

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo
univerzitetnega programa**

**VLOGA PREDSENIKA PRI SPREJEMANJU
SPLOŠNIH PRAVNIH AKTOV V ZDA**

Ines Medanovič

Ljubljana, januar 2010

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo
univerzitetnega programa

**VLOGA PREDSEDNIKA DRŽAVE PRI SPREJMANJU SPLOŠNIH
PRAVNIH AKTOV V ZDA**

Kandidatka: Ines Medanovič
Številka indeksa: 04032975

Mentorica: doc. dr. Alenka Kuhelj

Ljubljana, januar 2010

POVZETEK

Ustava ZDA, ki je ob svojem nastanku predstavljala temeljni kamen in osnovo za pisce kasnejših ustav, je vzpostavila temeljno idejo ameriškega političnega sistema – delitev oblasti na zakonodajno, izvršno in sodno vejo. Pisci ustave so v institucionalni politični odnos vpeljali sistem nadzora in ravnotežja. Trije temeljni državni organi ZDA so kongres, predsednik in vrhovno sodišče ZDA. Organi so med seboj neodvisni, vendar pa je značilna izrazita vloga predsednika države. Naloge predsednika, ki na domačem političnem prizorišču ne igra nič manj pomembne vloge kot v svetovni politiki, v zgodovini niso bile ves čas enake. Postopoma so preraščale okvirje, zapisane v ustavi iz leta 1787, in tudi vpliv ter pomen predsednika se je po dvesto letih docela spremenil. Predsednik postaja agresivnejši tudi na zakonodajnem področju, ki po ustavi velja za izključno domeno kongresa. Predsednikovo udejstvovanje v zakonodajnih postopkih se najbolj kaže v možnosti zavrnitve zakonodaje prek t. i. instituta veta. Odnos med Belo hišo in kongresom, lahko v nekem trenutku temelji na tesnem sodelovanju, kaj kmalu pa se spremeni v tekmovalno razmerje in boj za prevlado.

Ključne besede: ustava, predsednik ZDA, zakonodajni proces, veto, politične stranke.

SUMMARY

The U.S. Constitution, which has from its outset represented a cornerstone and the foundation for subsequent writers of the Constitution, established the fundamental idea of the American political system – the division of powers into legislative, executive and judicial branch. The writers of the Constitution introduced the system of checks and balances into the institutional political attitude. The three core public authorities in the USA are the Congress, the President and the U.S. Supreme Court. The authorities are independent of each other, but are nevertheless characterized by a strong role of the president. His role in the internal politics of the country, by no means less important than that in foreign and world politics, have changed with time. They have gradually outgrown the frames enshrined in the constitution of 1787, along with the changes in the importance and influence of the president that happened in the last 200 years. The President is becoming more aggressive in the legislative process, which is according to the Constitution in the exclusive domain of the Congress. The President's participation in the legislative processes is best reflected in his power to reject a law through the so-called veto institute. Thus, the relationship between the White House and the Congress can be very cooperative, but may quickly change to competition and a struggle for supremacy.

Keywords: constitution, the President of the U.S. legislative process, veto, a political party.

Kazalo vsebine

POVZETEK	I
SUMMARY	III
1 UVOD	1
2 METODE DELA	3
3 POLITIČNI SISTEM ZDRUŽENIH DRŽAV AMERIKE	4
3.1 POJEM POLITIČNEGA SISTEMA	4
3.2 PREDSEDNIŠKI POLITIČNI SISTEM	4
3.3 DRŽAVNA UREDITEV ZDA	4
4 USTAVA ZDA	5
4.1 POJEM USTAVE	5
4.2 KRATKA ZGODOVINA AMERIŠKE USTAVE	5
4.3 ZGRADBA USTAVE	6
4.4 BILL OF RIGHTS	8
4.5 TEMELJNA NAČELA AMERIŠKE USTAVNE UREDITVE	10
4.6 SODNO VARSTVO USTAVE	10
5 SISTEM NADZORA IN RAVNOTEŽJA OBLASTI	12
6 SEDANJA UREDITEV ZDA	14
6.1 KONGRES	14
6.1.1 SESTAVA KONGRESA	15
6.1.1.1 Senat	15
6.1.1.2 Predstavniški dom	16
6.1.1.3 Odbori in pododbori	17
6.2 SODSTVO	18
6.2.1 VRHOVNO SODIŠČE – SUPREME COURT OF THE USA	19
6.3 PREDSEDNIK	20
6.3.1 POLOŽAJ	20
6.3.2 IZVOLITEV	21
6.3.3 POOBLASTILA PREDSEDNIKA ZDA	24
6.3.4 KABINET PREDSEDNIKA ZDA	26

7 ZAKONODAJNI PROCES	28
8 PREDSEDNIKOV VPLIV NA ZAKONODAJO	31
8.1 USTAVNA IN IZVENUSTAVNA SREDSTVA, S KATERIMI PREDSEDNIK ZDA VPLIVA NA SPREJEM ZAKONODAJE	32
8.1.1 VETO	32
8.1.2 VPLIV PREDSEDNIKA NA ZAKONODAJNO DELO KONGRESA PREKO DRUGIH USTAVNIH SREDSTEV	36
8.2 VLOGA PREDSEDNIKA PRI SPREJEMANJU PRAVA V IZREDNIH RAZMERAH	38
9 VPLIV POLITIČNIH STRANK NA PREDSEDNIKOV USPEH PRI SPREJEMANJU ZAKONODAJE	39
9.1 POLITIČNE STRANKE V ZDA	39
9.2 PREDSEDNIK IN STRANKE	40
10 OMEJITVE PREDSEDNIKA PRI SPREJEMANJU ZAKONODAJE	42
10.1 KRITERIJI PO KATERIH RAZVRŠČAMO USPEH PREDSEDNIKA V POLITIČNEM SISTEMU	42
11 ODNOS PREDSEDNIKA IN KONGRESA SKOZI ČAS	44
12 TIPOGIJA ODNOSOV MED PREDSEDNIKOM IN KONGRESOM	47
13 RAZMERJE MED KONGRESOM, PREDSEDNIKOM ZDA IN VRHOVNIM SODIŠČEM	52
14 ZAKLJUČEK	53
LITERATURA	55
VIRI	58
SEZNAM SLIK IN TABEL	59
IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA	60

1 UVOD

V današnjem času je skorajda težko najti posameznika, ki se na tak ali drugačen način ne bi srečal s političnim sistemom Združenih držav Amerike (v nadaljevanju ZDA). Že ob zelo skromnem spremljanju politike, se človek le stežka izogne različnim dogodkom in novicam, ki so tesno povezane z ameriškim političnim vsakdanom. Od tod tudi izvira moja ideja za izdelavo diplomske naloge z naslovom: Vloga predsednika države pri sprejemanju splošnih pravnih aktov v ZDA.

V diplomski nalogi sem najprej na kratko predstavila kompleksen politični sistem ZDA, ki ga zaznamuje veliko število akterjev, obsežna politična agenda ter veliki vložki, ki jih je potrebno žrtvovati za politični uspeh. Ustava ZDA, ki je ob svojem nastanku predstavljala temeljni kamen in osnovo za pisce kasnejših ustav, je vzpostavila temeljno idejo ameriškega političnega sistema – delitev oblasti na zakonodajno, izvršno in sodno vejo. In prav ustavi, kot temelju političnega sistema, vzrokom za njen nastanek in posledicam njenega sprejetja sem namenila četrto poglavje. Ustava je namreč vse do danes ostala v središču sistema, ki je odločilno zaznamoval razmerja moči med političnimi akterji. Pisci ustave so v institucionalni politični odnos vpeljali sistem nadzora in ravnotežja, katerega sem zaradi lažjega razumevanja kompleksnosti odnosov med oblastmi opisala v petem poglavju.

V šestem poglavju sem opisala sedanjo ureditev ZDA in tri temeljne državne organe – kongres, predsednik in vrhovno sodišče ZDA. Organi so med seboj neodvisni, vendar pa je značilna izrazita vloga predsednika države. Ob omembi predsednika je potrebno upoštevati dejstvo, da gre za popolnoma drugačno politično funkcijo, kot je bila zasnovana pred dobrima dvema stoletjema. Ameriški predsednik je največkrat predstavljen – in v javnosti sprejet – kot vodja največje politične in gospodarske sile na svetu. A naloge predsednika, ki na domačem političnem prizorišču ne igra nič manj pomembne vloge kot v svetovni politiki, v zgodovini niso bile ves čas enake. Postopoma so preraščale okvirje, zapisane v ustavi iz leta 1787, in tudi vpliv ter pomen predsednika se je po dvesto letih docela spremenil. Osredotočila sem se še na položaj in izvolitev predsednika ZDA in na njegova temeljna pooblastila, še poseben poudarek pa sem namenila zakonodajnim pooblastilom, ki so prav tako temelj moje diplomske naloge.

Da bi razumeli, zakaj predsednik postaja agresivnejši tudi na zakonodajnem področju, ki po ustavi velja za izključno domeno kongresa, si bomo v sedmem poglavju ogledali značilnosti zakonodajnega procesa.

Osrednji del diplomske naloge predstavlja osmo poglavje, ki govori o predsednikovem vplivu na zakonodajo preko ustavnih in izvenustavnih sredstev. Predsednikovo udejstvovanje v zakonodajnih postopkih se najbolje kaže v možnosti zavrnitve zakonodaje prek t. i. instituta veta. Eno najmočnejših političnih orožij (veto) nasproti kongresu daje predsedniku možnost oblikovanja zakonodaje, na drugi strani

pa zakonodajni veji posreduje jasen indic, kakšne so njegove preference. Glavni namen predsednikovega veta in morebitnega preglasovanja slednjega v kongresu, je zmaga v zakonodajnem postopku in politična prevlada v danem trenutku. V sklopu osmega poglavja sem obravnavala tudi vlogo predsednika pri sprejemanju prava v izrednih razmerah.

Ne gre pa pozabiti tudi na politične stranke in na vlogo le-teh pri uspešnosti predsednika v zakonodajnem procesu. Kljub dejstvu, da strankam po ustavi ni bila dodeljena osrednja vloga v političnem sistemu, te predstavljajo pomemben element pri oblikovanju odnosa med zakonodajno in izvršno vejo oblasti. Danes je pripadnost posamezni politični stranki ključna spremenljivka pri delovanju njenih članov v kongresu (Keefe, 1980, str. 132, 144), zato v devetem poglavju pojasnujem, kako pripadnost stranki vpliva na predsednikov uspeh pri sprejemanju zakonodaje.

Predsednik je pri sprejemanju zakonodaje omejen s strani kongresa in vrhovnega sodišča. Različnim omejitvam navkljub obstajajo določeni kriteriji, po katerih razvrščamo uspeh predsednika v političnem sistemu. To obravnavam v desetem poglavju diplomske naloge.

V zadnjih treh poglavjih opisujem razmerje med kongresom, predsednikom ZDA in vrhovnim sodiščem. Se posebej podrobno sem predstavila odnos med izvršno in zakonodajno vejo oblasti, ki jo dobro ponazarja LeLoupova in Shullova teorija o štirih tipih razmerij med predsednikom in kongresom: prevlada predsednika (presidential leadership), prevlada kongresa (congressional leadership), konsenzualni odnos oz. odnos sodelovanja (consensus/cooperation) in obdobje mrtvila oz. obdobje izrednih odločitev (deadlock/extraordinary resolution). Že sedaj lahko poudarim, da zaradi vse bolj zapletenih odnosov nobena od institucij ne more prevzeti ekskluzivnega političnega položaja in da se ob vzniku različnih politik vzpostavljajo različni tipi razmerij, ki vplivajo na sprejete odločitve. Glavni akterji pri vzpostavljanju vzorcev omenjenih razmerij so bili navadno predsedniki, ki so skozi celotno zgodovino izvajali ukrepe, s katerimi so širili svoje pristojnosti, ki jih ustava sicer ne predvideva. Mnogokrat so na moči pridobivali predvsem zaradi notranjih pretresov, reform in slabšanja moči kongresa, ki je na svojo škodo namenoma razširil pristojnosti izvršne veje oblasti. Do takšnih momentov je prišlo predvsem takrat, ko je bila za rešitev političnih problemov (vojne, mednarodne krize) potrebna takojšnja akcija, na katero pa se kongres zaradi svoje strukture in načina dela težko odziva (Rossiter, 1965, str. 53).

2 METODE DE LA

Pri izdelavi diplomske naloge sem uporabila deskriptivno metodo študija domače in tuje literature, tako knjižnih virov kot tudi virov, dostopnih na medmrežju. Pregledala sem relevantno literaturo pretežno ameriških avtorjev in nekatere temeljne zakonodajne dokumente. Zgodovinsko metodo sem uporabila, ker diplomska naloga med drugim temelji tudi na pregledu dveh stoletij ameriške politike, in da sem z njo pojasnila, do kakšnih razmerij moči prihaja med predsednikom in kongresom.

3 POLITIČNI SISTEM ZDRUŽENIH DRŽAV AMERIKE

3.1 POJEM POLITIČNEGA SISTEMA

Politični sistem je skupek institucij in norm, ki oblikujejo razmerje med javno oblastjo in preostalo družbo, med vladajočimi in vladanimi (po Ferfila, 2001, str. 9).

3.2 PREDSEDNIŠKI POLITIČNI SISTEM

Nastanek predsedniškega političnega sistema povezujemo z nastankom ustave v ZDA, leta 1787. Za predsedniško demokracijo je značilno, da je predsednik države šef vlade in države hkrati, deluje pa kot individualni državni organ (Grad, 2000, str. 59). Izvoli ga ljudstvo na neposrednih volitvah. V državah, kjer prevladuje predsedniški sistem, je predsednikova vloga najpomembnejša in hkrati zelo odgovorna, saj vodi državo znotraj in navzven (Ferfila, 2001, str. 10). Vloga predsednika je neodvisna od parlamenta, slednji ga lahko samo obtoži (impeachment) in obsodi, vzajemno pa predsednik države ne more razpustiti parlamenta. V takem političnem sistemu je ločitev med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti jasna in razvidna. Po ameriškem zgledu so predsedniški sistem povzele tudi nekatere države Latinske Amerike, Južna Koreja, Filipini ter afriške države (Grad in Kaučič, 2003, str. 175).

3.3 DRŽAVNA UREDITEV ZDA

Dan neodvisnosti (Independence Day), 4. julij, je dan, ko ZDA praznujejo svoj rojstni dan, saj se je na ta dan leta 1776 z Deklaracijo o neodvisnosti trinajst kolonij odcepilo od Velike Britanije, in tako je nastala ena največjih in najvplivnejših velesil na svetu. Danes je še zelo malo federativnih držav in ZDA so ene izmed njih, zato pravimo, da je politični sistem ZDA federativni politični sistem, saj obsega kar 87.576 vlad, 3.034 okrajev, 19.429 občin, 16.504 mestnih občin, 13.506 šolskih okrožij ter 35.052 posebnih okrožij. Ameriška vlada je predsedniška, kar pomeni, da je predsednik države hkrati predsednik vlade (Ferfila, 2001, str. 10).

4 USTAVA ZDA

4.1 POJEM USTAVE

USTAVA je pravna in politična listina, ki v svojih členih ureja »razporeditev oblasti, funkcije in dolžnosti med različnimi organi ter definira razmerje med njimi in javnostjo« (Mavčič, 2002, str. 10). S pravnega vidika je ustava splošni pravni akt¹ največje pravne moči. Pravna moč ustave je razvidna iz zahteve, da so vsi ostali splošni pravni akti, predvsem zakoni, v skladu z ustavo (glej Rupnik et al., 1996).

4.2 KRATKA ZGODOVINA AMERIŠKE USTAVE

Ameriška ustava je najstarejša pisana veljavna ustava v svetu in je imela velik vpliv na razvoj ustav po vsem svetu. Z ameriško ustavo se je razvila ena najstarejših demokracij na svetu, ki je danes znana kot gospodarska, politična, vojaška in znanstvena velesila na svetu. Ideja o svobodnem posamezniku, suverenem ljudstvu in omejeni oblasti so temeljna načela, na katerih so tedanji politični veljaki gradili bodočo politično skupnost (Jaklič, Toplak, 2005, str. 11–12).

Kot prvo ameriško ustavo velikokrat imenujemo t.i. Člene konfederacije, ki so dodeljevali pristojnosti neodvisnim trinajstim kolonijam, ki so jih politiki takrat oblikovali v zvezo oz. konfederacijo (Jaklič, Toplak 2005, str. 14). Delovanje in obstoj ohlapne zveze je pripeljal do tega, da je bil na predlog federalista Jamesa Madisona sklican sestanek, ki je zaznamoval ameriško zgodovino, saj je bil na njem predstavljen osnutek bodoče ustave, imenovan The Virginia Plan, v katerem je Madison predlagal delitev oblasti na zakonodajno, sestavljeno iz dveh domov (predstaviškega doma in senata) izvršno ter sodno, pri tem pa naj bi bila zakonodajna veja najmočnejša (Vidmar, 2006, str. 18).

Ameriška ustava je bila sprejeta na ustavodajni skupščini leta 1787. Ustava je formalno stopila v veljavo naslednje leto, ko jo je ratificiralo zadostno število držav.² Pred svojim sprejetjem je doživela burne razprave o različnih ustavnih vprašanjih. Debata je tekla predvsem o tem, kako oblikovati prihodnjo federacijo. Tako sta se izoblikovali dve nasprotujoči si struji, federalisti, ki so se zavzemali za ustavo in antifederalisti, ki so ustavi nasprotovali. Federalista, James Madison in Alexander BHamilton, sta v tem času objavila vrsto esejev, znanih pod imenom Federalni spisi (The Federalist papers), ki so prepričevali volivce, da podprejo predlagano ustavo. Ti

¹ Splošni pravni akt je pravni akt, ki svojih naslovljencev ne imenuje poimensko, ampak jih splošno opiše, po njihovih bistvenih značilnostih. Splošni pravni akti so: ustava, zakoni, podzakonski predpisi, predpisi lokalnih skupnosti, predpisi nosilcev javnih pooblastil. (Wikipedia, 10.10.2009.)

² Za veljavnost te ustave se je zahtevalo, da jo ratificira najmanj devet držav od takratnih trinajstih.

spisi so še danes pomemben vir pri raziskovanju pomena ustavnega besedila. Na koncu je le prišlo do kompromisa in ustava je tako vsebovala želje obeh strani.³ (Jaklič in Toplak, 2005, str. 20.)

Nemalo pomislekov o novo sprejeti ustavi je imel tudi kasnejši ameriški predsednik Jefferson (1801–1809). V pismu Johnu Adamsu, 13. novembra 1789, je izrazil svoj dvom o tem, če bodo, glede na ustavo, v kongres izvoljeni predstavniki lahko uspešno opravljali svojo zakonodajno funkcijo. Še večji dvom pa se mu je porajal ob ideji izvršne oblasti. Po njegovem prepričanju ni dobro, da mandat predsednika ni omejen; predsedniška funkcija se mu je zdela kot nekakšna slaba kopija poljskega kralja. Glede na dotedanje izkušnje je bil mnenja, da mandat, ki ni časovno omejen, vodi v dosmrtno funkcijo. Zato se je Jefferson dolgo zavzemal za omejitev predsedniškega mandata na zgolj štiriletno obdobje. Kasneje je v pismu Jamesu Madisonu pojasnil, da je »nezmožnost ponovne izvolitve edina učinkovita preventiva pred kopičenjem moči v rokah predsednika« (Jefferson, 1993, str. 81–83). Jeffersonovo nasprotovanje federalni ureditvi ni trajalo dolgo in kmalu je spoznal pomembnost močne zvezne oblasti. Postal je prvi predsednik, ki je uporabil politično stranko in njeno članstvo za podporo svojemu programu v kongresu. Preko strank in sebi naklonjenih kongresnikov, ki so hkrati imenovali predsedniške kandidate, pa je imel tudi možnost vlagati predloge v zakonodajni proces (LeLoup, 1986, str. 393).

Rdečo nit ameriškega političnega sistema predstavlja preprečitev združitve posameznih vej oblasti, to pa je glavni pogoj obstoja netiranske republike. Na podlagi tega so Madison in njegovi sodobniki izpeljali sistem nadzora in ravnotežja, ki obsega vse od posebnih volilnih enot za izvolitev predsednika, senatorjev, članov predstavniškega doma, predsednikovega veta, do dvodomnega kongresa, predsednikovega nadzora nad imenovanji funkcionarjev ipd. (Dahl, 1997, str. 20,21.)

Ameriška ustava ima po mnenju mnogih enega najbolj zapletenih postopkov spreminjanja ustave. Predlog za začetek spremembe ustave morata dati dve tretjini obeh domov kongresa, potrditi ga morajo tri četrtine parlamentarcev ali tri četrtine posebej izvoljenih zborov, zasedanj po vseh državah (Ferfila, 2001, str. 53).

4.3 ZGRADBA USTAVE

Ustava je sestavljena iz osnovnega besedila in amandmajev na to besedilo. Ustavno besedilo je vse do današnjih dni ostalo formalno nespremenjeno, ohranja svoj prvotni videz (glej Jaklič in Toplak, 2005).

³ Poglavitna točka kompromisa je dvodomna sestava kongresa, ki v enem domu zagotavlja enakomerno predstavništvo glede na prebivalstvo (predstavniški dom), v drugem domu pa enakomerno zastopstvo držav ne glede na velikost (senat) (Grad, 2004, str. 133).

Jovičić (1984, str. 72–75) navaja pet razlogov za to, da se je ustava obdržala v skoraj nespremenjeni obliki več kot dve stoletji. Prvi razlog je relativna enostavnost besedila in kratek obseg, saj je sestavljena iz zgolj sedmih členov, kar jo uvršča med najkrajše ustavne dokumente na svetu. Drugi razlog je splošno prepričanje o kakovosti ustave, saj naj bi bila ta s sistemom nadzora in ravnotežja posameznih političnih organov dobra rešitev, tako v obdobju konec 18. stoletja kot danes.

Naslednji razlog leži v samem načinu sprejemanja amandmajev, saj je ustava po njihovem sprejetju še vedno enovito in formalno nespremenjeno besedilo. Pri ohranjanju ustave je pomembno vlogo odigralo tudi vrhovno sodišče, ki interpretira, ali so sprejeti zakoni v skladu z ustavo in na ta način dejansko odloča o spremembi ustave. Zadnji razlog naj bi bili ustavni običaji, prek katerih so zapolnjene določene ustavne pomanjkljivosti v besedilu; tako so se skozi zgodovino spreminjale in dopolnjevale nekatere pristojnosti predsednika, kongresa ipd. Najvidnejši primer je mandat predsednika in njegova ponovna izvolitev, ki so ga spoštovali, ne da bi to zahtevala ustava, vse do leta 1940, ko je bil predsednik Roosevelt (kot edini do sedaj) izvoljen tretjič.

Lahko rečemo, da je ustava »imuna« na politično dogajanje, saj se jo ne da čez noč spremeniti za doseg političnih ciljev vladajoče oblasti (glej Jaklič in Toplak, 2005). Ustavni materiji je priključenih sedemindvajset amandmajev, ki dejansko vplivajo na ustavo. Leta 1791 so izdali deset amandmajev poznanih pod imenom Bill of Rights, ki omogočajo splošno svobodo, svobodo govora, religije, tiska, pravico do zborovanj, pravico ugovora vladi ter določanje pravic posameznikov. Kasneje so izdali še sedemnajst amandmajev za odpravo suženjstva, pobiranje davka na dohodek in uvedbo volilne pravice za vse državljane starejše od 18 let.

V preambuli ustava razglasa načelo ljudske suverenosti, kot tudi razlog za sprejem ustave:

»Mi, ljudstvo ZDA, z namenom, da ustvarimo bolj dovršeno zvezo, uveljavimo pravičnost, zavarujemo notranji mir, zagotovimo skupno obrambo, ter pripomoremo k splošnemu blagostanju in da zavarujemo blagoslov svobode nad nami in našim zanamstvom, predpisujemo in vzpostavljamo to Ustavo za Združene države Amerike.«

Lahko rečemo, da je preambula deklarativnega značaja, ustanavlja novo zvezo, imenovano ZDA, kjer je ljudstvu poverjena pravica do vladanja. Preambuli sledi normativno besedilo, ki je razdeljeno na člene in razdelke. Normativni del ustave vsebuje glavne atribute za obstoj državne oblasti. Po ameriški ustavi je oblast razdeljena na tri veje oblasti, za katero je značilen sistem »ovir in ravnotežij. Vsaka državna funkcija, ki je samostojna v opravljanju nalog, je zaupana posebnim organom: zakonodajna kongresu, izvršilna predsedniku države in sodna vrhovnemu sodišču. »Ameriška ustava ni rezultat neke posebne ustavodajne oblasti, temveč rezultat pogodb med vsemi zainteresiranimi državami.« (Rupnik et al., 1996.) Na to

kaže dejstvo, da so članice severnoameriške zveze podpisale pisni sporazum, ki je imel vse značilnosti mednarodne pogodbe. Za mednarodne pogodbe velja, da začnejo veljati šele, ko jih ratificirajo države, ki so sodelovale pri njihovi pripravi. To je značilno za ameriško ustavo, ki je z ratifikacijo osnutka pogodbe vseh držav članic severnoameriške zveze novembra 1788 stopila v veljavo kot zvezna ustava.

Ameriška ustava velja kot vzor za podobne državne tvorbe, saj predstavlja temelj prvega demokratičnega političnega sistema. Z njo je bil postavljen tudi pravni temelj nove federacije ZDA. Ta je nastala prav zaradi težnje kolonij po ohranitvi samostojnosti, ki so jo uživale kot samostojne države v nekdanji konfederaciji.

4.4 BILL OF RIGHTS

Kot že povedano, besedilo ustave ne vsebuje pravic in svoboščin, temveč je bilo to urejeno šele v amandmajih. Eden izmed razlogov je, da so bili snovalci ustave mnenja, da »pravice pripadajo posamezniku po naravnem pravu, zato jih ni treba posebej določiti z ustavo« (Grad et al., 2004, str. 141). Drugi razlog pa je bil, da vprašanja človekovih pravic ni potrebno določiti še z zvezno ustavo, saj so bile že v ustavah posameznih držav. Kmalu po sprejetju zvezne ustave pa je prevladovalo stališče, po katerem morajo biti človekove pravice zaradi svojega izrednega pomena urejene tudi na zvezni ravni. Tako so države že na prvem zasedanju kongresa (po sprejemu ustave) sprejele prvih deset amandmajev, ki so uredili človekove pravice in svoboščine.

V 1. amandmaju je določena svoboda veroizpovedi, govora in tiska, pravica do mirnega zbiranja in pravica do peticije. »Iz določb tega amandmaja se je v številnih odločitvah sodišč razvilo precej pravnih načel, ki danes predstavljajo temeljna načela demokratične države. Med temi je gotovo omembe vredno načelo ločitve cerkve in države.« (Jaklič in Toplak, 2005, str. 27.)

2. amandma zagotavlja pravico državljana do nošenja orožja.

3. amandma določa, da oborožene sile ne smejo biti nastanjene v zasebnih hišah brez lastnikovega dovoljenja, medtem ko 4. amandma prepoveduje neprimerne preiskave, aretacije in zaplembe premoženja. Tako 3. kot 4. amandma izhajata iz pritožbe naseljencev v času angleške oblasti. Angleški vojaki so namreč začasno bivali v hišah naseljencev, kar je bilo v nasprotju z njihovo voljo. Zanimivo pa je, da je »3. amandma ena tistih redkih določb ustave, v zvezi s katerimi vrhovno sodišče še ni obravnavalo nobenega primera.« (Jaklič in Toplak, 2005, str. 100.)

Naslednji štirje amandmaji urejajo pravosodje in zagotovila v kazenskih postopkih.

5. amandma pravi, da nihče ne sme biti poklican na odgovornost za kaznivo dejanje, ki se kaznuje s smrtjo ali za kakšno drugo sramotno kaznivo dejanje, razen na podlagi obtožbe. Iz te obtožbe so izvzeti primeri, ki nastajajo pri vojaških in mornariških enotah ali pa pri obrambni gardi, ko gre za dejansko služenje v času vojne ali javne nevarnosti. 5. amandma omenja še, da se nikomur ne sme dvakrat soditi za isti prestopok ali da bi pričal zoper samega sebe. Prav tako nikomur ne smeta biti brez dolžnega postopanja odvzeto življenje, svoboda ali lastnina. Zasebna lastnina se mu sme vzeti le v primeru, če gre za javno dobro, a ne brez pravične odškodnine.

Zadnja leta v ospredju javnega zanimanja problem smrtne kazni. Kljub filozofskim, političnim, etičnim in pravnim razlogom ostaja smrtna kazen ustavno določilo. Ameriška ustava sicer prepoveduje okrutno in neobičajno kaznovanje, vrhovno sodišče ZDA pa je tisto, ki odloča o tem, kakšno kaznovanje spada v to opredelitev. Pri svoji odločitvi pa se sklicuje na stopnjo družbenega soglasja v (družbi). Številne raziskave so dokazale, da v ZDA usmrtijo veliko več temnopoltih ljudi kot belcev, zato je nekdanji predsednik Bill Clinton ukazal moratorij na smrtno kazen, dokler se ne razišče, če so trditve o rasizmu pri smrti kazni utemeljene. Se je pa število kazni, ki se kaznujejo s smrtjo, precej znižalo, na kar kaže tudi dejstvo, da večina držav v ZDA smrtne kazni nima več.

6. amandma navaja, da ima obtoženi, v kazenskem postopku pravico do hitrega in javnega sodnega postopka, pri tem pa ima pravico do soočenja s pričami zoper sebe kot tudi pravico do postopka prisilne privedbe priče, ki bi pričala v njegovo korist. Prav tako mora biti obtoženec obveščen o naravi in vzroku obtožbe, pri tem pa mu je omogočena pomoč odvetnika oz. katera druga pravna pomoč.

7. amandma govori o običajnem pravu, ki ga danes uporabljajo skoraj vse zvezne države. »Ta izraz v ameriški pravni terminologiji označuje sistem tradicionalnega, nepisanega angleškega prava, ki temelji na običajih, uzancah in sodnih primerih.« (Jaklič in Toplak, 2005, str. 106.)

8. amandma navaja, da se ne sme zahtevati prekomerne varščine, pretirane globe, kot tudi ne izreči krute in neobičajne kazni.

9. amandma govori o tem, da »spisek z ustavo zagotovljenih pravic ni izčrpen, temveč pripadajo ljudem še druge pravice, ki niso določene v ustavi.« (Grad et al., 2004, str. 141.)

10. amandma je pomemben za razmerje med zvezo in državami. Tako 10. amandma določa, da so pristojnosti, ki po ustavi niso prenesene na zvezne organe, rezervirane za državo oz. ljudstvo (glej Grad et al., 2004).

Tudi mnogi od kasnejših amandmajev urejajo pravice. Tako 13. amandma prepoveduje suženjstvo, 14. pa ureja državljanstvo in vsebuje načelo enakosti pred

zakonom. 15. amandma ureja volilno pravico, ki ne sme biti kršena zaradi rase, barve ali suženjskega statusa. Le-ta pa je bila leta 1920 z 19. amandmajem razširjena, tako da volilna pravica ne sme biti kršena zaradi spola. 26. amandma je znižal starostno mejo volilne pravice na osemnajst let.

4.5 TEMELJNA NAČELA AMERIŠKE USTAVNE UREDITVE

Temeljna načela ameriške ustavne ureditve so: svoboden posameznik, suvereno ljudstvo in omejena oblast. »Vsak ima namreč sam pravico, da odloča o svojem življenju, svobodi in o tem, kako si bo ustvaril srečo v življenju.« (Jaklič in Toplak 2005, str. 12.) Pri tem pa je posameznik omejen s pravico drugega. Ker pa se dogaja, da ljudje posegamo v pravice drugih, je le-te potrebno zavarovati. S tem je bila ustanovljena oblast, ki omogoča, da vsak posameznik uživa v tej svobodi. Tudi oblast je omejena, in tako ne sme posegati v pravice ljudi, za katere nima pooblastila ljudstva. Torej oblast mora delovati v okvirih, ki so ji bili dani od tistega, ki se je odrekel delu pristojnosti (glej Jaklič in Toplak 2005). Če pa se zgodi, da oblast presega svoje pristojnosti, ima ljudstvo možnost, da to oblast zamenja z novo. Vsa ta tri načela so v 18. stoletju v ZDA sprejemali praktično vsi. Učili so jih v šolah in o njih razpravljali, tako v javnem kot v zasebnem življenju. Ta načela so bila pred ustavo ZDA zapisana že v Deklaraciji neodvisnosti leta 1776, ki so jih poimenovali kar »samoumevne resnice«.

4.6 SODNO VARSTVO USTAVE

Sodno varstvo ustave oz. presoja ustavnosti zakonov je v ZDA poverjena vrhovnemu sodišču, in sicer od leta 1803 z znanim primeroma Marbury proti Madisonu (glej Mavčič 2002). S tem je sodišče pridobilo nalogo tolmačenja ustave, tako mu je omogočeno, da s svojo odločitvijo lahko spremeni ustavno vsebino. Dejansko je vrhovno sodišče »čuvaj« zvezne ustave, saj presoja ustavnost zakonov, ki morajo biti v skladu z ustavo. S tem je vrhovno sodišče pridobilo veliko moč in izjemen položaj, saj je po eni strani postavljeno nad zakonodajnim telesom, po drugi strani pa (vrhovno sodišče) konkretizira ustavo in jo prilagaja spremembam v družbenem okolju. ZDA so torej prva država na svetu, v kateri je bila uvedena ustavnosodna kontrola. Pri tem pa vrhovno sodišče ne presoja posebej, če je akt skladen z ustavo, temveč to ugotovi v konkretnem sodnem sporu. Tako daje sodišče, s svojo odločitvijo, ustavi pravno vsebino in jo prilagaja glede na družbene spremembe in razvoj. Na ta način se lahko razlaga ustave v daljšem časovnem obdobju zelo spremeni.

Ustava ZDA predvideva dokaj zahteven ustavnorevizijski postopek, zapisan v 5. členu ustave. Tako velike države ne morejo sprejeti sprememb brez majhnih, severne brez južnih in zvezna oblast ne brez oblasti na ravni zveznih držav. Poglavitni razlog, da je

bilo od štiri tisoč predlaganih amandmajev do sedaj sprejetih le sedemindvajset, tiči v tem, da je za vsako spremembo ustave potreben širok političen in družben konsenz. Prav iz tega razloga so se v državah, ki imajo togo ustavo, razvili ustavni običaji, ki dopolnjujejo in razvijajo ustavno ureditev (glej Grad et al., 2004).

Ko ljudje stopamo v medsebojna razmerja, nastajajo nekatera pravila za vedenje in ravnanje, ki jih imenujemo ustavni običaji. Kršitve le-teh so podvržene družbeni obsodbi, ne pa tudi pravni. Med pomembnejše ustavne običaje se v ZDA največkrat navaja ustaljena dolgoletna praksa po kateri predsednik, ki se mu izteka mandat, kandidira samo še za eno mandatno obdobje.« (Rupnik et al., 1996.) Ta praksa je bila v večini primerov spoštovana, a zaradi okoliščin 2. svetovne vojne, ko je Franklin Roosevelt kandidiral štirikrat, je bila spremenjena v ustavno normo.

5 SISTEM NADZORA IN RAVNOTEŽJA OBLASTI

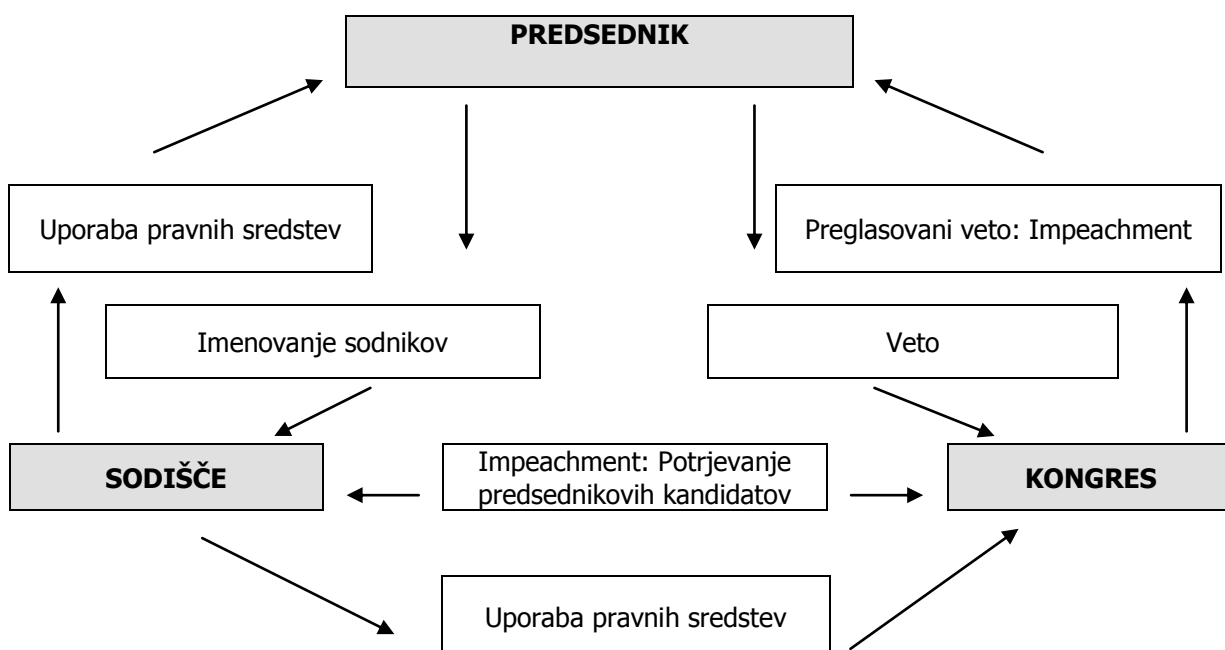
Ameriška ustava je zasnovana predvsem kot temelj, ki vzpostavlja načelo nadzora in ravnotežja. Torej sistem, ki omogoča nadzor ene veje oblasti nad drugo, hkrati pa posamezni veji oblasti onemogoča, da bi se sama polastila prevelike moči. Vsaka od treh vej oblasti ima svoje pristojnosti in je popolnoma neodvisna, hkrati pa nima pravice poseganja v delovanje ostalih vej (glej Jovičić, 1984).

John Adams, drugi predsednik ZDA (1797–1801), je kompleksen sistem nadzora in ravnotežja opisal na naslednji način:

- (1) države so v ravnotežju z zvezno oblastjo;
- (2) predstavniški dom je v ravnotežju s senatom;
- (3) izvršna oblast je v ravnotežju z zakonodajno;
- (4) sodna oblast nadzoruje izvršno in zakonodajno;
- (5) sodna oblast nadzoruje posamezne države;
- (6) senat je v ravnotežju s predsednikom;
- (7) državljani nadzorujejo oblast (Kelley, 1965, str. 29).

Grafični vpogled v sistem nadzora in ravnotežja (Slika 1) prikazuje prepletenost funkcij, ki jih opravljajo veje oblasti. V skladu s tem posamezna izmed vej deluje na način, ki drugima dvema onemogoča, da bi pridobile pretirano moč v političnem sistemu. Posledično se oblikujejo razmerja, zaradi katerih lahko institucije delujejo na učinkovit način.

Slika 1: Sistem nadzora in ravnotežja



Vir: Heineman (1995, str. 34)

Pri oblikovanju ameriške ustave so bile po mnenju LeLoupa (1986, str. 36) vse tri veje oblasti načrtno postavljene v položaj, v katerem prihaja do medsebojnega nadzora želja in pretiranih ambicij vsake izmed njih. Tako lahko kongres z napovedjo vojne nadzira predsednika, ki je poveljnik oboroženih sil. Na drugi strani ima predsednik možnost z vložitvijo veta blokirati sprejetje zakona. Slednjemu se kongres zoperstavi z dvotretjinskim preglasovanjem predsednikovega veta v obeh domovih. Nad delovanjem izvršne in zakonodajne veje oblasti bdi vrhovno sodišče, ki ima moč omejiti veljavnost sprejetih aktov, če ti niso v skladu z ustavo. Sprejete odločitve sodišča pa so lahko omejene, če pride do sprejetja novih amandmajev k ustavi. V razmerju med vrhovnim sodiščem in predsednikom, slednji nominira sodnike, ki jih kasneje potrdi ali zavrne senat.

Danes predsednik sprejema ključne politične odločitve, ustvarja zakonodajo in je samooklicani govorec nacionalne večine. Moč kongresa se v največji meri kaže v možnosti preglasovanja veta, ki se uporablja v korist tistih skupin, katerih privilegij ogroža predsednikova politika (Dahl, 1997, str. 146–147).

Kljub mnogim pomislekom doktrina nadzora in ravnotežja predstavlja »leitmotiv« ameriškega političnega sistema in njegovega delovanja. Vendar se moramo ob tem zavedati, da je takšna interpretacija včasih (pre)skromna za razumevanje celovitega odnosa med institucijami. Kot opozarjajo mnogi avtorji,⁴ gre v primeru posameznih vej oblasti v praksi pogosto za ločene institucije, ki sodelujejo pri oblasti (separated institutions sharing powers) in med seboj niso striktno ločene (Neustadt v: LeLoup in Shull, 2003, str. 5).

⁴ Deren Antoljakova (1983, str. 39) je prepričana, da popolna delitev oblasti v ameriški ustavi ne obstaja in da gre bolj za niz praktičnih kompromisov med tremi vejami oblasti kot za formalno delitev pristojnosti.

6 SEDANJA UREDITEV ZDA

Predsedniški sistem je najdoslednejša izpeljava načela o deljeni oblasti. Kot je že zgoraj navedeno, je nastal v ZDA z ustavo iz leta 1787. Sistem pozna tri temeljne državne organe: kongres, predsednika in vrhovno sodišče ZDA. Organi so med seboj neodvisni, značilna pa je izrazita vloga predsednika države.

6.1 KONGRES

- je predstavniško in zakonodajno telo;
- je izključno zakonodajni organ: njegova zakonodajna oblast je omejena na sprejemanje zakonov na področjih, ki so po ustavi pridržane federaciji;
- ima nadzorstveno funkcijo: nadzoruje delo izvršilne oblasti ter izvaja splošno družbeno nadzorstvo;
- je dvodomen – sestavljata ga senat in predstavniški dom; domova sta enakopravna, a ne enaka;
- kongresniki predstavniki – člani predstavniškega doma;
- člani senata: senatorji;
- člani kongresa ne smejo imeti hkrati nobene druge funkcije v zvezni državi;
- člani kongresa imajo poklicno in nepoklicno poslansko imuniteto (ne odgovarjajo za svoje izjave, poleg tega pa jim ni mogoče odvzeti prostosti, razen če gre za izdajo oz. zločin);
- pravica vsakega doma je, da lahko kaznuje svoje člane zaradi neprimerne obnašanja in jih lahko celo izključi;
- vsak dom kongresa ima pravico, da sam sprejme poslovnik za svoje delo, da si sam izvoli svojega predsednika in oblikuje parlamentarne odbore, vsak dom ureja tudi položaj svojih članov;
- avtonomija kongresa se kaže tudi v tem, da se v skladu s strogim načelom delitve oblasti kongres sklicuje sam, praviloma predsednik ZDA nima pravice sklicevanja;
- kongres traja dve leti
- sprejemanje zakonov – zakon mora biti sprejet v obeh domovih, sicer se pripravi usklajevalna komisija, ki pripravi kompromis, če je tudi ta zavržen, zakon ni sprejet;
- zakonodajni postopek – večfazen, potrditi ga morata oba domova in predsednik ZDA;
- ne more izglasovati nezaupnice predsedniku in ga odstaviti, lahko pa ga obtoži (impeachment);
- orožje kongresa – zakonska iniciativa, obtožba predsednika, določanje proračuna, s katerim utesnjuje politiko predsednika in vrhovno sodišče. (po Grad et al., 2004, str. 142-143.)

Poglavitna ustavna funkcija kongresa je oblikovanje politik, zato lahko rečemo, da je kongres policymaker (glej Ferfila, 1992, str. 191). Je zakonodajno telo, ki ga sestavljata senat in predstavniški dom. Po ameriški ustavi⁵ ima kongres naslednje glavne pristojnosti:

- določanje in zbiranje davkov, taks, carin in trošarin;
- plačevanje dolgov;
- zagotovitev skupne obrambe ter splošne blaginje ZDA;
- izposojanja denarja v imenu ZDA;
- urejanje trgovine s tujimi narodi;
- osnovanja enotnega sistema pridobitve državljanstva in enotne zakonodaje na področju stečajev po vseh ameriških državah;
- predpisovanje kazni za ponarejanje vrednostnih papirjev;
- ustanavljanje poštnih uradov in poštnih poti;
- ustanavljanje sodišč;
- napovedati vojno, zbrati in vzdrževati vojsko;
- sprejemanje zakonov, ki so nujni in primerni za izvajanje navedenih pristojnosti /.../.

Oba domova enakopravno sprejemata zakone in državni proračun, vendar ima določeno prednost pri nekaterih zadevah predstavniški dom (zakonodajna iniciativnost glede finančnih zakonov), pri zunanji politiki in imenovanju funkcionarjev pa ima prednost senat (Grad, 2000, str. 59). Oba domova imata vodjo večine in manjšine (Majority Leader, Minority Leader) (Ferfila, 2001, str. 840).

6.1.1 Sestava kongresa

1. člen ameriške ustave dodeljuje zakonodajno oblast kongresu, ki je deljen na senat in predstavniški dom, zato pravimo da je dvodomen. Parlamenti v svetu se razlikujejo po sestavi in svojih nalogah. Za ameriški kongres je značilno, da uresničuje federativno enakopravnost kot delitev oblasti. Zanimivost ameriškega kongresa je ta, da sta oba domova skoraj enako močna, saj je v večini dvodomnih parlamentov eden bolj pomemben od drugega (Ferfila, 2001, str. 57).

6.1.1.1 Senat

- zgornji dom, predstavlja federalne enote;
- šteje sto članov (vanj izvoli vsaka država po dva senatorja, kar pomeni, da je pri sestavi tega doma uveljavljeno paritetno načelo, ki je izraz enakopravnosti vseh federalnih držav, ne glede na njihovo velikost) ;
- sprva je voljen posredno, kasneje pa neposredno v vsaki državi posebej;

⁵ Glej ameriško ustavo.

- mandatna doba je šest let, vsake dve leti zamenjajo eno tretjino senatorjev;
- volitve senatorjev potekajo hkrati z volitvami v predstavniški dom;
- za senatorja se lahko izvoli oseba, ki ima najmanj trideset let; ki je v času volitev najmanj devet let državljan ZDA in ima stalno prebivališče v državi, za katere predstavnika v senatu se voli;
- aktivno pravico ureja vsaka država posebej;
- senat vodi podpredsednik ZDA, ki je izvoljen hkrati s predsednikom ZDA;
- podpredsednik senata nosi naziv predsednik senata, čeprav sicer ni član senata, ima pa pravico glasovati, kadar so glasovi enakomerno porazdeljeni (njegov glas je odločilen);
- politične stranke so v senatu posebej organizirane, vodi jih vodja poslanske skupine, ki mu pomaga še t.i. Whip;
- znotraj senata so organizirani tudi stalni, posebni in občasni odbori;
- posebne pristojnosti – ratificirajo mednarodne pogodbe, potrjujejo najvišje funkcionarje (po Grad et al., 2004, str. 143-144).

Senat oz. zgornji dom se od predstavniškega doma ne razlikuje po samem načelu predstavljanja, ampak tudi po načinu izvolitve, po trajanju mandata in po različnih pristojnostih. Oba domova sta edina zakonodajalca na zvezni ravni. Predsednik senata je podpredsednik ZDA, vendar ni senator in ne glasuje, razen v primeru neodločenega glasovanja. V senatu sedi sto senatorjev za obdobje šest let. Izvoljeni so na neposrednih volitvah, ki potekajo po večinskem volilnem sistemu. V osemindesetih državah se uporablja za volitve v senat enokrožni večinski volilni sistem, izjema sta državi Louisiana in Georgia, kjer se uporablja dvokrožni večinski volilni sistem. Volitve potekajo vsaki dve leti tako, da se vsakokrat voli po ena tretjina senata (dvakrat po triintrideset in enkrat štiriintrideset senatorjev) (Grims 2006, str. 54).

Naloga senata so sodelovanje pri oblikovanju zakonov, imenovanja vladnih uslužbencev in sojenje o političnih prestopkih ter potrjevanje pogodb, ki jih sklene predsednik (glej Ferfila, 2001, str. 57). Izjema so finančni zakoni, katerih predlog lahko sprejme samo predstavniški dom, senat pa ga lahko amandmira. Senat ima tudi nekatere posebne pravice kot je soglašanje z nekaterimi imenovanji predsednika države npr.: ambasadorjev, sekretarjev v kabinetu predsednika države, sodnikov vrhovnega sodišča, hkrati pa odloča o ratifikaciji mednarodnih pogodb (za ratifikacijo je potrebna kvalificirana večina dveh tretjin glasov vseh članov senata) (Grims, 2006, str. 56). Če predstavniški dom izglasuje predlog za odpoklic predsednika države (impeachment), ima senat ustavno pravico, da nastopi v vlogi sodišča. Senat nadzoruje izvršno oblast preko svojih delovnih teles in preiskovalnih komisij, ki imajo veliko moči in vpliva.

6.1.1.2 Predstavniški dom

- spodnji dom, predstavlja ljudstvo kot celoto;
- ima štiristo petintrideset članov;

- voljen je neposredno, na podlagi splošne in enake volilne pravice, z relativno večino;
- za člana predstavniškega doma je lahko izvoljena oseba, ki je najmanj sedem let državljan ZDA, stara najmanj petindvajset let in ima prebivališče v državi, v kateri se voli;
- člani predstavniškega doma se volijo na približno enako število prebivalcev, v volilnih enotah po posameznih državah, pri čemer pa ustava zagotavlja, da ima vsaka država najmanj enega predstavnika v domu;
- mandatna doba dve leti (ljudstvo mora imeti čim večkrat možnost, da preveri delovanje svojih predstavnikov);
- poleg članov je v predstavniškem domu še nekaj delegatov in en stalni komisar – vsi pa predstavljajo ozemlja s posebnim položajem (Deviški , Guamski otoki, Portoriko, okrožje Kolumbija ...); – sodelujejo lahko v delu odborov, ne morejo pa glasovati na plenarnem odločanju doma;
- vodi ga predsednik – t.i. speaker, ki ga izvolijo sami in sicer iz članov večinske stranke;
- speaker ima zelo pomemben položaj: določa dnevni red, naprej posreduje zakonske predloge odborom, imenuje člane posebnih odborov, v primeru izenačenja glasov pa je njegov glas odločilen;
- demokratska in republikanska stranka imata v predstavniškem domu tudi svoje strankarske organizacije (organizacija republikanske stranke se imenuje »konferenca«, demokratske pa »caucus«) ;
- posebne pristojnosti – samo oni predlagajo finančne zakone, potrditi pa jih mora senat (po Grad et al., 2004, str. 144 - 145).

Predstavniški dom je v primerjavi s senatom bolj institucionaliziran, bolj hierarhičen in manj anarhičen. Več se ukvarja z gospodarskimi zadevami in proračunom, poleg tega mora biti vsa zakonodaja, povezana z obdavčitvami in dohodki, predlagana v predstavniškemu domu (glej Ferfila, 2001, str. 57). Govornik doma je član stranke, ki zaseda večino v domu. Število predstavnikov je odvisno od števila njenih prebivalcev, največ jih ima Kalifornija petinštirideset, medtem ko ima Wyoming le enega (Grims, 2006). Predlogi zakonov o zbiranju državnih dohodkov izvirajo iz predstavniškega doma, senat pa sme pri tem predlagati amandmaje in soglašati z njimi tako kot pri ostalih zakonih.

6.1.1.3 Odbori in pododbori

Vsi parlamenti imajo odbore, ki usmerjajo skupine parlamentarcev pri posebnih vprašanjih. Tako ima tudi ameriški kongres svoje odbore, ki imajo funkcijo zavrnitve ali priprave zakonov od osnutka do oblike, ki je primerna za predsednikov podpis (Ferfila, 2001, str. 840). V kongres vsako leto pride okoli deset tisoč zakonskih osnutkov, naloga odborov in pododborov pri tem je, da temeljito preučijo zakonske predloge. Zakone lahko predlagajo vsi člani obeh domov. Predloge zakonov obravnavajo posebni odbori, njihova naloga pa je predlog zavrniti ali sprejeti. Nov

zakonski osnutek gre na specializiran pododbor, ki organizira poročanje (hearing). Pri poročanju gre za pridobivanje mnenj znanstvenikov, strokovnjakov ter dopolnjevanje in obdelavo zakonskega besedila (Ferfila: v Grims, 2006). Če je zakon sprejet, je naloga odborov nadzorovanje birokracije nad zakonskim uresničevanjem (glej Ferfila et al., 2001, str. 841). Značilno za ameriške odbore je, da so zelo vplivni pri oblikovanju politik in so visoko strokovni (Ferfila, 2001, str. 58).

Poznamo štiri vrste odborov:

- Stalni odbori delujejo tako v senatu kot v predstavniškem domu npr.: odbor za proračun, veteranske zadeve, vojsko, energijo, naravne vire itd.
- Skupni odbori so oblikovani za izbrana področja.
- Konferenčni odbori so oblikovani takrat, ko senat in predstavniški dom oblikujeta različne zakonske rešitve za isto področje.
- Posebni odbori se imenujejo za izjemne primere npr.: senatni odbor za afero Watergate (Ferfila, 2001, str. 840–841).

6.2 SODSTVO

Moč sodne veje oblasti je prenesena na vrhovno sodišče (Supreme Court), prizivna sodišča (Courts of Appeal) in okrožna sodišča (District Courts). Vse zvezne sodnike imenuje predsednik, senat pa poda mnenje in soglasje.

Okrožna sodišča so prva stopnička v ameriškem sodnem sistemu, saj se večina sodnih postopkov prične prav tu. Razrešujejo primere, ki so v zvezi z zločini, civilne tožbe, primere pomorskega prava, nadzor nad delovanjem zveznih agencij ipd., vendar se velika večina primerov tu ne razreši. Njihovo reševanje se nadaljuje na prizivnih sodiščih. Postopek reševanja je dolgotrajen, kar je ena izmed značilnosti ameriškega sodnega sistema.

Prizivna sodišča preučijo in skušajo rešiti vse primere, ki jih okrožna sodišča niso. V ZDA je dvanajst sodniških območij, vsako ima svoje prizivno sodišče, obravnave potekajo pred tremi sodniki, odločitve so sprejete z večino udeleženih sodnikov.

Vrhovno sodišče je na vrhu zveznega sodnega sistema, v njem deluje glavni sodnik (chief justice) in osem pridruženih sodnikov (associates), ki jih imenuje predsednik ZDA v soglasju s Senatom (Grad 2000, str. 60). Najpomembnejša pristojnost vrhovnega sodišča je opravljanje ustavnosodne kontrole. Vrhovno sodišče zagotavlja uniformnost razlag zveznih zakonov, poleg tega razrešuje konflikte med državami. Je edino ameriško sodišče, ki je bilo ustanovljeno z ustavo,⁶ medtem ko je vsa ostala nižja sodišča ustanovil kongres (po Ferfila, 2001, str. 848–849).

⁶ Glej tretji člen ameriške ustave.

Značilnosti:

- sistem Common Law (obče pravo) in Case Law – tipično za anglosaški pravni sistem;
- sodniki – neodvisni, izobraženi, pomembne osebe;
- precedenčni sistem – nižja sodišča so pravno vezana, da v podobnih primerih sledijo pravni rešitvi sodnega precedensa, sodbe višjih sodišč omejujejo sodnike nižjih sodišč, sodbe so formalni pravni vir;
- vsa sodišča imajo poleg klasične sodne funkcije tudi pravico ustavosodne presoje zakonov in drugih splošnih aktov, vendar ameriška sodišča ne presojuje posebej skladnosti zakonov z ustavo, temveč to ugotovijo v konkretnem sodnem sporu;
- supremacija zveznega pravnega reda nad pravnim redom držav;
- organizacija sodišč – na dveh ravneh ;
- na državni ravni – sodišča v posameznih državah, ki sodijo na osnovi državnih zakonov;
- na zvezni ravni – zvezna sodišča, ki sodijo na temelju zveznih zakonov in mednarodnih pogodb;
- na obeh ravneh je množica sodišč prve stopnje, manj pa je pritožbenih sodišč, ki so praviloma kasacijska (lahko odločajo samo o kršitvi prava);
- na vrhu sodnega sistema tako držav kot tudi zveze so vrhovna pritožbena sodišča, ki praviloma odločajo na podlagi diskrecijske pravice (sodišče odloči ali bo odločalo o pritožbi ali ne);
- poleg zveznih in državnih sodišč obstajajo tudi lokalna sodišča, katerim predsedujejo magistrati;
- najvišje sodišče – vrhovno sodišče (Supreme Court) (po Grad et al., 2004, str. 158 - 159).

6.2.1 Vrhovno sodišče – Supreme court of the USA

- orožje vrhovnega sodišča – kateri koli predpis ali akt lahko razglasi za protiustaven in ga razveljavi;
- izumili so ustavnosodno kontrolo;
- kongres je določil, da vrhovno sodišče odloča o pritožbah nad sodbami nižjih zveznih sodišč in proti pritožbam najvišjih sodišč v državah;
- odloča o skladnosti zakonov z ustavo – predpise kongresa in predsednika lahko razglasi za neustavne;
- prvi primer v praksi: Marbury proti Madisonu – vrhovno sodišče ne upošteva zakona, ker ni v skladu z ustavo;
- devet sodnikov (predsednik + osem članov) – imenuje jih predsednik, s soglasjem senata;
- predsednik pogosto imenuje sodnike iz vrst svoje stranke, saj si hoče zagotoviti čim večjo podporo pri svoji politiki;
- ima diskrecijsko pravico;
- senat štirih sodnikov odloča, katere zadeve se bodo obravnavale;

- mandatna doba – ni omejena, dokler se primerno obnašajo;
- sodne odločbe vrhovnega sodišča so formalni pravni vir (sistem sodnih precedensov) (po Grad et al., 2004, str. 160-162).

Poleg vrhovnega sodišča so zvezna sodišča tudi pritožbena sodišča, ki so organizirana po sodnih okrožjih (vsako okrožje pokriva najmanj tri države). Ta sodišča sodijo o pritožbah zoper sodbe zveznih prvostopenjskih sodišč (po Grad et al., 2004, str. 162).

6.3 PREDSEDNIK

6.3.1 Položaj

Izvršilna oblast po ustavi pripada predsedniku kot individualnemu šefu države, kar ameriško ureditev bistveno razlikuje od drugih demokratičnih ureditev v svetu. Prav glede položaja izvršilnega organa je bilo pri sprejemanju ustave precej razhajanj, saj je bilo veliko članov ustavodajne skupščine nezaupljivih do individualnega šefa države, še posebej zaradi slabih izkušenj z britanskimi monarhi in guvernerji držav. Mnogi med njimi (zlasti Benjamin Franklin) pa so bili celo zagreti za švicarski model kolegijskega izvršilnega organa. Na drugi strani pa so izkušnje s konfederacijo, katere velika pomanjkljivost je bila, da ni imela izvršilne oblasti, klicale po izvršilnem organu, ki bi zagotavljal državno stabilnost. Prav tako je bilo navzoče nezaupanje pred prevlado zakonodajne oblasti, kajti izkušnje z britanskim parlamentom so kazale, da je pogosto odločal preveč demagoško, kar se je dogajalo tudi v parlamentih držav članic ameriške konfederacije (po Grad et al., 2004).

Na koncu je prevladala zamisel po individualnem šefu izvršilne funkcije, z dokaj močnim položajem, pravzaprav s podobnimi pooblastili, kot jih je imel takratni britanski monarh (zaradi česar pravijo amerškemu predsedniku tudi »nekronani kralj«), vendar omejen v svoji oblasti z načelom zavor in ravnovesij. Zanimivo pri tem je, da ima sedanji britanski monarh zaradi nastanka parlamentarne monarhije že več kot dvesto let neprimerljivo manjše pristojnosti kot ameriški predsednik, ki v sebi združuje funkcije šefa države in predsednika vlade v parlamentarnem sistemu, in ki predstavlja simbolično enotnost združenih držav in njenih državljanov. Predsednik ZDA dejansko opravlja funkcijo šefa države v parlamentarnem sistemu, saj predstavlja in zastopa državo (ZDA), poveljuje oboroženim silam, itd., obenem pa ima tudi funkcije šefa vlade, predvsem kot vodja celotne zvezne državne uprave, ki jo usmerja predvsem preko Kabineta (po Grad et al., 2004).

Posledica dosledno izvedenega načela delitve oblasti ter zavor in ravnovesij je v tem, da je predsednik politično neodgovoren. V tem pogledu je sicer položaj podoben kot v parlamentarnem sistemu, kjer je šef države tudi politično neodgovoren, vendar pa je tam politično odgovorna vlada kot dejanski vodja izvršilne oblasti. Predsednik ZDA

pa ni samo šef države, temveč je tudi dejanski šef celotne izvršilne oblasti, zato njegova politična neodgovornost pomeni tudi neodgovornost izvršilne oblasti zakonodajni oblasti. Ker je predsednik posebej izvoljen, ima lastno volilno bazo in zato odgovarja samo volivcem, ne pa kongresu. Predsednik je zato nedotakljiv ves čas trajanja njegovega mandata (po Grad et al., 2004).

Vendar pa tudi ameriški predsednik ni absolutno neodgovoren in nedotakljiv, temveč je kazensko odgovoren – tako kot drugi visoki državni funkcionarji. Predstavniški dom ga namreč lahko obtoži za izdajo, podkupljivost in druga huda kazniva dejanja v posebnem postopku, ki se imenuje impeachment. O obtožbi odloči senat z dvotretjinsko večino navzočih članov, ki mu v tem postopku predseduje predsednik vrhovnega sodišča ZDA. Če senat razsodi, da je obtožba upravičena, lahko predsedniku odvzame funkcijo. Impeachment se v praksi le redko uporablja, tako je senat doslej sodil le dvema predsednikoma, in sicer sta bila to Andrew Johnson in Bill Clinton. Noben predsednik doslej pa še ni bil obsojen in ob svojo funkcijo. Zaradi tega obtožba predsednika v praksi ne pomeni prav veliko in nima praktično nobenega vpliva na njegovo delovanje (po Grad et al., 2004).

6.3.2 Izvolitev

Dosledno izvedeno načelo delitve oblasti ne dopušča, da bi predsednika volil kongres, ker bi bilo s tem kršeno načelo ostre ločitve oblasti ter porušena enakopravnost zakonodajne in izvršilne oblasti. Tako je predsednik voljen posebej in ima lastno volilno osnovo. Na drugi strani pa bi neposredne volitve po takratnem prepričanju lahko omogočile predsedniku, da bi se oprl neposredno na ljudstvo in na ta način prevladal nad kongresom. Predsednika zato sicer volijo volivci, toda ne neposredno, temveč posredno, kar naj bi omogočilo izbiro ustrezne osebnosti na položaj predsednika. Ob tem je treba povedati, da je bila ta zamisel sprejeta v času, ko še niso bile oblikovane sodobne politične stranke, katerih delovanje je v praksi močno spremenilo prvotno zamisel in dalo volitvam predsednika značaj najpomembnejšega političnega dogodka v državi. Ta dogodek spremlja obsežna in intenzivna volilna kampanja in močno politično angažiranje javnosti. Poleg tega je v veljavnem načinu izvolitve predsednika upoštevano tudi zvezno načelo, ki daje minimalno število elektorjev tudi najmanjšim državam (po Grad et al., 2004, str. 150).

Predsednik je izvoljen za štiri leta, njegov mandat pa se začne 20. januarja ob 12.00 uri, ko se opravi tudi inavguracija, katere vrhunec je zaprisega novega predsednika. Sprva se je sicer mandat predsednika začel v marcu, sedanji datum pa je bil določen šele z 20., amandmajem iz leta 1933. Mandatna doba predsednika je v primerjavi z drugimi močnimi šefi države (npr. v Franciji in v Rusiji) vsekakor razmeroma kratka. Poleg tega je predsednik lahko izvoljen samo dvakrat, kar je razumljivo, zaradi njegovega ustavnega položaja in dejanske moči, ki jo funkcija prinaša. Slednje v prvotnem ustavnem besedilu ni bilo določeno, temveč se je izoblikovalo le kot ustavni običaj, ki ga je spodbudil že 1. predsednik ZDA George Washington, ki ni hotel kandidirati tudi tretjič. Izjema od tega ustavnega običaja je bila štirikratna izvolitev F.

Roosevelta, ki pa je bila posledica posebnih razmer pred in med 2. svetovno vojno. Šele po 2. svetovni vojni je bila taka omejitev izvolitve določena na ustavni ravni in dopolnjena s pravilom, da je tisti, ki je opravljal funkcijo predsednika več kot dve leti, lahko izvoljen samo še enkrat (Grad et al., 2004, str. 150-151).

Za predsednika je lahko izvoljena samo oseba, ki je stara najmanj petintrideset let, ki je državljan ZDA, rojena v ZDA ali biva v ZDA najmanj štirinajst let. V dosedanji ustavni praksi so bili izvoljeni za predsednika samo beli državljani ZDA, ki so bili do nekaj desetletij nazaj tudi anglosaškega izvora in protestantske vere (glej Grad et al., 2004, str. 151). V začetku leta 2009 se je ta tendenca spremenila, ko je Barack Obama, senator iz zvezne države Illinois, zaprisegel kot 44. predsednik ZDA in s tem postal prvi ameriški temnopolti predsednik.

Skupaj s predsednikom se voli tudi podpredsednik, ki je izvoljen za enako mandatno dobo in mora izpolnjevati enake pogoje za izvolitev kot predsednik. Slednje sicer ni posebej določeno v ustavi, vendar je razumljivo, saj lahko podpredsednik postane predsednik brez posebne izvolitve. Sicer pa podpredsednik nima nobenih posebnih pooblastil, razen da vodi senat (Grad et al., 2004, str. 151).

Ker je funkcija predsednika ZDA izredno zahtevna in terja neprestano odločanje in ukrepanje, je ustava mnogo bolj natančno uredila vse možne situacije, da bi preprečila vsako možnost, da položaj predsednika ne bi bil zaseden. Če bi torej predsednik umrl, izgubil mandat zaradi odvzema ali odstopa ali pa postal nesposoben za njegovo izvajanje, stopi na njegovo mesto podpredsednik, kar se je doslej zgodilo samo devetkrat (Grad et al., 2004, str. 151).

V takem primeru je torej izpraznjeno mesto podpredsednika in s tem tudi mesto vodje senata. Ta položaj ni bil urejen do sprejema 25. amandmaja iz leta 1967, po katerem novi predsednik (pred tem podpredsednik) imenuje novega podpredsednika, kar pa mora potrditi kongres z večino glasov v obeh domovih. Ta ustavna določba je bila doslej uporabljena dvakrat. Če tudi v takem primeru novi predsednik izgubi mandat, ga seveda nadomesti podpredsednik. To pa lahko privede do nenavadnega položaja, da opravlja funkcijo predsednika oseba, ki ni bila izvoljena – kar se je zgodilo, ko je odstopil predsednik Nixon, nadomestil pa ga je podpredsednik Ford, ki ga je imenoval Nixon, ker je izvoljeni podpredsednik (Agnew) pred tem odstopil. Položaj, v katerem bi prenehal mandat obema – predsedniku in podpredsedniku – pa ustavno ni urejen, temveč je ustava to prepustila kongresu. Ta je določil, da v takem primeru prevzame predsednikovo funkcijo predsednik predstavniškega doma (Speaker). Če tudi to ni mogoče, prevzame funkcijo predsednika začasni predsednik senata (President »pro tempore«), za njim pa člani Kabineta po določenem vrstnem redu (Grad et al., 2004, str. 151).

Predsednik je torej (skupaj s podpredsednikom) voljen posredno, in sicer tako, da se najprej novembra izvolijo posebni volilni možje (elektorji), ki potem v decembru volijo predsednika in podpredsednika. Volitve se odvijajo na volilnih kolegijih (Electoral College) v državah (Grad et al., 2004, str. 151).

V vsaki državi se voli toliko elektorjev, kolikor ima skupaj članov predstavniškega doma in senatorjev, način določitve elektorjev pa je po ustavi prepuščen zakonodajnim telesom držav. Zaradi tega pripada državam zelo različno število elektorjev, večje seveda večjim državam, na drugi strani pa so ravno manjše države do neke mere favorizirane, kar je posledica predvsem paritetne sestave senata, saj ima tudi najmanjša država najmanj tri elektorje. Skupaj torej tvori volilni kolegij petsto osemtrideset elektorjev. Sprva so elektorje volila kar zakonodajna telesa držav, kasneje (od srede 19. stoletja dalje) pa se volijo elektorji neposredno, torej po samih volivcih. Elektorje seveda predlagajo politične stranke, volitve pa se opravijo vedno novembra (Grad et al., 2004, str. 152).

Že pred volitvami elektorjev se začne določanje kandidatov za predsednika, ki jih praviloma določijo politične stranke, in sicer na različne načine. Obe vodilni politični stranki, demokrati in republikanci, določita svoja kandidata na preliminarnih volitvah (primaries), kjer (na različne načine po posameznih državah) volivci sami neposredno glasujejo o kandidatu ene ali druge stranke. Zato se že v tej fazi volitev razvije trd boj med možnimi kandidati iz iste politične stranke, tako da je včasih tekmovanje med možnimi kandidati v isti politični stranki celo hujše kot pa tekmovanje med dokončnima kandidatomah teh dveh strank, včasih pa celo odločilno za končni volilni izid. Potem ko sta znana kandidata obeh strank, se začne volilna kampanja obeh kandidatov po vsej deželi, ki je izredno naporna za oba in ki terja ogromne organizacijske napore in finančna sredstva, ki sta jih sposobni pokriti samo ti dve najpomembnejši stranki. Kandidati drugih strank in neodvisni kandidati v praksi nimajo nobenih izgledov za uspeh (po Grad et al., 2004, str. 152).

Pri volitvah elektorjev volivci glasujejo ne samo kandidata za predsednika, temveč tudi za kandidata za podpredsednika, s tem pa za elektorje na strankarski listi, ki ji pripadata oba kandidata. Tudi pri volitvah elektorjev je uveljavljen (skoraj v vseh državah) sistem relativne večine, tako da so izvoljeni za elektorje kandidati s tiste strankarske liste, ki je dobila največ glasov volivcev, kar pomeni, da pripadajo vsi elektorji posamezne države eni sami politični stranki. Kandidat (oz. njegova stranka), ki ima najvišje število glasov v državi, na ta način dobi vse njene elektorske glasove (Grad et al., 2004, str. 152).

Tak sistem volitev predsednika je glede sodobnih pogledov na demokracijo vse bolj problematičen z vidika legitimnosti, saj naj bi se tako pomembna funkcija pridobila le z neposrednimi volitvami, da ne govorimo o tem, da je lahko zaradi elektorskega sistema za predsednika izvoljen kandidat, za katerim ne stoji večina volivcev v ZDA – čeprav se to v praksi redko zgodi. Vsekakor elektorski način volitev ni v skladu z načelom enake volilne pravice. Na drugi strani pa je taka ureditev odraz zvezne ureditve, saj daje težo tudi malim državam, ki bi ob neposrednih volitvah lahko ostale brez vsakega vpliva na izvolitev predsednika. S tega vidika je seveda malo verjetno, da bi prišlo do spremembe volilnega sistema, saj bi to terjalo spremembo ustave, ta pa ni možna brez soglasja treh četrtin držav (Grad et al., 2004, str. 152).

Čeprav predsednika ne volijo neposredno volivci, temveč elektorji (kar podrobneje

ureja 12. amandma), je z izvolitvijo elektorjev dejansko že znano, kateri kandidat je zmagal, ker je zaradi strankarske pripadnosti elektorjev, praktično že vnaprej znano, koga bodo izvolili. Elektorji namreč po običaju volijo kandidata svoje stranke, vendar pa ta ustavni običaj ne deluje vedno, saj je bilo v zgodovini kar nekaj primerov, ko so elektorji volili tudi druge kandidate. V praksi je to bodisi kandidat demokratske bodisi kandidat republikanske stranke. Zato so z vidika ustaljene prakse elektorske volitve zgolj formalnost, kar celotne volitve dokaj približuje neposrednim volitvam (Grad et al., 2004, str. 151-152).

Za predsednika je izvoljen kandidat, ki je dobil absolutno večino glasov elektorjev, kar ugotovi kongres v začetku naslednjega leta po volitvah. Omenjeni ustavni amandma določa tudi rezervni postopek izvolitve predsednika ZDA za primer, da elektorjem ne uspe izvoliti predsednika. V takem primeru namreč izvoli predsednika kar predstavniki dom po posebnem postopku, v katerem imajo vsi predstavniki vsake države le po en glas. Slednje se je v praksi zgodilo samo dvakrat, in sicer v prvi polovici 19. stoletja (Grad et al., 2004, str. 153).

6.3.3 Pooblastila predsednika ZDA

Funkcija predsednika ZDA je nedvomno ena najmočnejših funkcij na svetu – gledano z vidika njegovega položaja v sistemu državne oblasti, morda še bolj zato, ker gre za najmočnejšo državo na planetu. Njegov vpliv na delovanje ZDA je zelo velik, zato imajo predsedniki pomembno in včasih tudi odločilno mesto v zgodovini te države. Ustavni položaj te funkcije daje predsedniku velike možnosti, da uveljavi svoje politične poglede in načrte, vendar pa je ravno zato zelo odvisno od njegove osebne iniciative, v kolikšni meri izkoristi te možnosti. Ameriški predsedniki so zato imeli zelo različen vpliv na delovanje ZDA in na njeno politiko, zaradi česar se govori o močnih in šibkih predsednikih v zgodovini te države (Grad et al., 2004, str. 153).

Ustava v 2. in 3. razdelku 2. člena natančneje določa pristojnosti predsednika, velik del njegove moči pa je nastal v praksi izven ustavnega okvira. Ustava določa v tem členu dokaj konkretno, predsednikove pristojnosti pri čemer določa zlasti, da je predsednik vrhovni komandant oboroženih sil, da sklepa mednarodne sporazume, sprejema veleposlanike, imenuje visoke državne funkcionarje ter skrbi za izvrševanje zakonov (po Grad et al., 2004). Ko govorimo o ameriškemu predsedniku kot vrhovnemu poveljniku, mislimo s tem predvsem na njegove pristojnosti sprejemanja ključnih odločitev. Harry Truman je odločil, kdaj in kje so uporabili atomsko bombo na Japonskem, Nixon se je odločil za napad na Kambodžo, Reagan za napad na Grenado, George Bush pa na Irak (po Ferfila 2001, str. 843-844).

Take konkretne formulacije predsednikovih pristojnosti odpirajo vprašanje ustavne interpretacije, gre namreč za vprašanje ali gre za izčrpno navedbo njegovih pristojnosti ali pa je treba njegove pristojnosti razumeti širše v okviru ustavne formulacije, po kateri izvršna oblast pripada predsedniku. To bi pomenilo, da mu pripadajo tudi druge izvršilne pristojnosti, ki niso posebej naštet v ustavi, temveč

izhajajo iz njegovega ustavnega položaja (implied powers). Glede tega so različna teoretična stališča, v praksi pa je tolmačenje ustavnih pristojnosti v največji meri odvisno od posameznega predsednika, čeprav seveda na koncu vendar trči ob avtoritativno sodno tolmačenje ustave. Vsekakor se v praksi predsednikova pristojnost na mnogih področjih razume širše, kar je pravzaprav nujno, če naj v skladu z ustavo izvaja izvršilno oblast. To se še posebej jasno vidi glede predsednikove pristojnosti kot vrhovnega komandanta vojske. Čeprav ima pravico objaviti vojno samo kongres, so predsedniki v okviru svoje odgovornosti za varnost ZDA že večkrat, brez objave vojne v kongresu, sprožili vojaške operacije v tujini (po Grad et al., 2004, str. 153).

Temeljni predsednikovi funkciji sta seveda funkcija šefa države in funkcija šefa celotne državne uprave. Poleg tega pa je njegova najpomembnejša funkcija vodenje državne politike, še posebej zunanje politike. Predsednik opravlja običajne funkcije šefa države kot so: predstavljanje in zastopanje države, poveljevanje vojski, pomilostitve ipd. Imenuje tudi vrhovne sodnike in druge visoke državne funkcionarje ter sklepa mednarodne pogodbe. Poleg teh funkcij pa je predsednik tudi vodja celotne državne uprave (po Grad et al., 2004, str. 154).

Denton (v: Ferfila, Kos, 2002, str. 392) navaja še druge vloge predsednika, ki niso predpisane v ustavi:

- je vodja stranke,
- zaščitnik miru,
- glavni manager blaginje ameriškega naroda,
- svetovni vodja in
- najpomembnejši glas ameriškega naroda.

Predsednikove vloge se prepletajo in povezujejo med sabo, v njegovih rokah je skoncentrirano veliko moči in pristojnosti, lahko rečemo, da opravlja vlogo dvojnega predsednika – domačega in mednarodnega (glej Ferfila 2001, str. 843).

Predsednik za razliko od vlade v parlamentarnem sistemu nima pravice do zakonodajne iniciative, kajti v skladu z dosledno izvedbo načela delitve oblasti sta zakonodajna in izvršilna oblast ostro ločeni med seboj. Zaradi tega po ustavi zakonodajna oblast v celoti pripada kongresu, izvršilna pa v celoti predsedniku. Vendar pa je ravno zaradi sistema zavor in ravnovesij prišlo do tega, da obe oblasti vplivata na delovanje druga druge. Na zakonodajno delo kongresa torej predsednik ne more neposredno vplivati, namesto tega pa ima na voljo dovolj ustavnih in izvenustavnih sredstev, s katerimi lahko sicer posredno, vendar pa zelo pomembno vpliva na delo kongresa (Grad et al., 2004, str. 154).

6.3.4 Kabinet predsednika ZDA

Kot vsi politični voditelji in predsedniki ima tudi predsednik ZDA svoje svetovalce, ki delujejo v kabinetu in izvršni pisarni (Executive Office of the President), v kateri deluje vrsta izvršnih in svetovalnih struktur⁷.

Ključne so predvsem tri:

1. Svet za državno varnost (The National Security Council) združuje vojaške in mednarodne svetovalce.
2. Svet gospodarskih svetovalcev, sestavljen iz treh članov, ki jih imenuje predsednik, njihova naloga pa je pomoč predsedniku pri oblikovanju gospodarske politike.
3. Urad za vodenje in proračun, ki se ukvarja s proračunom (Ferfila 2001, str. 845).

Glavna naloga predsedniškega kabineta, določena z ustavo, je svetovati predsedniku. Sestavljajo ga podpredsednik (Vice president), petnajst izvršnih departmentov oz. sekretarjev in generalni državni tožilec (Attorney General). Člane kabineta imenuje predsednik, kandidati so nato predstavljeni na t.i. zaslišanju (hearing) v senatu, ki poda svoje mnenje (Šefic: v Vertovšek, 2004, str. 47). Predsednikov kabinet ni izvršilno telo, ker nima pooblastil, da bi odločal o vladni politiki. Ministri (Secretaries) so odvisni od predsednika, so mu podrejeni in odgovorni (Vertovšek, 2004, str. 47).

Ministrstva, ki trenutno sestavljajo predsedniški kabinet, so:

ministrstvo:

- za zunanje zadeve (Department of State),
- za finance (Department of Treasury),
- za obrambo (Department of Defence),
- za sodstvo (Department of Justice),
- za notranjo upravo (Department of the Interior),
- za kmetijstvo (Department of Agriculture),
- za trgovino (Department of Commerce),
- za delo (Department of Labour),
- za zdravje in storitve (Department of Health and Human Services),
- za stanovanjski in urbani razvoj (Department of Housing and Urban development),
- za promet (Department of Transportation),
- za energijo (Department of Energy),
- za izobraževanje (Department of Education),

⁷ V izvršni pisarni deluje še Urad za razvoj politike, Urad za znanstveno in tehnološko politiko, Svet za kakovost okolja, Urad za administracije in Urad trgovinskih predstavnikov (glej Ferfila 2001, str. 845).

- za veteranske zadeve (Department of Veteran Affairs),
- za domovinsko varnost (Department of Homeland Security).

(po Jaz in ZDA, 13.11.2009)

7 ZAKONODAJNI PROCES

Prvi korak v zakonodajnem procesu je podaja predloga zakona kongresu. Zakon lahko napiše vsak, predlagajo pa ga lahko le člani kongresa. Nekatere pomembne zakone po tradiciji predloži predsednik, tovrsten zakon je npr. letni državni proračun. (po The Whitehouse, 11.9.2009.)

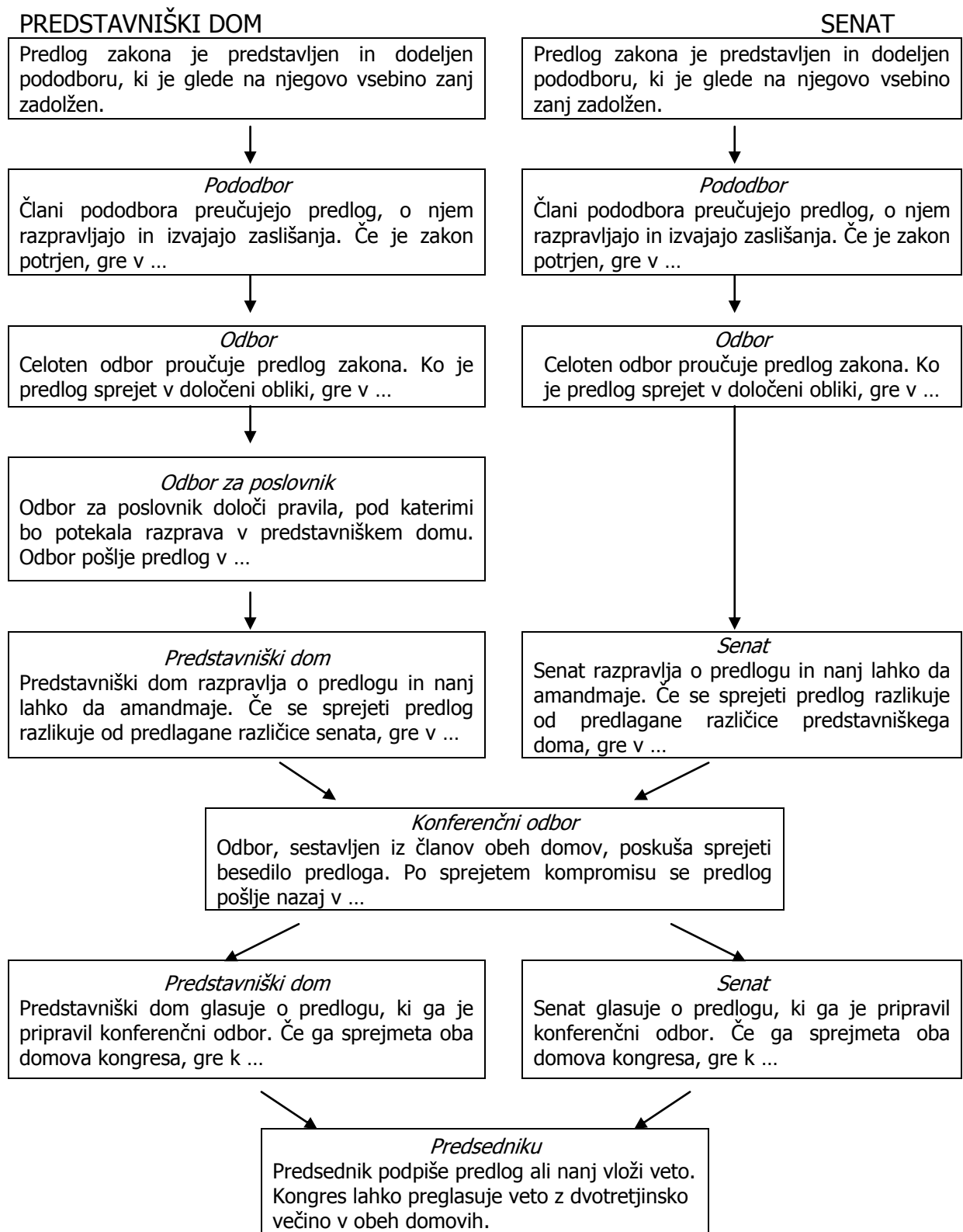
Predstavniški dom in senat sta formalno enakovredna pri sprejemanju zakonov. Zakoni so sprejeti le v primeru, ko jih izglasujeta oba domova kongresa, pri čemer postopek sprejemanja v obeh domovih poteka podobno.

Primer večjega odstopanja pri postopku sprejemanja zakonodajnega predloga je obstoj Odbora za poslovnik (Rules Committee) v predstavniškem domu. Ta za vsak zakonodajni predlog določi postopek, ki ga mora predstavniški dom upoštevati pri glasovanju. Gre predvsem za dolžino razprave, vrste amandmajev ipd. (Janda, 1987, str. 352–353). Kljub manjšemu odstopanju pri sprejemanju zakonov poglavitno delo kongresa ne poteka na plenarnih zasedanjih obeh domov, temveč v odborih.⁸ Harris (1965, str. 99–105) odbore kongresa imenuje »mali zakonodajalci«, saj se v njih pripravi skoraj vsa zakonodaja, hkrati pa velika večina zakonodajnih predlogov, ki pridejo v katerega izmed zanje pristojnih odborov, nikoli ne zagleda luči sveta oz. se ne pojavi na dnevnem redu domov kongresa. Na osnovi tega so tudi razprave o zakonodaji v predstavniškem domu zelo redke. Pri glasovanju se njegovi člani odločajo predvsem na osnovi mnenja strankarskih kolegov, ki sedijo v posameznih odborih, ne pa na osnovi razprave v domu. Pomembno vlogo pri tem igra tudi kratek čas za razpravo, ki govorcem omejuje možnosti predstavitve celotne zakonodajne materije, zaradi česar se ti posledično bolj osredotočijo na klišejske govore, usmerjene k podpori politike predsednika ali stranke. Drugačno prakso je opaziti v senatu, kjer senatorji pri razpravi niso časovno omejeni, v svojih nastopih pa informirajo tako svoje kolege kot širšo javnost.

Slika 2 kaže postopek sprejemanja zakonodajnih predlogov, ki potujejo čez vrste odborov in pododborov, preden predsednik zakon podpiše in ta vstopi v veljavo. Ob različnih vsebinskih predlogih zakonov, ki jih imata možnost predlagati predstavniški dom in senat, prihaja še do novih zapletov, kar celoten proces še dodatno upočasni.

⁸ Trenutno je v ZDA sedemnajst odborov senata, s sedemdesetimi pododbori in pa triindvajset odborov predstavniškega doma, s sto štirimi pododbori. (po Whitehouse government, 11.9.2009.)

Slika 2: Zakonodajni proces



Vir: Janda et. al (1987, str. 352)

Stewart (2001, str. 362) ugotavlja, da razprava v kongresu kljub naštetemu ni brezpredmetna. Čeprav ima majhen vpliv na že trdno oblikovana stališča zakonodajalcev, ta vseeno ponuja dodatne, nove informacije, ki bi bile sicer prezrte. Mnogi člani kongresa šele v trenutku razprave dobijo jasno sliko o končnih implikacijah zakona, k temu pa še dodatno pripore večja pozornost medijev, ki razprave ne le spremljajo, temveč prenesejo v javnost.

Delo odborov je poleg tehnične priprave zakonodaje pomembno tudi s političnega stališča. Stewart (2001, str. 246) poudarja, da je sestava odborov in pododborov odvisna prav od izida volitev oz. števila sedežev, ki pripadajo stranki v kongresu. Na osnovi slednjega najpomembnejšim odborom vedno predsedujejo predstavniki večinske stranke, kar odločilno vpliva na vsebino sprejetega predloga. Njegova potrditev je zagotovljena tudi po razpravi, ki redko spremeni mnenje odborov, saj je število sedežev v odboru preslikava stanja v obeh domovih kongresa. Število sedežev je še zlasti pomembno v predstavniškem domu, saj v njem odbori delujejo kot vratarji (gatekeepers) celotnega zakonodajnega procesa, s čimer lahko stranka dodobra izkoristi svojo volilno zmago. Vratarji omejujejo predloge, ki niso v skladu s stališči večinske stranke, na ta način so mnogi izmed njih zavrtni še preden pride do glasovanja kongresnikov.

Tudi če predstavniški dom in senat razpravljata o zakonodaji z istega področja, se vsebini zakonodajnih predlogov pogosto močno razlikujeta. V tem primeru se oblikuje konferenčni odbor (Conference Committee), sestavljen iz predstavnikov obeh domov (gre za imenovane člane odborov ali pododborov, ki so oblikovali zakonodajni predlog), ki poskuša oblikovati kompromisni predlog zakona. O končni verziji, sprejeti v odboru, ponovno odločata oba domova; če ga oba potrdita, gre zakon v podpis predsedniku, v nasprotnem primeru zakon ni sprejet. V postopku lahko oba domova zakonodajni predlog na kateri koli točki zavrtneta, istočasno pa je proces odprt za vrsto novih predlogov. Zakonodajni predlog na ta način v celotnem procesu, ki je nemalokrat izjemno počasen in neuspešen, naleti na kopico amandmajev in popravkov ali pa izgine iz dnevnega reda (Janda, 1987, str. 353–357). Le redko kateri izmed predlogov dejansko postane zakon. Če je takoj po 2. svetovni vojni senat sprejel približno polovico predlogov in predstavniški dom približno četrtno, se je ta številka skozi leta izjemno zmanjšala. V zadnjem obdobju je tako sprejeta le še četrtnina predlogov v senatu in zgolj desetina v predstavniškem domu. Razlogov za tako majhen uspeh zakonodajnih predlogov je več. Kot najpogostejšega Stewart (2001, str. 337–341) navaja namero članov kongresa, da preko vloženi predlogov, ki dejansko nimajo nikakršne možnosti postati zakon, izvajajo lastno promocijo. Mnogokrat te predloge v kongresu predstavijo ravno tisti člani, ki težko zagotovijo podporo predlogu. Nemalokrat pa se zgodi, da predlog »premaga« vzporedno predlagani tekst, ki je kasneje dejansko uzakonjen. Kompleksnost zakonodajnega procesa nakazuje tudi, da za sprejem predloga ne zadostuje zgolj večina v kongresu, saj obstaja kopica drugih dejavnikov, ki preprečujejo uzakonjenje. Ko se v postopek vplete še Bela hiša s svojim aparatom, pa postane dogajanje še toliko bolj zapleteno.

8 PREDSEDNIKOV VPLIV NA ZAKONODAJO

V 20. stoletju se je pogled na funkcijo predsednika v zakonodajnem procesu drastično spremenil (Janda, 1987, str. 370). Predsednik je kot glavni akter v zakonodajnem procesu nastopil v prvi polovici 20. stoletja. Prelomnico predstavlja sprejetje Budget and Accounting Act iz leta 1921, po katerem je Bela hiša prvič predstavila osnutek proračuna. Pred tem predsednik ni imel nikakršnega vpliva na oblikovanje in porabo proračunskih sredstev. Ob upoštevanju dejstva, da je proračunski proces poglobljen za izvajanje posameznih politik in hkrati vir političnih odločitev, je jasno, da je izvršna oblast s tem zakonom pridobila izjemno politično moč nasproti kongresu. Za dodaten vpliv predsednika na zakonodajo⁹ je poskrbel predsednik Franklin D. Roosevelt, ki je dosegel, da noben pomembnejši zakonodajni predlog ni prišel v kongres brez predhodne odobritve Bele hiše (Janda, 1987, str. 415).

Če je bila od nastanka ZDA v veljavi stroga ustavna doktrina nadzora in ravnotežja, ki predsednika močno omejuje v njegovih zakonodajnih težnjah, je danes slika povsem spremenjena. Predsednik velja za »glavnega zakonodajalca«, od njega se pričakuje, da predlaga zakonodajne akte in vpliva na kongres ter da predlagano zakonodajo sprejme. Bela hiša in kongres sta vpletena v celotni zakonodajni proces – od predloga zakona do njegovega sprejetja. Doseganje kompromisnih rešitev, vpliv na člane kongresa, individualna posvetovanja, prepričevanja – vse to so elementi, s katerimi izvršna oblast poskuša vplivati na zakonodajalce, da ti sprejmejo predsedniku všečno zakonodajo. Predsednik ni vpleten v zakonodajo zgolj prek oblikovanja predlogov, temveč v interakciji s kongresom poskuša uveljaviti izjemno natančno politično dikcijo, pri čemer so pri uveljavljanju volje pogosto prisotne tudi grožnje z vetom (Janda, 1987, str. 370; LeLoup in Shull, 2003, str. 62).

Ustava ne opredeljuje posameznih določil, po katerih bi imel predsednik zakonodajno iniciativo¹⁰. Bolj kot to mu nalaga, da občasno nagovori zakonodajno telo, kjer v svojem govoru pojasni trenutni položaj države (State of the Union) in kongres pozove k določenim akcijam. Hkrati mu je ustava dodelila pravico do sklica izrednih sej kongresa. Ni skrivnost, da so predsedniki v preteklosti močno razširili svoje pristojnosti in vpliv na zakonodajni proces; predvsem z uporabo veta, posebnih privilegijev in z zaplenbo finančnih sredstev. Mnogokrat jim je pri tem pomagal tudi sam kongres, ko je na predsednika prenesel pristojnosti na področjih nadzora nad carinami, plačami, nekaterimi cenami, energetska politiko ipd. (Sherrill, 1978, str. 306-307.)

⁹ Vrhovni sodnik Black je podal eno najbolj rigoroznih mnenj o vlogi predsednika v zakonodajnem procesu. Zanj ustava »omejuje njegovo [predsedniško] zakonodajno funkcijo na podporo zakonu, ki so dobri, in na vlaganje veta na tiste zakone, ki so slabi.« (Fisher, 1991, str. 84.)

¹⁰ Predsednik vpliva na zakonodajo predvsem z določenimi pobudami, javnimi nastopi in predlogi, ki jih naslovi na kongres. Slednji je dolžan predlogom prisluhniti, v nobenem primeru pa ni vezan, da se mora na njih odzvati ali jim slediti (Jovičić, 1984, str. 94).

Ne glede na navidez zelo omejen formalni vpliv predsednika na sprejemanje zakonodaje, vendarle obstajajo instituti, ki do določene mere vplivajo na sprejem zakonodaje. Najbolj izpostavljeni pri tem so odbori kongresa, kjer prihaja do tesnega stika med zakonodajno in izvršno vejo oblasti. Člani predsednikovega kabineta so redni gosti zasedanj odborov in prek njihovih odločitev je izvršna oblast tudi vpeta v sprejemanje zakonodajnih odločitev. Brez omenjenih srečaj bi bilo formalnega vpliva precej manj, saj člani kabineta ne prisostvujejo sejam kongresa in ne odgovarjajo na vprašanja zakonodajalcev, kakor tudi ni možna interpelacija proti njim (ameriški sistem ne pozna instituta interpelacije). Odbori na ta način pri sprejemanju zakonodaje ostajajo vezni člen med zakonodajno in izvršno vejo oblasti (Jovičić, 1984, str. 85–86).

Predsednikova vloga pri sprejemanju zakonodaje je pogosto prevladujoč element. S svojim vplivom ima moč prepričevanja, s katero lahko vpliva na veliko število akterjev, ki sprejmejo odločitve, ustrezne za Belo hišo. Kljub temu, da je predsednik izjemno močna politična figura v zakonodajnem postopku, obstajajo primeri, ko se vanj ne vpleta. Če pa vanj vstopi z vso svojo politično močjo in avtoriteto, upravičeno sklepamo, da je takrat predsednik prevladujoči akter zakonodajnega procesa (Baumgartner in Jones, 1993, str. 241).

8.1 USTAVNA IN IZVENUSTAVNA SREDSTVA, S KATERIMI PREDSEDNIK ZDA VPLIVA NA SPREJEM ZAKONODAJE

8.1.1 Veto

Ustavno sredstvo, s katerim predsednik najbolj neposredno vpliva na zakonodajno delo kongresa je njegov zakonodajni veto. Kot je že navedeno, je za uveljavitev zakona, ki je bil že sprejet v kongresu, potreben še podpis predsednika ZDA, kar je bilo povzeto predvsem po takratnem pooblastilu britanskega monarha – ki pa na podlagi ustavnega običaja sedaj ne sme odkloniti podpisa. Tak ustavni običaj se v ZDA ni mogel razviti, ker bi bil nasproten izrecni ustavni ureditvi. Predsednik mora torej v desetih dneh bodisi podpisati zakon bodisi ga, če se z njim ne strinja, skupaj s pripombami vrniti kongresu, natančneje domu, iz katerega izvira zakon. Če predsednik vloži veto na zakon, zakon sicer ne velja, razen, če ga ponovno sprejmeta oba domova, tokrat z dvotretjinsko večino. V takem primeru zakon ponovno sprejme najprej dom, v katerem je bil zakon predlagan, nato pa še drugi dom. Zakon pa velja tudi, če ga predsednik ni podpisal, vendar v desetih dneh ni vložil veta, torej ga ni skupaj s pripombami vrnil kongresu (Grad et al., 2004, str. 154).

Predsednikova odklonitev podpisa ima pomen veta, ki pa ni absoluten, temveč je odložen (suspenzivni veto). Predsedniki so uporabljali to svoje sredstvo v zelo različni meri, kar je bilo odvisno predvsem od njihovega razumevanja svoje funkcije, pa tudi od političnega položaja v državi. V vsakem primeru je pomen veta v največji

meri odvisen od strankarskih razmerij, torej od tega, kakšno podporo svoje stranke ima predsednik v kongresu. Politična zgodovina kaže, da je razmerje med predsednikovo stranko in nasprotno stranko vedno bolj ali manj tesno, zaradi česar tudi, če ima nasprotna stranka večino v kongresu, ta praviloma ne zadošča, da bi lahko zavrnila predsednikov veto. V praksi je torej veto zelo močno predsednikovo orožje, s katerim učinkovito brzda kongres, zato je pogosto dovolj, da zagrozi z vetom, da se ta umakne. S tega vidika ima predsednikov veto največkrat (neformalno sicer) pomen absolutnega veta (po Grad et al., 2004, str. 154).

Drugače je, v primeru, ko predsednik v desetih dneh ničesar ne stori. Tu sta možna dva izida, oba odvisna od zasedanja kongresa. Če kongres zaseda vse te dni, začne zakon veljati tudi brez predsednikovega podpisa. Če pa nasprotno kongres v tem času zaključi zasedanje, torej ga konča, preden poteče desetdnevni rok, pa zakon ne velja, ker predsednik ni imel na voljo vseh deset dni, da se odloči bodisi za to, da zakon podpiše bodisi za to, da ga ne podpiše. To je t.i. skriti ali žepni veto (pocket veto), ki ima učinek absolutnega veta, saj je s končanim zasedanjem kongresa, končan tudi postopek sprejemanja vseh zakonov in zakonodajni postopek, je treba začeti znova na naslednjem zasedanju kongresa (po Grad et al., 2004, str. 154).

Pri skitem vetu ima predsednik bistveno lažji položaj kot pri formalnem odločilnem vetu, saj mu ni treba niti odkloniti podpisa zakona niti dajati pripomb nanj. Zaradi tega predsedniki to vrsto veta dokaj pogosto uporabljajo. Z vidika ustavnega položaja Kongresa pa je za nekatere ta veto sporen, saj mu ne daje nobene možnosti, da bi se uprl (po Grad et al., 2004, str. 154-155).

V preteklosti so predsedniki uporabljali tudi t. i. »line item« veto, ki nosilcu izvršne oblasti omogoča preprečiti le del zakona. Veto je postal stalnica Bele hiše vse od predsednika Andrewa Jacksona (1829 – 1837). Ta oblika veta je imela ves čas tudi široko strokovno in politično podporo. Javnost je celo verjela, da ima »line item« veto pozitivno vlogo proti neučinkovitemu kongresu. Predsednik Reagan je bil prepričan, da je potrebno »line item« veto uzakoniti. Opozarjal je, da je kar triinštirideset zveznih držav svojim guvernerjem podelilo formalno pravico za uporabo te vrste veta, pri tem pa dodal: »Deluje v triinštiridesetih državah. Sprejmimo ga v Washingtonu, da bo veljal za vse ljudi.« Leta 1997 je predsednik Clinton ponovno uporabil veto, kar mu je omogočal leto prej dokončno sprejeti zakon (Line Item Veto Act) na tem področju. Z njim je predsednik lahko, namesto da bi zavrnil celoten zakon, zavrnil le del sprejetega zakona v kongresu. Vrhovno sodišče se je hitro odzvalo in zakon kot neustaven zavrnilo leta 1998 (Fisher, 1991, str. 128-134; LeLoup in Shull, 2003, str 76).

Izjemen uspeh pri vetu je imel Bush st., ki je veljal za »kralja veta«. Kljub veliki večini, ki jo je imela demokratska stranka v obeh domovih, kongresu praktično do konca Bushevega mandata ni uspelo preglasovati predsednikovega veta (LeLoup in Shull, 2003, str. 76).

V postopku sprejemanja zakonodaje predsednikov veto deluje kot eno najmočnejših političnih orožij, ki ga ima na voljo izvršna oblasti. Gre za formalni mehanizem, ki predsedniku prinaša pomembno vlogo v zakonodajnem procesu. Ob nastanku ustave si njeni avtorji gotovo niso predstavljali, kakšno politično moč so s pravico do veta podelili v roke predsedniku. Po mnenju Fisherja (1991, str. 115–118) pa smemo vzroke za uporabo veta iskati tudi v razmerah, ki jih ustava ni predvidela, predvsem v obdobjih, kjer prihaja do položaja, ko ena stranka vodi Belo hišo, druga pa nadzoruje kongres. Tak položaj spodbuja predsednika k vložitvi veta, saj njegove zakonodajne želje niso v skladu s prepričanjem večine na Capitol Hillu. Kongres pri tem mnogokrat tudi sam sproži spore in izsili veto, ko ob koncu zasedanj sprejme stotine predpisov in zakonov, ki jih predsednik zavrača.

Avtorji ustave so v vetu videli zaščito funkcije predsednika in ne zaščito splošnega interesa. Podobno idejo sta v Esejih o federalizmu zagovarjala Madison in Hamilton in k temu dodala – kasneje je takšen pogled postal prevladujoč –, da mora veto služiti zaščiti pred neustreznimi zakoni. Uporaba veta za namene, ki niso služili zaščiti funkcije predsednika, je v ameriški zgodovini sprožila periodične valove histerije. Pessen (v: Fisher, 1991, str. 116) je ob tem zapisal, da je bila volja večine predsednikov po Andrewu Jacksonu (1829–1837), predvsem nekaterih povojnih predsednikov (Ford, Nixon, Johnson), v »popolnem nasprotju« z voljo avtorjev ustave in da je bila uporaba veta pri teh predsednikih neustavna. Institut veta služi predsedniku kot posredno ali neposredno orodje vpliva na zakonodajalce. V praksi predsednik poskuša že s samo grožnjo veta, tudi če kasneje do dejanske vložitve ne pride, prepričati, da bi zakonodajalci sprejeli odločitve, ki so v nasprotju z njegovimi stališči. Vse dokler je predsednik priljubljen in uživa zaupanje znotraj kongresa, obstaja velika možnost, da zakonodajalci ne bodo preglasovali veta. Takšna je praksa, tudi če ima v kongresu večino nasprotna stranka. Kadar pa predsednik med kongresniki ne uživa zadostnega zaupanja, je pogosta posledica glasovalnega procesa, da proti njemu deluje tudi lastna stranka (Sherrill, 1978, str. 310).

Institut veta ima nemalokrat tudi drugačno ozadje, z njegovim uveljavljanjem oz. preglasovanjem akterji namreč poskušajo obvestiti širšo javnost o svojih namenih in ne zgolj dosegati zakonodajnih učinkov. Na osnovi tega Conley in Kreppel (1999, str. 2–15) trdita, da so bili poskusi (preglasovanja) veta, čeprav mnogokrat neuspešni, natančno načrtovani. Avtorja ločita tri oblike veta in poskusov preglasovanja:

(1) strankarski veto (partisan veto), ko predsednik zavrne zakon, ki so mu v enem ali obeh domovih kongresa nasprotovali predstavniki njegove stranke. Preglasovanje veta je tako že v osnovi obsojeno na propad in tovrstni veto med leti 1969 in 1998 ni bil nikoli preglasovan; z vložitvijo

(2) zakonodajnega veta (legislative veto) je rezultat preglasovanja pogosto negotov, saj predsednik nima popolne podpore svoje stranke v kongresu; najmanj možnosti ima predsednik z

(3) načelnim vetom (position taking veto), ko preprečuje zakon, ki ga je kongres sprejel z več kot dvotretjinsko večino (kongres je v letih 1969–1998 zavrnil sedemindvajset od devetindvajsetih poskusov takšnega veta). Predsednik z vložitvijo

načelnega veta poskuša, kljub očitni premoči kongresa prikazati svojo politično moč. Navkljub dejstvu, da so pri načelnem vetu možnosti preprečitve posameznega zakona najmanjše, so se predsedniki v zadnjih desetletjih, z izjemo Busha in Clintona, zanje odločali najpogosteje (Preglednica 1). Z razmeroma majhnim zakonodajnim uspehom so posegli v javno sfero in s tem poskušali doseči določene prednosti na ostalih področjih.

Tabela 1: Oblike predsednikovega veta, Nixon–Clinton (1969–1998)

<i>Predsednik</i>	<i>Število vetov</i>	<i>Strankarski veto</i>	<i>Zakonodajni veto</i>	<i>Načelni veto</i>
Nixon	24	1 (4,1 %)	6 (25 %)	17 (70,8 %)
Ford	47	5 (10,6 %)	6 (12,8 %)	36 (76,6 %)
Carter	13	0 (0,0 %)	3 (23 %)	10 (76,9 %)
Reagan	36	2 (5,5 %)	6 (16,7 %)	28 (77,8 %)
Bush	29	6 (20,7 %)	12 (41,3 %)	11 (37,9 %)
Clinton	24	12 (50 %)	6 (25 %)	6 (25 %)
<i>Skupaj</i>	<i>173</i>	<i>26</i> <i>(15 %)</i>	<i>39</i> <i>(22,5 %)</i>	<i>108</i> <i>(62,4 %)</i>

Vir: Conley in Kreppel, (1999, str. 29)

Seveda pa so med predsedniki tudi glede uporabe veta velike razlike, odvisne na eni strani od predsednikovega pristopa do njegove funkcije, na drugi strani pa od ravnanja kongresa, ki je v veliki meri odvisno od strankarske strukture v domovih. Tako nekateri med prvimi predsedniki sploh nikoli niso uporabili veta, nekateri pa zelo velikokrat. Med slednjimi je rekorder predsednik Truman, ki je redni veto uporabil 180-krat, žepni veto pa 70-krat. Do leta 1999 so tako vsi dotedanji predsedniki skupaj redni veto uporabili 1.473-krat, žepni veto pa 1.065-krat, kar vse skupaj pomeni, da je bil veto uporabljen le proti okrog trem odstotkom zakonov. Obenem je treba ugotoviti, da je ogromna večina vetov uspela, saj je kongresu uspelo premagati predsednikov veto le v sto šestih primerih (po Grad et al., 2004, str. 155).

8.1.2 Vpliv predsednika na zakonodajno delo kongresa preko drugih ustavnih sredstev

Predsednik ima na voljo tudi druga ustavna sredstva, s katerimi vpliva na zakonodajno delo kongresa. Tako določa ustava, da predsednik občasno obvešča kongres o stanju zveze in mu predlaga v obravnavo ukrepe, za katere misli, da so potrebni in primerni. Ustavna praksa je na tej podlagi izoblikovala običaj, po katerem predsednik na začetku vsakega leta pošlje kongresu poročilo o stanju zveze, v katerem obravnava zunanjepolitični in notranjepolitični položaj države ter opozarja na pereča vprašanja in predlaga potrebne ukrepe, med njimi tudi sprejem ustreznih zakonov. Po potrebi pa pošilja kongresu tudi druga sporočila, v katerih opozarja na pereče probleme in predlaga ukrepe. Predsednikova poročila in sporočila kongresu nimajo značaj formalnega predloga, glede katerega bi moral kongres sprejeti neko formalno odločitev, temveč se je dolžan samo seznaniti z njim, vendar pa dejansko zelo močno vplivajo na zakonodajno in drugo delo kongresa. Izjemoma lahko predsednik na delo kongresa vpliva tudi na druge načine. Ustava ga namreč pooblašča, da v izrednih razmerah lahko skliče zasedanje obeh domov ali enega od domov, pa tudi, da v primeru, če se domova ne strinjata glede tega, kdaj naj se konča zasedanje kongresa, on odloči o tem – kar pa se doslej še ni zgodilo (po Grad et al., 2004, str. 155)

Poleg tega so predsedniku na voljo še druga neformalna sredstva, s katerimi vpliva na kongres. To velja zlasti za vpliv predsednika preko članov kongresa, ki so člani njegove stranke. Predsednik kot vodja stranke namreč na sestankih s temi člani obravnava različna politična vprašanja in apelira nanje, naj predlagajo v kongresu zakone, ki se mu jih zdi potrebno sprejeti. Končno pa kot poglavitni oblikovalec javnega mnenja tudi na ta način posredno usmerja zakonodajno delo kongresa (po Grad et al., 2004, str. 155).

Predsednik po svojem ustavnem položaju vodi zunanjo politiko in v tem okviru pogajanja in sprejemanja mednarodnih sporazumov, dalje imenuje veleposlanike in druge diplomatske predstavnike ter konzule in sprejema tuje veleposlanike in druge predstavnike držav. Pri tem je z ustavo izrecno pooblaščen sprejemati mednarodne sporazume, ki pa potrebujejo za uveljavitev še ratifikacijo senata, in sicer z dvotretjinsko večino navzočih članov. Vendar pa je kasnejša ustavna praksa izoblikovala tudi tip izvršilnih mednarodnih sporazumov (executive agreements), ki ne potrebujejo ratifikacije senata, kar se šteje, da ne gre za mednarodne pogodbe, temveč samo sporazume, ki se sklenejo na podlagi in zaradi izvrševanja že sklenjenih in ratificiranih mednarodnih pogodb. Na ta način, zlasti pa s širokim tolmačenjem pogojev za take sporazume, je predsednik v veliki meri obšel ustavno določeno sodelovanje senata pri sklepanju mednarodnih pogodb in si s tem močno okrepil svoj položaj v vodenju zunanje politike ZDA (po Grad et al., 2004, str. 156).

Poleg klasičnih funkcij šefa države vodi predsednik tudi celotno zvezno državno upravo, ker mu po ustavi pripada celotna izvršilna oblast. Zato bi v primerjavi s

parlamentarnim sistemom lahko rekli, da opravlja predsednik ZDA tako funkcije šefa – države kot vlade. V okviru svojega ustavnega pooblastila izdaja tudi podzakonske predpise (rulet AMD regulations). Teh predpisov je ogromno in jih v praksi izdajajo različni upravni organi oz. njihovi predstojniki. Predsednik vse pogosteje sprejema predpise tudi na podlagi zakonodajne delegacije, torej s strani kongresa prenesenih zakonodajnih pristojnosti. Pri tem kongres praviloma določi tudi okvire, v katerih sme predsednik urediti posamezno področje ali zadevo (po Grad et al., 2004, str. 156).

8.2 VLOGA PREDSEDNIKA PRI SPREJEMANJU PRAVA V IZREDNIH RAZMERAH

V predsedniškem sistemu ZDA ima predsednik po svoji funkciji dvoje pravic, ki izhajata iz njegovih lastnih pristojnosti, in sicer, da lahko pri izvrševanju svojih civilnih pristojnosti izdaja vse potrebne ukrepe v javnem interesu in da lahko pri izvrševanju svojih vojaških pristojnosti razglasi izredno vojno stanje.

V okviru civilnih pristojnosti šef države v javnem interesu in v okviru javne koristi sprejema akte in ukrepe splošne oz. posamične narave, za kar ne potrebuje posebnega kongresnega pooblastila, vendar mora ob tem delovati v okviru ustave, kar presoja vrhovno sodišče. V nevarnem rizičnem stanju pa velja predpostavka, da je odločitev šefa države v okviru ustavnega pooblastila. V okviru vojaških pristojnosti sme ameriški predsednik uporabiti vojsko za doseg notranje – političnih oz. zunanje – političnih ciljev oz. nalog, toda samo v primeru izjemnih situacij kot so nemiri, neizvajanje zveznih zakonodajnih oz. sodnih aktov (ta omejitev velja znotraj ZDA).

Te določbe so v resnici v neskladju z doktrino delitve oblasti, saj ne bi smelo priti do delegacije zakonodajne oblasti na predsednika države. Ta se mora predhodno posvetovati s svojim najožjim krogom sodelavcev ter z vodilnimi osebnostmi kongresa, toda končna odločitev je v njegovih rokah. V času gospodarske krize so predsedniku države delegirali celo uredbodajna pooblastila za regulacijo nekaterih gospodarskih zadev kot npr., da odobrava kodekse o lojalni konkurenci v trgovini in industriji, ob tem, da je v tem času imel predsedniški akt enako pravno moč kot zakon. Zanimivo pa je, da je vrhovno sodišče v nekaterih primerih nekatere akte predsednika republike razglasilo kot protiustavne mnogo kasneje. (po Emory law, 17.10.2009.)

9 VPLIV POLITIČNIH STRANK NA PREDSEDNIKOV USPEH PRI SPREJEMANJU ZAKONODAJE

9.1 POLITIČNE STRANKE V ZDA

Ameriški politični sistem je dvostrankarski sistem, poleg demokratov in republikancev pa se občasno pojavi še kakšna druga stranka. Pomen le-teh je odpiranje novih svežih problemov in so kot varnostni ventil za politično nezadovoljstvo (po Ferfila, 2001, str. 828). Za ameriške politične stranke je značilno, da so ohlapna organizacija političnih somišljenikov, ki zajemajo široko pahljačo političnih prepričanj in ne poznajo strankarske discipline. Obstaja nepremagljiv argument, da imajo ZDA najbolje definiran in najstarejši dvostrankarski sistem na svetu. V zadnjih desetletjih lahko opazimo štiri značilnosti ameriškega strankarskega življenja:

(1) Zmanjšala se je strankarska lojalnost državljanov, a je še vedno velika. Kritične so predvsem mlajše generacije.

(2) Strankarska organizacija se je okrepila in postala učinkovitejša, to še posebej velja za republikance.

(3) Profili obeh strank so se izkristalizirali, tipični predstavniki republikancev so konservativci, študenti, menedžerji; močno prodemokratski so špansko govoreči Američani, več kot 80 % črncev je demokratov itd.

(4) Obe stranki sta financirani bolj kot kdaj koli prej, izurili sta se pri zbiranju denarja (glej Ferfila, 2003, str. 15).

Republikance in demokrate štejemo med najbolj pragmatične stranki, kar pomeni, da imajo bolj ali manj splošne in nedefinirane politične cilje, znotraj tega pa veliko političnega manevrskega prostora (po Grad, 2000, str. 39).

Delovanje strank je močnejše čutiti v predstavniskem domu kot v senatu (Grims, 2006, str. 61). Na štiri leta vsaka stranka organizira nacionalno konvencijo, kjer imenujejo predsedniškega in podpredsedniškega kandidata, hkrati pa se napiše strankin program.

Delitev oblasti med stranke ima pomembno mesto pri sprejemanju političnih odločitev. Republikanska in demokratska stranka imata tradicionalno diametralno nasprotno pogled, ko gre za vprašanje človekovih pravic in gospodarstva, in pričakovati je, da se bodo kopja lomila prav pri sprejemanju zakonodaje, in sicer na področjih, kjer stranki stojita na nasprotnih si bregovih. Cohen Bellova (2006, str. 198–199) pri tem ugotavlja, da ima predsednik iz vrst ene stranke konstantne težave s prepričevanjem članov nasprotne stranke, ko v kongresu pri njih išče podporo za

predloge na določenih političnih področjih. Zato ne preseneča, da predsedniki najlažje dosegajo zakonodajne zmage v času enotne vlade. Le redko v tem obdobju uspešnost predsednikov pade pod 75 %, medtem ko je v času deljene oblasti takšen odstotek dosežen zelo redko.

9.2 PREDSEDNIK IN STRANKE

Vsak predsednik, ki želi aktivno poseči v zakonodajni proces, mora člane predstavniškega doma in senata prepričati, da sledijo njegovemu političnemu programu. Pri tem se mora zavedati mnogih ovir, ki so značilne za ameriški politični sistem. Kot glavna ovira nastopa načelo delitve oblasti, ki po besedah Keefa (1980, str. 150) »ne le deli formalne oblike oblasti ter oblikuje neodvisne centre zakonodajne in izvršne oblasti, ampak prispeva tudi k fragmentarnosti nacionalnih strank.« Predsednik v svojih nagovorih zastopa stališča, ki niso skupna vsem članom njegove stranke, kar ustvarja položaj, ko je spor med vejama oblasti praktično neizogiben. Dodatne težave (ob predsednikovem prepričevanju kongresa po podpori programa) nastopijo zaradi šibkega strankarskega vodstva, neodvisnosti predsedujočih posameznim odborom in vpliva lokalnega okolja na izvoljene predstavnike. Predsednikova moč v odnosu do kongresa je namreč odvisna od aktivne vloge zakonodajalcev ali pa njihove pasivne privolitve.

V zadnjih desetletjih je predsednik prevzel zakonodajno pobudo, a kljub temu kongres ostaja izjemno močno zakonodajno telo, ki s številnimi predsedniku nasprotujočimi dejavnostmi preprečuje njegovo zakonodajno prevlado. Tako predsednik ne more biti nikoli z gotovostjo prepričan, da bodo člani kongresa sprejeli njegov predlog. Zavedati se mora tudi, da člani kongresa niso vezani nanj in jim ni treba slepo slediti njegovim odločitvam, ne nazadnje so mnogi kongresniki postali prepoznavni prav zaradi nasprotovanja predsednikovim političnim predlogom (po Keefe, 1980, str. 151). Navsezadnje se tudi člani kongresa zavedajo, da lahko le sami zaščitijo svojo politično kariero. Stranke namreč naredijo malo ali skoraj nič, da bi omogočile politično preživetje svojih članov. Ker gre za takšen način graditve kariere, ko so individualne odločitve pomembnejše od strankarskih, ne preseneča ugotovitev Keefa (1980, str. 154), da člani kongresa zastopajo interese svoje volilne baze in ne sledijo slepo odločitvam svoje stranke.

V odnosu med izvršno in zakonodajno oblastjo je jasno, da je predsednikov uspeh v kongresu tesno povezan s strankarsko večino na Capitol Hillu. Pripadnost stranki velja za glavni atribut moči znotraj kongresa. Enotna stranka predstavlja disciplino, organiziranost, vodenje in kolegialnost, pri čemer vse naštetu vpliva na izid glasovanja. Obstajajo pa tudi redkejša obdobja, ko namesto strankarske pripadnosti na izid glasovanja vplivajo pritiski lobistov in interesnih skupin, ideologija ali individualne odločitve zakonodajalca (Sherrill, 1978, str. 333). Klasičen primer hkratne vladavine demokratske stranke v Beli hiši in kongresu je predsedovanje Johnsona v letih 1964-1965. Predsedniku je bil s pomočjo stranke, ki je imela veliko

večino v kongresu, zagotovljen izjemen zakonodajni uspeh. A kljub takšni premoči večina vsakokrat ni prinesla uspeha. Podobno je Carter, kljub večinski podpori svoje stranke, le stežka želel zakonodajni uspeh. Na drugi strani pa obdobje deljene oblasti – stranka, iz katere prihaja predsednik, nima večine v enem ali obeh domovih kongresa – za predsednika ni nujno pogubno. Reagan je imel leta 1980, ko je imela republikanska stranka večino v senatu, demokratska stranka pa je obvladovala predstavniški dom, 82,4 % uspešnost zakonodajnih predlogov (po Singh, 2005, str. 145–147).

Večja kot je razlika v številu sedežev v korist predsednikove stranke, večja je verjetnost za predsednikov uspeh. Slednji namreč lahko tudi v primeru strankine volilne nekoherentnosti še vedno uspe s predlogi. Clinton je občutil šibko premoč demokratske stranke v letih 1993–1994, ko je le stežka uspel s svojimi predlogi prepričati zakonodajno telo. Pri glasovanju so se pogosto prav demokrati obrnili proti svojemu predsedniku (po Singh, 2005, str. 145–147). Ob pregledu različnih vrst podpore, ki jih je predsednik deležen, pridemo do zaključkov, da mora predsednik, v kolikor želi izpeljati svoj zakonodajni program, ves čas mandata iskati pomoč in člane kongresa (ne glede na pripadnost stranki) prepričevati, da ga podprejo.

10 OMEJITVE PREDSEDNIKA PRI SPREJEMANJU ZAKONODAJE

Predsednika po načelu delitve oblasti pri njegovem delu omejujeta kongres in vrhovno sodišče. Njegovo okrnjeno delovanje se vsakodnevno kaže v različnih praktičnih primerih. Prvo omejitev predstavlja kongres, ki lahko s sprejetjem zakona (do leta 1983 je imel celo možnost vložitve veta na predsednikovo odločitev) uveljavi določeno politiko, ki je v nasprotju z željami predsednika, prav tako lahko z dvotretjinsko večino zavrne predsednikov veto. Druga omejitev se pojavlja s strani vrhovnega sodišča, ki ima možnosti zavrniti predsednikove odločitve, če te niso v skladu z ustavo. V praksi se je sodišče le redko odzivalo na neustavnost posameznih dejanj, predvsem zaradi prepričanja, da je predsednik upravičen delovati na način, ki se mu zdi najbolj primeren (Cohen Bell, 2006, str. 202–203).

10.1 KRITERIJI PO KATERIH RAZVRŠČAMO USPEH PREDSEDNIKA V POLITIČNEM SISTEMU

Različnim omejitvam navkljub obstajajo določeni kriteriji, po katerih razvrščamo predsednikov uspeh¹¹ v političnem sistemu. Singh (2005) opredeljuje šest takšnih meril.

Vsak predsednik želi uresničiti niz (1) *zakonodajnih prioritet*, ki si jih je zadal in jih hkrati obljubil volivcem pred svojo izvolitvijo. Predsednik se pri doseganju ciljev srečuje z ustavnimi omejitvami – največji nasprotnik pri tem je vsekakor kongres – in njegov uspeh je odvisen od politične spretnosti in sposobnosti prepričevanja zakonodajnega telesa, da potrjuje predloge, ki jih predlaga Bela hiša.

Zakonodajni uspeh je tesno povezan s trajanjem predsednikovega mandata; s sprejetjem ustavnega amandmaja iz leta 1951 je predsednikova funkcija omejena na največ dva mandata, torej obdobje osmih let, v katerih mora prepričati kongres, da podpre njegove akcije. In prav s (2) *ponovno izvolitvijo* se predsedniku možnosti za zakonodajni uspeh povečajo.

Velik, čeprav morda na videz nepomemben, vpliv na predsedniški uspeh ima tudi (3) *podpora javnosti*. Pozitivna podoba v javnosti predsedniku omogoča doseganje marsikaterega cilja, predvsem pa podporo kongresa pri najpomembnejših pobudah, kar je v primeru nepriljubljenosti praktično neizvedljivo.

¹¹ Predsednikovo uspešnost določa LeLoup (1986, str. 408) na podlagi treh po vsebini različnih elementov. Uspeh predsednika je odvisen od tega, kako zna svoj politični kapital, ki ga je pridobil na volitvah, unovčiti v času predsedovanja. Drugi element, ki pripomore k uspehu, je kongresna večina, ki jo ima predsednikova stranka, z njo pa povezano glasovanje v kongresu. Ne nazadnje tudi predsednikova priljubljenost določa stopnjo njegovega uspeha. Po različnih študijah imajo bolj priljubljeni predsedniki več uspeha v kongresu kot manj priljubljeni.

Prevlada ZDA v mednarodni skupnosti po letu 1945 predsedniku zapoveduje (4) *angažiranje v zunanji politiki* in nepredstavljivo je, da bi predsednik povsem ignoriral mednarodno areno. Obstajajo seveda različne interpretacije njegove vloge v svetu, ki obsegajo vse od ohranjanja miru in blaginje do vojaškega posredovanja in podpore načel demokracije ter človekovih pravic v različnih delih sveta.

Večina Američanov si želi blaginje zase in za svojo družino, pri čemer je pomembno zdravo stanje ekonomije. Od predsednika pričakujejo (5) *uspešno gospodarstvo*, saj bi lahko v nasprotnem primeru plačal visoko politično ceno neizvolitve.

Kot zadnje izmed meril nastopa (6) *uporaba veta*. Ker se predsednik zaveda, da kongres le stežka preglasuje vložen veto, pogosto že s samo grožnjo po njegovi uporabi prepriča zakonodajalce, da določen predlog zavrnejo že v začetni fazi zakonodajnega postopka. To »negativno« zakonodajno orodje daje predsedniku izjemno moč in pogosto samo po sebi zagotavlja politični uspeh.

11 ODNOS PREDSEDNIKA IN KONGRESA SKOZI ČAS

Od nastanka ZDA do danes smo bili v političnem prostoru priča mnogim spremembam in vzorcem delovanja pglavitnih institucij. Ugotovili smo, da je kongres ob svojih začetkih zaradi pooblastil, ki jih določa ustava, predstavljal najmočnejšo vejo oblasti. Ob koncu 18. stoletja je prevzel vlogo pglavitne politične figure in z njo bolj ali manj uspešno nadaljeval skoraj celotno naslednje stoletje. Zaradi te prednosti je bil po mnenju Deren Antoljakove (1983, str. 45) že takoj porušen sistem nadzora in ravnotežja, ki je posledično spremenil celoten družbeno-politični položaj države. V času sto dvanajstih kongresov in štiriinštiridesetih predsednikov smo bili priča stalno spreminjajočemu se odnosu med zakonodajno in izvršno oblastjo. V večjem delu 19. stoletja je kongres dejansko odigral z ustavo pridobljeno vlogo, ko je z manjšimi odstopanji praktično ves čas prevladoval v političnem sistemu, medtem ko je bilo 20. stoletje – z nastopom sodobnega predsednika, ki ga predstavlja Franklin D. Roosevelt¹² – obdobje prevlade izvršne oblasti, kjer predsednik določa politično agendo, kongres pa deluje le kot njegova podaljšana roka. Pred letom 1933 je predsednik sicer imel nekoliko pomembnejšo vlogo od tiste, ki jo je predvidela ustava, a je bil kljub vsemu vse prej kot najpomembnejša politična institucija. Z nastopom Roosevelta pride do drastične spremembe v političnem sistemu. Bela hiša se začne vpletati v nacionalno gospodarstvo in s programom New Deal rešuje alarmantno socialno in gospodarsko stanje v državi. Z vstopom v 2. svetovno vojno leta 1941 pa ZDA prenehajo s politiko izolacionizma. Ob koncu vojne ne ponovijo politike s konca 1. svetovne vojne, temveč igrajo vse pomembnejšo vlogo v mednarodni skupnosti ter postanejo največja gospodarska in vojaška sila na svetu. Omenjene spremembe privedejo do povečanja vloge izvršne oblasti, ki svojo moč pridobiva na račun vse šibkejšega kongresa.

Prepričanje, da je bil predsednik prva in najmočnejša figura političnega sistema celotno 20. stoletje, bi bilo po mnenju Cohen Bellove (2006, str. 194) kljub vsemu naštetemu vseeno nekoliko pretirano. Predsedniku namreč primanjkuje nekaj pomembnih pristojnosti izvršne veje oblasti, ki jih je zato prisiljen deliti s kongresom: zmožnost sprejetja avtonomnih odločitev na določenih področjih, nagla sprememba političnih programov, ki se izkažejo za neuspešne, izbira določenih podrejenih političnih organov. Pri teh vprašanjih kongres mnogokrat odločilno vpliva na sprejem

¹² Ko je Franklin D. Roosevelt postal predsednik, je v svoje roke prevzel zakonodajno iniciativo. Že v prvih sto dneh v Beli hiši je kongresu predlagal kopico zakonov, ki so pomagali pri rešitvi gospodarske krize. S predsednikom Trumanom pride do dodatnih sprememb v odnosu med predsednikom in kongresom – praksa predsedniškega predlaganja zakonov se še dodatno institucionalizira. Pomembnost predsednikove zakonodajne iniciative nekoliko upade s prihodom Eisenhowerja leta 1953, ko ta v prvih nekaj letih svojega predsedovanja kongresu sploh ni predložil zakonodajnega programa. Eisenhowerjevo nasprotovanje predsednikovi zakonodajni iniciativi je pripeljalo do velikih težav v delovanju celotnega političnega sistema, kar se je odražalo v močni odvisnosti kongresa od predsednika in upadanju moči zakonodajne veje oblasti (po Deren Antoljak, 1983, str. 470–471).

in potek posamezne politike. Oblikovanje politik kongresa in njegov odnos s predsednikom, ki se pri tem ustvarja, pa vodi v razmerja moči, ki – kot bomo videli v nadaljevanju – odločilno vplivajo na klimo in delovanje v političnem prostoru.

Do danes se je sprememba politične moči zgodila predvsem v prid predsedniku, ki je začel pridobivati vse več pristojnosti. Gre za posledico dejstva, da se je kongres preprosto odrekel določenim pristojnostim, ki jih je prek sprejete zakonodaje prenesel na izvršno vejo oblasti (Cohen Bell, 2006, str. 195). Sprejet je bil npr. Budget and Accounting Act, ki je določil, da predsednik pripravi prvi osnutek zveznega proračuna. Pred tem je imel kongres ekskluzivno pravico sprejemanja proračuna. Leta 1946 je sledil Employment Act, s katerim predsednik skrbi za ustvarjanje delovnih mest in je hkrati odgovoren za stopnjo brezposelnosti v ZDA. Podobno je tudi na področju zunanje politike, kjer je kongres v procesu odločanja zelo šibak. Glavni vzrok je v prepričanju, da je njegova naloga usmerjena predvsem v notranjepolitično delovanje, zaradi česar zunanjo politiko prepušča predsedniku. Kongres si tudi ne upa postaviti po robu predsedniku, ki ima za sabo ogromen aparat državne varnosti, ali je celo prisiljen podpreti odločitev Bele hiše in počakati, da šele naslednji predsednik prekliče dotedanjo politiko (Cohen Bell, 2006, str. 204).

Medtem ko predsednik s širjenjem pristojnosti vse bolj obvladuje politično dogajanje, poskuša kongres z ustanavljanjem odborov omogočiti specializacijo članov kongresa na posameznih političnih področjih. Vendar pri tem Dodd (1996, str. 382–383) opozarja na tri glavne pomanjkljivosti takšnega sistema: potreba po enotnem vodstvu, slaba koordinacija in odgovornost. Kongres potrebuje enotno vodstvo, saj prihaja do razhajanj v pogledih posameznih odborov in pododborov, ki z individualnim pogledom na določeno rešitev političnih vprašanj preprečujejo, da bi dosegli skupni cilj. Ker so si posamezni odbori toliko vsak sebi, ko gre za sprejemanje odločitev na enem področju, je praktično nemogoče doseči politični dogovor. Predsednik na ta način vse bolj pridobiva na pomenu kot (neformalni) vodja zakonodajne veje oblasti. Tesno povezana z neenotnim vodenjem je tudi slaba koordinacija dela v kongresu, saj znotraj zakonodajnega sistema ne obstaja mehanizem, ki bi smiselno povezal odločitve posameznih odborov. Kot tretja težava nastopa institut odgovornosti. Člani odborov lahko pri sledenju svojim individualnim ciljem zavrnejo konstruktivne predloge in tako brez večje odgovornosti nasprotujejo sprejetju političnih odločitev. Vse naštetе pomanjkljivosti močno pripomorejo k slabšanju moči kongresa nasproti predsedniku.

K šibkosti kongresa dodatno pripomorejo posamezni kongresniki, ki z vpletanjem v določeno politiko poskušajo zaščititi lastne politične koristi in koristi svojih volivcev na račun interesov države. Člani predstavniškega doma in senatorji so, namesto da bi iskali rešitev za določene težave, v ta namen zagovarjali interese posameznih interesnih skupin, ki so zaradi lastnega vložka pričakovale koristi od določene akcije posameznikov (Rieselbach, 1994, str. 2). Konflikt, ki nastaja med izvršno in zakonodajno oblastjo, je mogoče postaviti tudi v luč samega volilnega sistema. Medtem ko predsednika izvoli celotno ljudstvo, so posamezni člani kongresa izvoljeni v svojih volilnih enotah, ki se močno razlikujejo glede na socialne in gospodarske

atribute. Na ta način so tudi bolj zavezani svojim volivcem in njihovim interesom kot predsednik, ki kot glasnik celotnega naroda poskuša zastopati skupen interes države. Zato ravnanja posameznih članov kongresa, ko ti delujejo v nasprotju z odločitvami oz. željami predsednika, niso presenečenje, pa naj gre za sledenje osebnim interesom ali politično modro odločitev (Rieselbach, 1994, str. 12).

Ustava je s sistemom nadzora in ravnotežja kongresu omogočila popolno neodvisnost od izvršne veje oblasti, kar pa mu ni vedno v prid. S tem ko ima po ustavi moč oblikovati lastne politične preference, so njegovi člani povsem svobodni pri sprejemanju odločitev (Rieselbach, 1994, str. 13). Zaradi svobodne volje članov pri sprejemanju zakonodaje je kongres pogosto tarča najrazličnejših kritik. Nasprotniki mu očitajo, da je prepočasen, mnogokrat obstruktiven in celo preveč konservativen, predvsem v trenutkih, ko bi moral predlagati ter sprejemati inovativne politične predloge. Zveznim zakonodajalcem se nemalokrat očita tudi njihova pretirana skrb za lokalno okolje in strah pred ponovno neizvolitvijo, kar je v nasprotju z delovanjem v prid nacionalnega interesa (Singh, 2005, str. 153). A se hkrati ne moremo izogniti dejstvu, da se v kongresu kljub naštetim očitkom navdušenje nad določenimi političnimi preferencami hitro spreminja. Vzroke temu gre, manj kot v političnem prepričanju in vrednotah članov kongresa, iskati v proceduralnih postopkih, ki omogočajo večini, da relativno preprosto preglasuje nasprotujočo manjšino. Tako nemalokrat večinska stranka sprejema določene odločitve zaradi same premoči, ki jo ima v danem trenutku (Baumgartner in Jones, 1993, str. 202).

12 TIPOGIJA ODNOSOV MED PREDSEDNIKOM IN KONGRESOM

Med izvršno in zakonodajno oblastjo vlada odnos, ki lahko temelji na sodelovanju ali pa je podoben bojnemu polju. Odnos je odvisen od vrste dejavnikov, ki odločilno zaznamujejo razmerja moči med predsednikom in kongresom. Včasih gre za konflikt na povsem institucionalni ravni, ki izvira iz interpretacije ustavnih pristojnosti. Nema lokrat je kateremu izmed akterjev vseeno za posamezno politiko in prepusti glavno vlogo oblikovanja politik nasprotni strani, največkrat pa poizkuša ena izmed vpletenih strani s svojim delovanjem pridobiti večjo politično moč v procesu odločanja. Po Fisherjevem mnenju (1991, str. 13–14) gre v odnosu med predsednikom in kongresom za »kronično in stalno« neravnovesje. Prepričan je, da nobena izmed vej oblasti v nobenem trenutku ni bila povsem dominantna oz. povsem politično ohromela. Politični sistem ZDA namreč kaže zmožnost samoobnavljanja, ki omogoča, da še tako vplivna oblast izgubi svojo moč in obratno, da posamezni veji uspe svojo moč obnoviti.

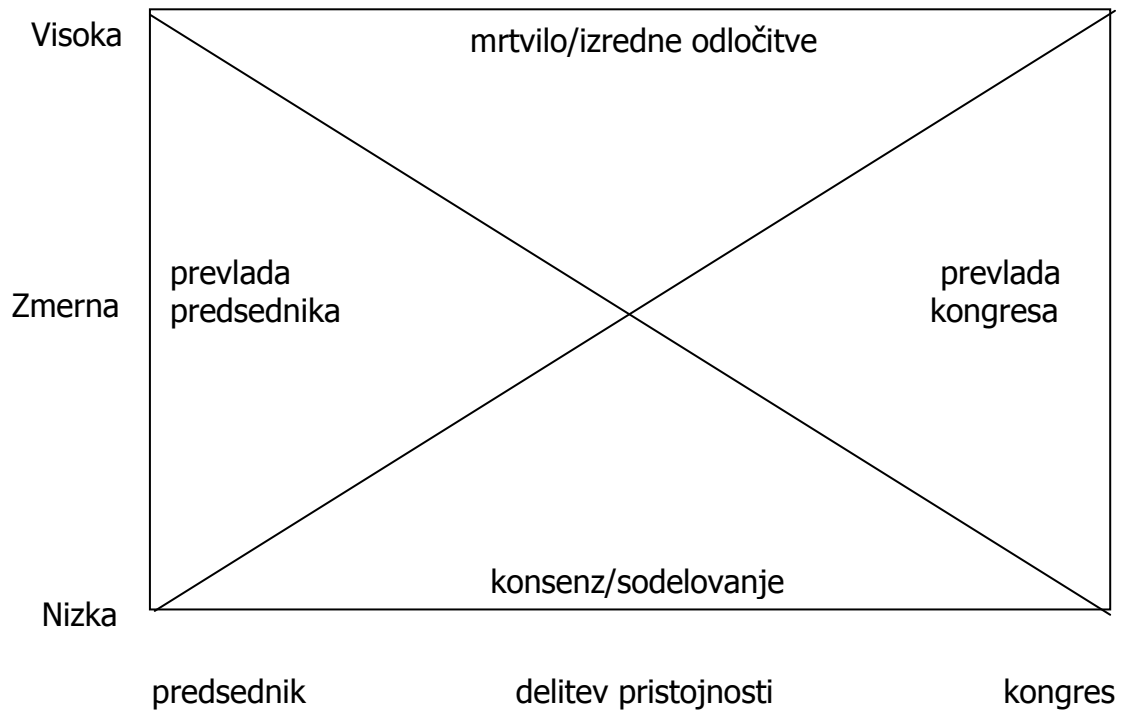
Takšne vrste politična dinamika vodi do različnih vzorcev odnosov med kongresom in predsednikom, ki jih LeLoup in Shull (2003) pogojujeta s stopnjo medinstitucionalnega konflikta. Na osnovi stopnje konflikta sta razvila štiri vrste odnosov, ki se pojavljajo pri oblikovanju politik (Slika 3):

- (1) prevlada predsednika (presidential leadership),
- (2) prevlada kongresa (congressional leadership),
- (3) konsenzualni odnos oz. odnos sodelovanja (consensus/cooperation),
- (4) obdobje mrtvila oz. obdobje izrednih odločitev (deadlock/extraordinary resolution).

Potrebno je poudariti, da ne obstajajo natančne ločnice med danimi odnosi in da se pri oblikovanju politik odnosi spreminjajo. Vzorec spreminjajočih se odnosov so dodobra izkusili zadnji predsedniki: Bush st., Clinton in Bush ml. Njihov odnos s kongresom se je prek različnih politik spreminjal zelo hitro, tako da je bilo mestoma izjemno težko ugotoviti, kakšno razmerje vlada med izvršno in zakonodajno oblastjo. K oblikovanju politike, ki jo ustvarjata predsednik in kongres, po LeLoupu in Shullu (2003, str. 18) odločilno pripomorejo naslednji dejavniki: trenutno politično dogajanje (npr. stanje gospodarstva, stopnja brezposelnosti, javno mnenje); rezultati volitev, ki določajo strankarsko sestavo oblasti ter s tem politične preference predsednika in kongresa; ustroj institucij, ki določa pravila politične igre; spretnosti vodenja predsednika in vodilnih kongresnikov; aktualna politična agenda. Vsi našteti dejavniki odražajo značilnosti delovanja predsednika ali kongresa, v nekaterih primerih tudi obeh institucij hkrati. Nekatero nastajajoče politike so bolj dovzetne za vodenje pod taktirko predsednika, medtem ko druge sodijo prej v domeno kongresa.

Slika 3: Vrste odnosov med kongresom in predsednikom

Stopnja medinstitucionalnega konflikta:



Katera veja oblikuje politiko?

Vir: LeLoup in Shull (2003, str. 14)

O prevladi predsednika (presidential leadership) govorimo v primerih, ko predsednik odigra pomembnejšo vlogo pri oblikovanju politik kot kongres. Do predsednikove premoči pogosto prihaja v času nacionalnih kriz (vojna, gospodarska kriza), ko država potrebuje hitre in učinkovite odločitve. Predsednik je pri sprejemanju odločitev prevladujoča figura, ne glede na to, katera veja oblasti je predlagatelj politike. Bela hiša prevladuje nad kongresom pri oblikovanju politik, ne glede na stopnjo konflikta med njima. Do omenjenega položaja pride tudi v primeru, ko zakonodajalci ne kažejo želje po nasprotovanju, ali ko ima predsednik večinsko podporo v kongresu. Predsednikova dominantna vloga je v marsičem odvisna od trenutnega političnega položaja in njegove sposobnosti vodenja države. Ob stanju, ki je nastalo septembra 2001, tedanji ameriški predsednik Bush ni naletel na vidnejši odpor kongresa, ko je želel uveljaviti politične predloge. Tudi njegov oče je deset let pred tem, s hitrim odzivom, jasno definiranimi cilji in podporo mednarodne skupnosti ter kongresa, uspešno napadel Irak. Čeprav predsednikova prevlada lahko nastopi v vseh politikah, jo gre prej pričakovati v zunanji in obrambni kot notranji politiki. Posledice oblikovanja politike pod taktirko predsednika so vidne v hitrih, nerutinskih odločitvah, ki so preostalim trem vzorcem tuje. Sprejete politike služijo nacionalni dobrobiti in ne regionalnim ali parcialnim prioritetam.

Najizrazitejši primer prevlade kongresa (congressional leadership), kjer zakonodajalec definira oblikovanje javnih politik, se pojavi, kadar lahko oba domova z dvotretjinsko večino preglasujeta predsednikov veto.¹³ Takšen način oblikovanja politike je pogost v obdobjih, ko je izvršna oblast v rokah ene stranke, v kongresu pa prevladuje druga stranka. Stranka z večino v kongresu takrat lažje nasprotuje predsedniku s preglasovanjem njegovega veta na zakon. Toda kljub vsemu za to največkrat potrebuje pomoč nasprotne stranke, ki ji omogoča zadostno večino. V zgodovini so namreč le redki primeri, ko je imela stranka dvotretjinsko večino v obeh domovih. Prevlada kongresa je neodvisna od tega, kateri izmed obeh domov predstavi politiko. Ne nazadnje se pojavljajo tudi situacije, v katerih kongres prevzame vodilno vlogo, četudi je predlog prišel s strani Bele hiše. Vpletenost slednje sicer variira, a je kljub vsemu znatno manjša kot pri ostalih vzorcih odnosov. Vzrok prevlade kongresa v določenih politikah moramo iskati v lokalnih interesih, ki zaradi narave kongresa zbudijo zanimanje na Capitol Hillu, medtem ko je Bela hiša do njih precej bolj ravnodušna.

Največjo oviro zakonom na poti do uspeha predstavlja predsednikov veto. Za uspeh prevlade kongresa je prav tako pomembno politično ozračje. Običajno so kongresna večina in šibki predsedniki tisti, ki omogočijo kongresnikom, da določajo politično dinamiko. V primerjavi s primeri prevlade predsednika je tokratni zakonodajni postopek počasen, pretehtan in previden. K naštetemu pripomore razdrobljenost kongresa, z mnogimi priložnostmi za vlaganje amandmajev in kompromisnih rešitev. Posledica je sprejeta zakonodaja, ki je usmerjena v iskanje splošnega konsenza. Vse

¹³ V zadnjem obdobju se je to pripetilo tako demokratskemu predsedniku Clintonu, ko je republikanski kongres preglasoval njegov veto na Shareholders Lawsuit Act iz leta 1995, kot republikanskemu Reaganu leta 1988, ko so demokrati z večino v obeh domovih zavrnilo predsednikov veto na Civil Rights Restoration Act (LeLoup in Shull, 2003, str. 15).

našteto pa ne pomeni, da je zaradi prevladujoče narave kongresa takšna politika v kakršnem koli smislu manj učinkovita kot tista, ki jo narekuje Bela hiša.

Tretjo obliko predstavlja odnos sodelovanja (consensus/cooperation), ki prevladuje v obdobju nizke stopnje konflikta med zakonodajno in izvršno oblastjo. Politične odločitve sprejemata izvršna in zakonodajna veja oblasti skupaj. Glavno vlogo pri oblikovanju politike lahko prevzame tako kongres kot predsednik, lahko pa si to vlogo enakomerno porazdelita. V obeh primerih ne obstaja organizirana opozicija, ki bi nasprotovala končni odločitvi. Odnos sodelovanja trenutno velja za prevladujoči vzorec; tisoči zakonodajnih predlogov prihajajo na dnevni red bodisi s strani predsednika bodisi kongresa, in ne glede na pobudnika sta obe strani ves čas aktivno vpeti v sprejemanje odločitev. Obdobje sodelovanja nastopi, ko ne kongres ne predsednik ne moreta prevladati v političnem procesu, ali ko je sprejetje odločitve pomembnejše od pridobivanja političnih točk in medsebojnega obtoževanja. Nujen pogoj v času deljene oblasti je določena stopnja medstrankarskega sodelovanja, ki prepreči blokado akcij. Postopki, kjer je v ospredju sodelovanje dveh vej oblasti, so redko hitri. Zaradi usklajevanja lahko sprejemanje določenih zakonov traja tudi več let, a je končni rezultat navadno uspešno izvedena politika.

Obdobje mrtvila (deadlock) je značilno ob visoki stopnji konflikta, ko vpleteni strani nikakor ne moreta rešiti političnega spora. Nobena izmed sprtih strani prav tako ne kaže želje po kompromisni rešitvi. Mrtvi tek se pojavlja zaradi ustavnega načela nadzora in ravnotežja, predvsem v obliki predsednikovega veta, ali zaradi kongresnih pravil, kjer je za sprejem posamezne odločitve zahtevana kvalificirana večina. Mnogokrat nastopa tudi kot posledica visoke stopnje neodvisnosti med izvršno in zakonodajno vejo oblasti, ko slednja ne more preprosto zamenjati predsednika, kar je pogostejša praksa v parlamentarnih sistemih (Lijphart, 1984, str. 76). Mrtvilo je pogosto posledica globoke razklanosti naroda, prenesene na področje politike, konkretno med člane kongresa in predsednika. K razklanosti dodatno pripomore vse konkretnejša profiliranost obeh strank, ki tudi ob zelo vplivnih predsednikih težko najdeta skupen jezik. Konflikt pripelje do neaktivne politike, ki je pogosto tarča javnega nezadovoljstva in cinizma. Kljub navidezni nezmožnosti dogovora je končni rezultat pogosto izredna odločitev (extraordinary resolution), s katero kongres in predsednik v dobro razrešitve konflikta sprejmeta ad hoc odločitev. Predvsem reševanje proračunskih vprašanj v osemdesetih in devetdesetih letih 20. stoletja je bilo povod za skupne predsedniško-kongresne akcije.

Rieselbach (1994, str. 14–17) odnos med izvršno in zakonodajno oblastjo, ko gre za način oblikovanja politik, opredeljuje s štirimi teorijami. Gre za precej podobna izhodišča kot v primerih, ki jih predstavljata LeLoup in Shull (2003), manjša odstopanja gre opaziti pri vsebinskih poudarkih in v primerih poimenovanja odnosov/teorij:

Teorija izvršne moči (The Executive Force Theory) postavlja kongres v podrejen položaj nasproti predsedniku. Zakonodajno telo ni sposobno voditi države in sprejemati pomembne odločitve, temveč le sledi odločitvam predsednika. Zaradi

svoje decentralizacije in razdrobljenosti deluje kot skupek posamičnih interesov, ki je nezmožen prevzeti poglobitno politično vlogo. Kot takšen, brez večjega nasprotovanja, sprejema zakonodajne predloge, ki jih v postopek umesti predsednik. Teorija je podobna razmeram, ki po LeLoupu in Shullu veljajo v obdobju predsedniške prevlade, ko ima predsednik prvo in zadnjo besedo pri oblikovanju politik.

Po *teoriji odgovornih strank* (The Responsible Parties Theory), še najbližja prej opisanemu odnosu sodelovanja med izvršno in zakonodajno oblastjo, je kongres disciplinirano in kohezivno telo. Člani večinske stranke strogo sledijo napotkom svojega vodstva na vseh stopnjah zakonodajnega procesa. V primeru, da predsednik pripada stranki, ki ima večino v kongresu, je sprejetje njegovih odločitev v zakonodajnem telesu praktično samoumevno.

»*Literarna*« *teorija* (The »Literary« Theory) je nekakšen primer sledenja ustavnemu načelu delitve oblasti. Po tej teoriji kongres omejuje in nadzira predsednika pri izvajanju politik. Vsi novi zakonodajni predlogi so podvrženi dolgotrajnem postopku in natančni proučitvi vseh ostalih zakonodajnih alternativ v kongresu. Zakon je rezultat nacionalnega konsenza. Teorija je v izhodišču najbližja razmerjem, ki nastajajo v obdobju mrtvila. Z nacionalnim konsenzom pride do skupne rešitve Bele hiše in kongresa, ki je posledica zasedanja ali konference.

Teorija prevlade kongresa (The Congressional Supremacy (»Whig«) Theory) opredeljuje kongres kot ključno figuro v zakonodajnem procesu in kot prvo vejo oblasti. Kongres predlaga zakonodajne predloge, po njihovem sprejetju pa je tudi glavni nadzornik njihove implementacije. Izvršna oblast po tej teoriji le sledi željam in dejanjem kongresa.

V praksi nobena od navedenih teorij ne predstavlja celotnega procesa sprejemanja političnih odločitev. Pri oblikovanju politik vedno nastopi več teorij hkrati, ki se med seboj prepletajo in so na nekaterih področjih izrazitejše kot na drugih. Nič presenetljivega ni, če pride v istem časovnem intervalu do prevlade predsednika na področju ekonomske politike in prevlade kongresa na področju kmetijske politike. Teorije odnosov vendarle nastajajo v soodvisnosti s političnim okoljem, rezultati volitev, političnimi preferencami vpletenih akterjev, močjo institucij, sposobnostjo vodenja in politično agendo. Zmes vseh omenjenih dejavnikov vpliva na vzorec, ki se bo v danem trenutku pojavil in bo prevladoval v določeni politiki.

13 RAZMERJE MED KONGRESOM, PREDSEDNIKOM ZDA IN VRHOVNIM SODIŠČEM

Medsebojna organizacijska neodvisnost kongresa, predsednika in vrhovnega sodišča je zelo visoka, saj sta tako kongres kot predsednik izvoljena s strani ljudstva, zato predsednik ni politično odgovoren kongresu. Tovrstna neodvisnost vrhovnega sodišča ZDA kot vrha sodne funkcije pa je zagotovljena s tem, da pri postavljanju sodnikov sodelujeta tako kongres kot predsednik. Predsednik namreč imenuje sodnike, vendar s soglasjem senata, torej zgornjega doma kongresa. Najpomembnejše pa je, da med organi ni mogoče vzpostaviti politične odgovornosti, temveč se lahko predsedniku ali vrhovnemu sodniku odvzame funkcija samo na podlagi obtožbe, torej posebne vrste kazenske odgovornosti (Grad et al., 2004, str. 163).

Glede funkcionalne neodvisnosti velja sistem zavor in ravnovesij (checks and balances), ki zagotavlja vsaki od oblasti določen vpliv na delovanje druge in s tem tudi sodelovanje med njimi. Kongres z zakoni postavlja okvire in meje delovanja tako izvršilne kot tudi sodne oblasti, poleg tega pa učinkovito omejuje ti dve oblasti s tem, da določa državni proračun. Vendar ga pri izvajanju njegove oblasti omejujeta druga dva nosilca oblasti (Grad et al., 2004, str. 163).

Kongres sicer v celoti opravlja zakonodajno funkcijo, vendar ima pri tem predsednik pravico do suspenzivnega veta, ker je za uveljavitev zakona potreben njegov podpis. Če ga odkloni, se zakon vendarle lahko sprejme, toda le, če ga v enakem besedilu sprejmeta oba domova z dvotretjinsko večino. Na drugi strani predsednik nima pravice predlagati zakona kongresu v sprejem. Predsednik imenuje visoke zvezne funkcionarje vključno z zveznimi sodniki, vendar pa lahko to stori samo s privoljenjem senata. Kot rečeno, je predsednik politično neodgovoren kongresu, toda kongres mu postavlja okvire in meje z zakoni, učinkovito pa omejuje njegovo oblast zlasti z neizglasovanem državnega proračuna. Na drugi strani pa tudi predsednik ne more razpustiti kongresa, torej sta drug od druga neodvisna. Čeprav je predsednik politično neodgovoren, vendarle ni povsem neodgovoren, ker je podvržen posebni obliki kazenske odgovornosti – obtožbi (impeachment). O tem v celoti odloča kongres, saj predstavniški dom obtoži, senat pa odloči o obtožbi in mu odvzame funkcijo. Vrhovno sodišče izvaja svoj vpliv na delovanje ostalih vej oblasti zlasti s tem, da lahko razglasi njune predpise za neustavne (Grad et al., 2004, str. 163).

V tem sistemu je torej vzpostavljeno približno enakomerno ravnotežje, medsebojno nadzorstvo in tudi sodelovanje med vsemi tremi vejami oblasti, se pravi sistemom zavor in ravnovesij (checks and balances), ki zagotavlja vsaki od oblasti določen vpliv na delovanje druge in s tem tudi sodelovanje med njimi. Dejansko delovanje tega sistema pa je tudi tu v precejšnji meri odvisno od strankarske podpore. Če namreč predsednikova politična stranka nima večine v kongresu, je verjetnost, da bo kongres nasprotoval predsedniku mnogo večja kot v nasprotnem primeru. Vendar je taka nevarnost v ameriškem primeru precej ublažena zato, ker v političnih strankah ni izrazite strankarske discipline (Grad et al., 2004, str. 163).

14 ZAKLJUČEK

»Očetje ustave« (Founding Fathers) so ob pisanju temeljnega pravnega dokumenta želeli ustvariti funkcijo predsednika, ki bi imela široka pooblastila, pri čemer bi jo močno omejila zakonodajna oblast. Tako je bil ob sprejetju ustave predsednik izključno nosilec izvršne oblasti, z zelo majhnim vplivom na delo zakonodajnega telesa, slednje je namreč imelo ob nastanku federacije pomembnejši položaj kot predsednik. Kongres je veljal za prvo vejo oblasti in predstavljal najpomembnejšo funkcijo v političnem sistemu v danem trenutku. Ravno obratno velja v moderni dobi predsednik s svojim ogromnim aparatom, medijsko izpostavljenostjo, političnim marketingom ter pomembnostjo svojih odločitev vse bolj prodira tudi na področje zakonodajne in celo sodne veje oblasti. S tem se krepí njegova politična moč, tako so (po ustavi določene) pristojnosti izvršne veje oblasti prerasle svoje prvotne okvirje.

Skozi zgodovinske pretrese je prišlo do marsikatero politične spremembe, in če je konec 18. stoletja kongres predstavljal odločilnega političnega igralca, se je pozicija v naslednjih dveh stoletjih mnogokrat popolnoma spremenila. Zdaj je glavno vlogo igral predsednik, naslednji trenutek pa se je dogajanje spet vrtelo okrog odločitev zakonodajne veje oblasti. In toliko kot je bilo sprememb, toliko lahko naštejemo različnih form, ki se kažejo v razmerju med predsednikom in kongresom. Sodelovanje, konflikt, boj za prevlado in pogajanja so le nekatere oblike, do katerih prihaja na relaciji Bela hiša – Capitol Hill. Po dobrih dveh stoletjih je odnos predsednik – kongres najbolj zapleten prav v zadnjih letih, ko so zadnji trije predsedniki bojevali kopicu izjemno težkih bitk s kongresom.

Pomembnejša kot sama ustava je pri določanju odnosa med vejami oblasti njena interpretacija, ki ima odločilno vlogo na vpliv predsednika pri sprejemanju splošnih pravnih aktov. Prav različne interpretacije ustave so pripeljale do premoči predsednika nad kongresom. Menim, da člani ustavodajne skupščine niso imeli namena ustvarjati omenjenega položaja premoči. Prej so imeli v mislih vplivnega zakonodajalca, ki bi prevzel zakonodajno iniciativo in bi mu predsednik s svojo preudarnostjo sledil pri oblikovanju učinkovite zakonodaje. Zakonodajna oblast, ki ji je bila poverjena funkcija najpomembnejše institucije v ZDA, je razmeroma pozno izgubila svojo moč. Izguba je bila usodna. Skoraj sto petdeset let je relativno majhno število vplivnih predsednikov potrjevalo tezo ustanoviteljev ZDA, da je kongres prva in najpomembnejša politična institucija. Šele po tem obdobju smo se lahko prepričali tudi v nasprotno. Od pojava sodobnega predsednika izvršna veja vse bolj stopa v ospredje in vse intenzivneje vleče poglobitvene poteze na ameriški (kot tudi svetovni) politični šahovnici. Zato so dnevi, ko je kongres predstavljal prvo vejo oblasti, že davno stvar preteklosti. Kongres je v primerjavi z ostalimi zakonodajnimi telesi v svetu sicer še vedno eden najmočnejših zakonodajalcev, a je izgubil levji delež svoje politične moči in jo predal celovitejšemu aparatu izvršne oblasti.

Počasen zakonodajni postopek, mnogi amandmaji, kongresna zaslišanja ter vpliv izvršnih agencij zmanjšujejo vpliv kongresa na zakonodajo in hkrati povečujejo

maneverski prostor predsednika, še toliko bolj v primerih, ki zahtevajo sprejemanje hitrih odločitev. A razdrobljenost in neučinkovitost zakonodajnega telesa sama po sebi še ne pomenita, da je kongres povsem nemočen v odnosu do predsednika; slednji je navsezadnje odvisen od podpore strankarskih kolegov v kongresu. Če ima stranka absolutno večino v kongresu in predsednika v Beli hiši, je usklajeno sodelovanje med institucijama skorajda samo po sebi umevno. Pripadnost stranki velja za odločilen element pri podpori predsednikovih predlogov; močnejša kot je stranka, odločnejše lahko nastopi proti Beli hiši, in obratno. Predsednik se mora torej v obdobju deljene oblasti še posebej potruditi, da uspe s svojimi predlogi, saj je takrat potrebna tudi podpora članov nasprotne stranke, ki jo je zaradi vse jasnejše in ostrejšje ideološke delitve obeh največjih strank težko pridobiti. Na odnose s predsednikom poleg strankarske sestave kongresa pomembno vpliva tudi njegova notranja struktura, predvsem v kontekstu prevladujočega individualizma kongresnikov.

Zgodovinski prerez političnega sistema ZDA in pregled odnosa med ključnimi akterji sta pokazala, da ne moremo govoriti o eni sami značilnosti, ki bi veljala v nespremenjeni obliki od 18. stoletja vse do danes. V različnih obdobjih prihaja do različnega vpliva predsednika na sprejemanje splošnih pravnih aktov, a se odnosi med političnimi institucijami nenehno spreminjajo.

Na področju sprejemanja zakonodaje, je pričakovati, da si bodo politične institucije še naprej prizadevale ustvariti čim boljši položaj in da bodo vse kompleksnejši družbeni in politični odnosi še dodatno otežili sodelovanje med predsednikom ter kongresom.

LITERATURA

Baumgartner, Frank R. in Jones, Bryan D. *Agendas and Instability in American Politics*. The University of Chicago Press, Chicago and London, 1993.

Cohen Bell, Lauren. *Following the Leaders or Leading the Followers? The US Presidents's Relations with Congress*. V Nicholas D. J. Baldwin (ur.): *Executive Leadership and Legislative Assemblies*. Routledge, London, New York, 2006, str. 193–203.

Conley, Richard S. in Kreppel, Amie. *Presidential Influence: The Success of Vetoes and Veto Overrides*. Paper prepared for delivery at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta, Georgia, 1999.

Dahl, Robert A. *Uvod v teorijo demokracije*. Knjižna zbirka Krt 106, Krtina, Ljubljana, 1997.

Deren Antoljak, Štefica. *Politički sistem Sjedinjenih Američkih država: Temelji i oblici*. Biblioteka »Politička misao«, Zagreb, 1983.

Dodd, Lawrence. C. *Congress and the Quest for Power*. V Peter Woll (ur.): *American Government: Readings and Cases*, 12th edition. HarperCollins College Publishers, New York, 1996, str. 375–386.

Ferfila, Bogomil. *Kje si Amerika*. Grafični marketing J. Erjavec, Ljubljana, 1992.

Ferfila, Bogomil. *Sodobni svet: Regionalne študije in primerjalne politike*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 1997.

Ferfila, Bogomil in drugi. *Države in svet*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2001.

Ferfila, Bogomil in Marta Kos. *Politično komuniciranje*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2002.

Ferfila, Bogomil in drugi. *Politične institucije, politike in proračuni: Severnoameriški razgledi*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2003.

Fisher, Louis. *Constitutional conflicts between Congress and the President*, 3rd edition, Revised. University Press of Kansas, Kansas, 1991.

Grad, Franc. *Parlament in vlada*. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2000.

Grad, Franc in Igor Kaučič. Ustavna ureditev Slovenije: tretja, spremenjena in dopolnjena izdaja. GV Založba, Ljubljana, 2003.

Grad, Franc in drugi. Primerjalno ustavno pravo. Pravna fakulteta, Ljubljana, 2004.

Grims, Branko. Primerjava drugih domov parlamentov: slovenski in ameriški primer. Družina, Ljubljana, 2006.

Harris, Joseph P. The Two Houses of Congress. V Steven K. Bailey (ur.): American Politics and Government. Voice of America, Forum Lectures, Washington, 1965, str. 91–106.

Heineman, Robert A. American Government, 2nd edition. McGraw–Hill Inc., New York, 1995.

Jaklič, Klemen in Toplak, Jurij. Ustava združenih držav s pojasnili. Nova obzorja, Ljubljana, 2005.

Janda, Kenneth; Berry, Jeffrey M.; Goldman, Jerry. The Challenge of Democracy: Government in America. Houghton Mifflin Company, Boston, 1987.

Jefferson, Thomas. The Political Writings of Thomas Jefferson. Thomas Jefferson Memorial Foundation, Inc, ZDA, 1993.

Jovičić, Miodrag. Veliki ustavni sistemi: elementi za jedno uporedno ustavno pravo. Iro Svetozar Marković, Beograd, 1984.

Keefe, William J. Parties, Politics, and Public Policy in America, 3rd edition. University of Pittsburgh, Holt, Rinehart and Winston, ZDA, 1980.

Kelley, Stanley Jr. The American Constitutional System. V Steven K. Bailey (ur.): American Politics and Government. Voice of America, Forum Lectures, Washington, 1965, str. 21 – 32.

LeLoup, Lance T. Politics in America: The Ability to Govern. West Publishing Company, St. Paul, New York, Los Angeles, San Francisco, 1986.

LeLoup, Lance T. in Shull, Steven A. The President and Congress: Collaboration and Combat in National Policymaking, 2nd edition. Longman, New York, 2003.

Lijphart, Arend. Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty–One Countries. Yale university press, New haven in London, 1984.

Mavčič, Arne Marjan. Primerjalno ustavno pravo - pravo človekovih pravic. Pasadena, Ljubljana, 2002.

Rieselbach, Leroy N. Congressional Reform: The Changing Modern Congress. A Division of Congressional Quarterly Inc., Washington, D. C., 1994.

Rupnik, Janko. Cijan, Rafael. Grafenauer, Božo. Ustavno pravo republike Slovenije: splošni del. Pravna fakulteta v Mariboru, Maribor, 1996.

Sherrill, Robert; Barber, David James; Page, Benjamin I.; Joyner, Virginia, W. Governing America: An introduction. Harcourt Brace Jovanovich, Inc. New York, 1978.

Singh, Robert. American Government and Politics: A Concise Introduction. Sage Publications, London, 2005.

Stewart, Charles Haines. Analyzing Congress. Massachusetts Institute of Technology, W. W. Norton & Company, Inc. New York, 2001.

Vertovšek, Renata. Vloga obveščevalne skupnosti ZDA v policymaking procesu – nadzorstvo. Diplomsko delo. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2004.

VIRI

Info portal o ZDA.

URL:

http://jazinzda.info/index.php?option=com_content&task=view&id=23&Itemid=39.

Prevezeto: 13. 11. 2009

Emory law.

URL: <http://www.law.emory.ed>. Prevezeto: 17. 10. 2009

The Whitehouse.

URL: <http://www.whitehouse.gov/our-government/legislative-branch>. Prevezeto: 11.

9. 2009.

Wikipedia, enciklopedija na medmrežju.

URL: http://sl.wikipedia.org/wiki/Splo%C5%A1ni_pravni_akt. Prevezeto: 10. 10. 2009

SEZNAM SLIK IN TABEL

Slika 1: Sistem nadzora in ravnotežja _____	12
Slika 2: Zakonodajni proces _____	29
Slika 3: Vrste odnosov med kongresom in predsednikom _____	48
Tabela 1: Oblike predsednikovega veta, Nixon–Clinton (1969–1998) _____	35

IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA

Spodaj podpisana Ines Medanovič, z vpisno številko 04032975, rojena 20. 06. 1985 v kraju Celje, sem avtorica diplomskega dela z naslovom:

VLOGA PREDSEDNIKA DRŽAVE PRI SPREJEMANJU SPLOŠNIH PRAVNIH AKTOV V ZDA

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo diplomsko delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena v seznamu virov in so v delu citirana v skladu z mednarodnimi standardi in z zakonom o avtorstvu in sorodnih pravicah (Uradni list RS št. 21/95);
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela in soglašam z objavo diplomskega dela na spletni strani Fakultete za upravo, Univerze v Ljubljani.

V Ljubljani, dne _____

Podpis avtorja: _____

Lektor diplomskega dela: Suzana Križanec, prof. slovenščine