uchwalić miało do dziś obowiązującą konstytucję.

Nawet jeżeli w 1787 roku system unitarny był możliwy do przyjęcia, to jednak odnoszono się do niego niechętnie. Federalizm wydawał się najbardziej odpowiednią formą polityczną dla społeczeństwa heterogenicznego, rozprzestrzenionego na dużym obszarze i podejrzliwego wobec idei centralizacji i koncentracji, pragnącego jedności, ale nie jednorodności²¹.

²¹ Burns, Peltason, dz. cyt., s. 86.

Przyjęta konstrukcja wydawała się bardzo prosta. Rząd centralny ma te uprawnienia, które delegowano mu w Konstytucji, stanom zaś przyznano pozostałe. Wątpliwości dotyczące podziału władzy w wymiarze horyzontalnym są rozstrzygane przez Sąd Najwyższy. Zadania rządu federalnego skupiają się zatem wokół: zagwarantowania stanom republikańskiej formy rządów; ochrony stanów przed zagrożeniem zewnętrznym i wewnętrznym; utrzymania zasady równości w stanowej reprezentacji w Senacie. Same stany zostały zobligowane do poszanowania aktów prawnych wydanych przez inne stany oraz do rozciągnięcia przywilejów, jakimi cieszą się mieszkańcy danego terytorium, na niekrajaków²².

Pozornie przejrzysty rozdział uprawnień władczych nie zapobiegł sporom o jasne ustanowienie suwerennego autorytetu. Z jednej bowiem strony wojnę rewolucyjną prowadził Kongres Kontynentalny reprezentujący trzynaście stanów. W konsekwencji Abraham Lincoln postulował później jego pełną suwerenność, niejako przejętą od Anglii. W rzeczywistości jednak prawdziwą władzę wykonywały odrębnie dawne kolonie. Sam zaś Kongres można potraktować jako konferencję ambasadorów²³. Z drugiej, pojawiały się inne poglądy, które współcześnie zaakcentował Richard B. Morris:

Jedynie Kongres posiadał te atrybuty suwerennej władzy, które dawały mu prawo do reprezentowania państwa na arenie międzynarodowej. Natomiast poszczególne stany posiadające suwerenność ograniczoną do spraw wewnętrznych mogą być, nie bez uzasadnienia, uważane za twórcy Kongresu Kontynentalnego, który powstał przed nimi i nadał im byt prawny²⁴.

Jak się okazało, wraz z Deklaracją Niepodległości pojawił się problem określenia stron układu społecznego, wyrażonego przez ów dokument. Trudność ta polegała na przyznaniu, czy umowę tę zawierają stany, a za ich pośrednictwem indywidualni mieszkańcy, czy też – niezależnie od tego szczebla – cała ludność, kreująca wówczas poziom narodowy. Według D. Lutzta w Deklaracji odnaleźć można dowody na obie tezy. Używane tu zwroty odnoszące się do „ogółu” bądź też sposób podpisania dokumentu samymi nazwiskami, bez podawania stanu, z jakiego pochodzi osoba sygnująca, potwierdzałyby pierwszą wersję. Z drugiej jednakże strony sformułowanie

²² Carr, Bernstein, Morrison, dz. cyt., s. 68.

²³ F. Thistlethwaite, *The Great Experiment. An Introduction to the History of the American People*, Cambridge 1961, s. 43.

²⁴ R. B. Morris, *My – lud Stanów Zjednoczonych*, [w:] *Dwieście lat USA*, s. 156.

zarzutów wobec Korony przez „niezależne i wolne” stany stanowi argument na rzecz poglądu przeciwnego²⁵. W poszczególnych zaś konstytucjach, pomimo częstego odwoływania się do zbieżnych celów i konieczności kooperacji, ową autonomiczność mocno akcentowano.

Tomasz Jefferson napisał do W. S. Smitha w liście z 13 listopada 1787 roku, iż najistotniejszy problem polega na utworzeniu bardziej perfekcyjnej Unii, trwałej Republiki operującej na obszernym terytorium. Generalna umowa nie może opierać się na regule konfederacyjnej zwierzchności stanów, lecz na zgodzie jednostek²⁶.

Madison wskazywał, że zarówno gałąź federalna, jak i stanowa zależą od wielkiego ciała obywateli Stanów Zjednoczonych i co za tym idzie – narodowej suwerenności²⁷. Według Hamiltona z kolei, amerykańskie imperium musi spoczywać na solidnej podstawie, jaką jest zgoda ludzi, a strumień narodowej władzy winien pochodzić bezpośrednio z tej pierwotnej i rzeczywistej suwerenności²⁸.

James Wilson twierdził, iż należy rozróżniać między wolnością federalną i cywilną. Wolność cywilna wypływa z naturalnych uprawnień i dopiero po utworzeniu rządu następuje jej modyfikacja poprzez ograniczenie sfery swobody jednostek dla dobra całości. Analogicznie w procesie formowania się trzonu federacyjnego poszczególne jego podmioty cedują swe kompetencje na organ wspólny, ale wyłącznie w tym zakresie, w jakim przyczyni się to do polepszenia sytuacji wszystkich²⁹.

Jak się okazało, sformułowanie: „My, Naród Stanów Zjednoczonych, w celu powołania doskonalszego związku, ustalenia sprawiedliwości, zapewnienia pokoju wewnętrznego, zabezpieczenia wspólnej obrony, poparcia ogólnego dobrobytu i utrzymania dobrodziejstw wolności dla nas i naszej potomności, uchwalamy i ustanawiamy niniejszą konstytucję dla Stanów Zjednoczonych Ameryki”³⁰ stało się kanwą dla różnorodnych interpretacji, a w konsekwencji podłożem zatargu federalistów z antyfederalistami.

²⁵ Zob. L u t z, dz. cyt., s. 116.

²⁶ Zob. M. D u m a s, *Jefferson and His Time*, Vol. 2: *Jefferson and the Rights of Man*, Boston 1951.

²⁷ B e e r, dz. cyt., s. 246.

²⁸ Tamże.

²⁹ J. W. G o u g h, *Social Contract. A Critical Study of its Development*, Oxford 1957, s. 355.

³⁰ Konstytucja USA, [w:] M. J. P t a k, M. K i n s t l e r, *Powszechna historia państwa i prawa. Wybór tekstów źródłowych*, Wrocław 1998, s. 341.

Warto w tym miejscu wyjaśnić znaczenie tych pojęć. W XVIII i XIX w. za federalistów uznawano propagatorów silnego rządu centralnego. Pod mianem zaś antyfederalistów kryli się zwolennicy zachowania szerokiej autonomii poszczególnych stanów. Dzięki jednak elastyczności konstytucji z 1787 r. model amerykańskiego federalizmu podlega częstym przeobrażeniom bądź to zwiększając uprawnienia federacji, bądź akcentując suwerenność jednostek w jej skład wchodzących. Dlatego też zmieniać może się treść wyżej wymienionych pojęć w zależności od czasu i charakteru więzi federacyjnej. Za federalistę uważać należy przeciwieństwo tego, kto w okresie wzmocnienia instytucji centralnych – bliskiego rozwiązaniu unitarnym – domagać się będzie rozprężenia związku i **powrotu** do koncepcji federalizmu. Z czasem z tych dwóch ugrupowań ukształtowały się do dzisiaj działające ugrupowania polityczne republikanów i demokratów.

W latach 1787-1788 trwała zacięta debata nad ratyfikacją konstytucji. James Madison, John Jay oraz Alexander Hamilton wydali serię 85 artykułów, podpisywanych przez Publiusa, wyrażających aprobatę dla wykreowanego dokumentu i nawołujących do jego zaakceptowania przez poszczególne stany. W „Federaliście” nr 23 Hamilton postulował:

Główne cele, jakie spełniać ma Unia, są następujące: wspólna obrona jej członków; zabezpieczenie pokoju publicznego, zarówno przed zaburzeniami wewnętrznymi, jak i przed atakami z zewnątrz; regulacja handlu z innymi narodami oraz pomiędzy stanami; nadzór nad naszymi politycznymi i handlowymi stosunkami z krajami obcymi³¹.

Hamilton głosił, iż uprawnień tych nie wolno ograniczać, zwłaszcza w odniesieniu do kompetencji wynikających z obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa, gdyż trudno jest przewidzieć potrzeby narodowe i wynikające z nich sfery ingerencji wspólnego rządu. Później wizję tę wprowadził on w życie, konstytuując tym samym dualistyczny model więzi federalnej.

Zanim jednakże to nastąpiło, James Madison zapewniał o braku inklinacji centralistycznych:

[...] konstytucja ma się opierać na zgodzie ludności Ameryki i ma być ratyfikowana przez delegatów wybranych specjalnie do tego celu; z drugiej jednak strony okazuje się, iż zgody tej udzieli i ratyfikacji dokona nie cały naród, to jest suma zamieszkujących obszar Unii jednostek, lecz poszczególne jego grupy wchodzące w skład każdego ze stanów z osobna. Ma to być zgoda i ratyfikacja dokonana przez poszczególne stany z mocy władz najwyższych każdego z nich, to znaczy z mocy praw jego ludności. A zatem akt

³¹ Zob. w: O s i a t y Ń s k i, dz. cyt., s. 376.

ustanawiający konstytucję nie będzie aktem narodowym, lecz federalnym. [...] Każdy stan ratyfikujący konstytucję uznany został za suwerenne państwo, niezależne od wszystkich pozostałych, oraz związane tylko aktem własnej i nieprzymuszonej woli. W tym rozumieniu nowa konstytucja stanie się, jeśli zostanie uchwalona, konstytucją federalną, a nie narodową³².

W 1789 roku proces ratyfikacyjny zakończył się przyjęciem Konstytucji. Władzę zdobyli federaliści – z Waszyngtonem, Hamiltonem i Adamsem na czele. Opowiedzieli się oni za wzmocnieniem szczebla centralnego i zainicjowali przedsięwzięcia mające służyć temu celowi. W tym czasie uchwalono X Poprawkę, stanowiącą, iż:

Uprawnienia nie przekazane przez konstytucję Stanom Zjednoczonym ani nie odjęte przez nią stanom, są odpowiednio zachowane dla stanów lub dla narodu³³.

Dziesiąta Poprawka została uchwalona w celu usatysfakcjonowania anty-federalistów, obawiających się silnego rządu narodowego. Poza wszakże ich abstrakcyjnym znaczeniem, ze względu na daleko idącą elastyczność sformułowań, treść pozostaje pusta, gdyż nie wyinterpretowano z nich dotąd żadnych praw, tak jak to stało się w odniesieniu do poprzednich Poprawek, jakie mogłyby stać się kanwą dla konkretnego orzeczenia sądowego.

Niemniej, proces ów utrwalił wyraźną dystynkcję pomiędzy działaniami podejmowanymi przez rządy: unijny oraz stanowe, charakteryzującą pierwsze pół wieku funkcjonowania sformalizowanej struktury federalnej.

W 1791 roku utworzony został Bank Centralny. Od samego początku owa Hamiltonowska inicjatywa budziła liczne kontrowersje, a jej sfinalizowanie w 1819 roku w bardzo ważki sposób wpłynęło na kształt prawny Stanów Zjednoczonych. W tym czasie bowiem władze stanu Maryland nałożyły podatek na jeden z oddziałów banku federalnego, chcąc uspokoić przedstawicieli banków lokalnych, którzy – w przeciwieństwie do Banku Centralnego – z takiej opłaty zwolnieni nie byli. Jednakże urzędnik banku federalnego odmówił zapłaty podatku, co przyczyniło się do wytoczenia mu procesu przed sądem stanowym, zakończonym orzeczeniem akceptującym działanie Marylandu. Ten wyrok został wszakże zaskarżony do Sądu Najwyższego, jako że władze federalne obawiały się daleko idących konsekwencji płynących z takiego roz-

³² „Federalista” nr 39, [w:] O s i a t y Ń s k i, dz. cyt., s. 421-422.

³³ Poprawka X, [w:] L. Ć w i k ł a, M. D y j a k o w s k a, M. L i p s k a, *Historia ustroju państw w źródłach*, Lublin 2001, s. 181.

strzygnięcia³⁴. Sąd Najwyższy pod przewodnictwem Johna Marshalla wydał orzeczenie, w którym wyraźnie odwołano się do zasady kompetencji dorozumianych oraz do *necessary and proper clause*, prowadząc tym samym do sformalizowania supremacji władzy federalnej.

Uzupełnieniem sprawy *Mc Culloch v. Maryland* było wydane pięć lat później orzeczenie w sprawie *Gibbons v. Ogden*. Na mocy wynikającej z art. I Konstytucji *commerce clause* zakazano praktyki stosowanej w Nowym Jorku wymagania licencji stanowej na korzystanie z wód tego stanu niezależnie od posiadanego pozwolenia wydanego przez rząd federalny³⁵. W ten sposób potwierdzono wymóg koherentności praw stanowych z regulacjami unijnymi. Aspektowi poszerzania kompetencji władzy unijnej towarzyszyły stanowe próby obalania poczynań organów federalnych na podstawie niekonstytucyjności ich działań.

W 1798 roku Kongres uchwalił *Alien and Sedition Acts*. Ustawy te – najogólniej rzecz ujmując – wydłużały okres rezydencji w celu starania się o obywatelstwo amerykańskie z pięciu do czternastu lat, nakazywały sygnalizację starań o naturalizację pięć lat przed terminem możliwości jej uzyskania, zabraniały podejmowania takich działań przez osoby uznane za wrogów oraz zakazywały drukowania i publikacji materiałów skierowanych przeciwko rządowi federalnemu. Legislatury Wirginii i Kentucky uchwaliły rezolucje anulujące te akty prawne na bazie ich niezgodności z Konstytucją federalną. W związku z tym, iż równoległe prezydenturę objął Jefferson, kwestia ta nie została przedstawiona do rozwikłania Sądowi Najwyższemu. Powróciła jednakże prawie 30 lat później za sprawą Johna Caldwella Calhouna. Ze względu na datujący się od 1812 roku kryzys ekonomiczny polityka władz unijnych koncentrowała się wokół zwiększania ceł, co pociągało za sobą ujemne skutki dla stanów południowych. Ciało ustawodawcze Południowej Karoliny zwróciło się do Calhouna z prośbą o sporządzenie raportu dotyczącego tejże materii. Opracowany przez niego dokument *South Carolina Exposition* okazał się fundamentem dla debaty nad tzw. *Nullification doctrine*, upoważniająca stany do niepodporządkowywania się federalnym aktom prawnym uznanym za niekonstytucyjne. Zainicjował on dyskusję w Senacie nad zakresem suwerenności poszczególnych stanów. Zanim udało się ją zakończyć, rząd federalny po raz kolejny zwiększył cła, a Południowa Karolina po

³⁴ G. G ó r s k i, *Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych. Od powstania do Wojny Secesyjnej*, Toruń 2002, s. 75.

³⁵ Tamże, s. 79.

raz drugi odwołała się do teorii unieważnienia. W odpowiedzi na to prezydent Jackson wysłał wojsko do Charlestone. Południowa Karolina wycofała się ze swojego stanowiska, ponieważ jej sprzeciw nie zyskał akceptacji pozostałych stanów południowych. Udało się jej wszakże ograniczyć cła, co w pewien sposób pokazało, jak ważne jest poszanowanie żądań wysuwanych przez stany, nawet jeśli rząd Jacksona otwarcie i zdecydowanie głosił prymat swojego rządu. Na tym tle poglądy Calhouna stanowiły jeden z punktów walki o prawo do secesji implikowanej różnorodnością spojrzeń na Konstytucję jako umowę społeczną.

Szerokim opracowaniem materii konstytucji z 1787 roku jako kontraktu społecznego zajął się przede wszystkim H. St. George Tucker w *Commentaries on Blackstone* (1803). W ujęciu tego autora konstytucja stanowi oryginalny, spisany, federalny i społeczny układ, zawarty pomiędzy poszczególnymi stanami w sposób dobrowolny, swobodny i uroczysty oraz ratyfikowany przez ludzi, na mocy którego zawiązała się wzajemna relacja między rządem federalnym z jednej strony a stanami i ludźmi z drugiej. Akt ten – jak wyjaśnia Tucker – był federalny, gdyż łączył stany, ze względu wszakże na to, iż wyrażał on zgodę poszczególnych jednostek, nosił także znamiona umowy społecznej. Ponadto zrywał on z dotychczasowym porządkiem kolonialnym i stanowił grunt dla nowej organizacji, dlatego należy uznać go za oryginalny³⁶.

Z poglądami tymi polemizował Joseph Story, którego dzieło *Commentaries on the Constitution* obejmuje głęboką analizę konstytucji federalnej, przeprowadzoną w poszukiwaniu odpowiedzi na to, czy rzeczywiście ma ona cechy układu społecznego; jeśli tak, to między kim został on zawarty i jakie wypływają z tego konsekwencje w aspekcie prawa do secesji. Story akcentował, iż w wyniku przyznawania stanom pozycji nadrzędnej i podkreślania ich podmiotowości, większość idei koncentrowała się na uznaniu konstytucji za traktat ukonstytuowany przez stany, czego bezpośredni skutek obejmował uprawnienia stanów do dyskrejonanego określania granic mocy wiążącej aktu z 1787 roku oraz niezależnego od rządu federalnego i opinii pozostałych stanów oceniania wynikających z niego obowiązków, jak również możliwości secesji. Takie podejście było – według Story'ego – całkowicie niezgodne z pierwotnymi zamierzeniami, jakimi kierowano się przy pracach nad konstytucją. Dokonując analizy pojęcia umowy społecznej, przychylił się on do

³⁶ G o u g h, dz. cyt., s. 355.

teorii przedstawionych przez Locke'a czy Burke'a, według których idea układu nie znajduje swojego odbicia w jakimś historycznym wydarzeniu, lecz stanowi inherentną cechę państwowości, polegającą na uzależnieniu intensywności ochrony obywateli sprawowanej przez władzę od realizowania przez nich obowiązków oraz posłuszeństwa wobec prawa.

Calhoun uzasadniał prawo do secesji poprzez instytucję unieważniania decyzji rządu centralnego, jeżeli dany stan uzna ją za niekonstytucyjną. Był to pewien kompromis, gdyż – po pierwsze – pozwalał na zachowanie wspólnoty, a po drugie – uniemożliwiał implementowanie na obszarze konkretnego stanu prawa, któremu ten jest przeciwny. Argumentację ową zaatakował Daniel Webster, postulując, iż jakiegokolwiek zastępowanie słowa konstytucja mianem układu stanowi deprecjację prawa fundamentalnego. Nie należy także tłumaczyć roli jednostek w tworzeniu państwowości jako wstępowanie w jej struktury, gdyż taka nomenklatura powodowałaby wyodrębnienie na bazie wykładni językowej prawa do secesji (w języku angielskim antonimem słowa *accession* będzie *secession*). Konstytucja amerykańska została zaordynowana, ustanowiona przez ogół. Stąd też zdecydowanie trzeba odrzucić koncepcję stanowych kompetencji do selektywnego stosowania prawa wspólnotowego, jak też możliwość oderwania się od struktury federalnej³⁷.

Jak pokazała jednak późniejsza historia, secesja dokonała się, stanowiąc tym samym próbę dla federalnej konstrukcji Stanów Zjednoczonych. Paradoksalnie, pomimo zerwania unii, okazało się, iż dualistyczny model federalizmu, z tendencjami do wzmacniania władzy centralnej, przetrwał ten kryzys. Sama Wojna Secesyjna przyczyniła się do jeszcze dalej idącego procesu rozszerzania kompetencji rządu federalnego i otworzyła kolejny etap w ewolucji struktury amerykańskiego federalizmu.

³⁷ Tamże.

THE MODEL OF AMERICAN FEDERALISM
THE FOUNDATIONS OF V.S. LEGAL SYSTEM
– DUAL FEDERALISM
(TO 1860)

S u m m a r y

This article pertains to the first stage of a structure of American Federalism. American stathood, although characterised by a very durable Constitution, has changed according to the political and social circumstances. In consequence, it is very important to distinguish between various models that have been created since the English colonies had been established. The very first stage – dual federalism – is here analised in terms of following aspects: influence of puritan and contractual thought, first confederations, federal and state relations and judicial decisions until the year of 1860.

Słowa kluczowe: federalizm dualistyczny, konfederacja, relacje federalno-stanowe.

Key words: dual federalism, confederations, federal-state relations.