

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Jaka Krajnc**

**Primerjalna analiza parlamentov Združenih držav Amerike in Zvezne republike  
Nemčije**

**Diplomsko delo**

**Ljubljana, 2017**

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Jaka Krajnc**

**Mentor:izr. prof. dr. Damjan Lajh**

**Primerjalna analiza parlamentov Združenih držav Amerike in Zvezne republike  
Nemčije**

**Diplomsko delo**

**Ljubljana, 2017**

*Zahvaljujem se svoji družini za podporo pri študiju.*

## **Primerjalna analiza parlamentov Združenih držav Amerike in Zvezne republike Nemčije**

To diplomsko delo preučuje zakonodajni telesi Združenih držav Amerike in Zvezne republike Nemčije. Natančneje se to delo ukvarja s vlogo strankarskega sistema znotraj teh dveh parlamentov in pa z zakonodajnim postopkom teh dveh institucij. Ključno vodilo raziskovanja je prepoznavanje razlik in podobnosti preučevanih parlamentov. Skozi poglavja si sledijo predstavitve pomembnejših faktorjev, ki so relevantni za razumevanje preučevanega predmeta. V zaključku sledi primerjalna analiza in povzetek, ki zajameta ključna spoznanja raziskovanja. Analiza nam pomaga razumeti pogloblitve razlike med zakonodajnim telesoma, ki sta nastajala v različnem kulturnem in zgodovinskem kontekstu. Kljub nekaterim podobnostim spoznamo, da se oba parlamenta bistveno razlikujeta pri opravljanju svoje družbene funkcije. Ključna ugotovitev tega dela je enakovrednost domov v Ameriškem sistemu kjer v nasprotju z Nemškim sistemom ne moremo govoriti o zgornjem in spodnjem domu, kar je posledica težnj ZDA po zmanjšanju vpliva federalne vlade nad posameznimi zveznimi državami.

**KLJUČNE BESEDE: Združene države Amerike, Nemčija, Parlament, Zakonodajni postopek, Strankarski sistem.**

## **Comparative analysis of the parliaments of the United States of America and the Federal republic of Germany**

This paper examines the legislative bodies of the United States of America and the Federal Republic of Germany. More specific it studies the role of party system and the legislative process in those two institutions. The main purpose of the study is in identifying the main differences between the two parliaments. Through the chapters the paper introduces the most influential parameters which are then summarised in the last part in form of an analysis. The examination helps us understand the key distinctions of the legislative bodies. Although in some areas similar we conclude that the parliaments have major differences, which are the result of different cultural and historical backgrounds. A key finding of the work is the equivalence of the chambers in the American system where unlike in the German system we cannot speak of an upper and lower chamber, which is a result of USA's tendency to reduce the influence of the federal government over individual states.

**KEYWORDS: United States of America, Germany, Parliament, Legislative process, Party system.**

## KAZALO

1	UVOD .....	7
2	METODOLOŠKI NAČRT .....	8
2.1	RAZISKOVALNA VPRAŠANJA .....	9
2.2	RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE .....	9
2.3	STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA .....	10
3	POLITIČNI SISTEM .....	10
3.1	PRESEDNIŠKI SISTEM .....	11
3.2	PARLAMENTARNI SISTEM .....	11
4	FEDERALIZEM IN DEMOKRACIJA .....	12
5	PARLAMENTARIZEM .....	12
6	PREDSTAVITEV PARLAMENTOV - EMPIRIČNI DEL .....	14
6.1	NEMŠKI ZVEZNI ZBOR .....	14
6.2	NEMŠKI ZVEZNI SVET .....	15
6.3	AMERIŠKI SENAT .....	16
6.4	AMERIŠKI PREDSTAVNIŠKI DOM .....	17
7	STRANKARSKI SISTEM .....	18
7.1	STRANKARSKI SISTEM ZDA .....	20
7.2	STRANKARSKI SISTEM NEMČIJE .....	21
8	ZAKONODAJNI POSTOPEK .....	21
8.1	AMERIŠKI ZAKONODAJNI POSTOPEK .....	21
8.2	NEMŠKI ZAKONODAJNI POSTOPEK .....	24
9	PRIMERJALNA ANALIZA .....	26
10	ZAKLJUČEK .....	29
11	LITERATURA .....	31

## KRATICE IN PREVODI

CDU	Die Christlich Demokratische Union Deutschlands (Krščansko demokratična unija Nemčije)
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern (Krščansko-socialna unija na Bavarskem)
Die Grünen	Die Grüne Alternative (Zelena alternativa)
Die Linke	Levica
FDP	Freie Demokratische Partei (Svobodna demokratska stranka)
NATO	North Atlantic Treaty Organization (Organizacija severnoatlantskega sporazuma)
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus (Stranka demokratičnega socializma)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands (Socialdemokratska stranka Nemčije)
U.S. Census	Ameriški statistični urad
ZDA	Združene države Amerike

# 1 UVOD

V sodobnih državah je ljudstvo edini legitimni nosilec oblasti. Ker pa celotno ljudstvo v praksi zelo težko izvaja to svojo oblast, jo večinoma prenese na predstavnike ljudstva. Govorimo torej o predstavniški demokraciji, ki je oblika vladavine v kateri politične odločitve sprejemajo od ljudstva izvoljeni predstavniki in predstavlja nasprotje neposredni demokraciji, zato jo tudi imenujemo posredna demokracija. Ljudski predstavniki so izvoljeni na svobodnih volitvah in nato v času svojega mandata sprejemajo odločitve v imenu ljudstva. Ker pa ljudstvo ni homogena celota in ima vsak posameznik znotraj ljudstva svojo voljo, je naloga ljudskih predstavnikov, da se organizirajo na tak način, da so ti posamezni interesi uravnoteženi v neki kolektivni volji. V praksi pa to uravnoteženje ni preprosto in se zato države organizirajo na različnih nivojih kot so: lokalni, regionalni in državni. Vse to počnejo s ciljem čim boljšega zastopanja interesov posameznih skupin znotraj družbe. Moderne države ne ločujejo nivojev vladanja zgolj vertikalno, temveč tudi horizontalno. Tako ima vsaka moderna država oblast deljeno na tri veje: zakonodajno, izvršno in sodno. Namen te horizontalne delitve oblasti je predvsem preprečiti morebitne zlorabe oblasti s strani ene veje, tako, da je vzpostavljen sistem nadziranja vseh vej.

Države se po tem principu organizirajo na različne načine in v različnih kombinacijah. Kakorkoli je vsem skupno to, da zakonodajna oblast pripada ljudskemu predstavništvu, ki se organizira v obliki parlamenta. Parlament ima tri osnovne funkcije; predstavlja ljudi, izdaja zakonodajo in vrši nadzor nad delovanjem izvršne veje. Prav institucija parlamenta pa bo osrednja tema tega diplomskega dela. To delo bo natančneje posvečeno vlogi zakonodajnih teles v Združenih državah Amerike in Zvezni republiki Nemčiji. Ker pa sta obe državi federaciji in jih sestavlja več zveznih držav, je pri tem potrebno poudariti, da se bo naloga ukvarjala z vlogo zakonodajnih teles zgolj na najvišjem tako imenovanem federalnem nivoju. Če povzamem, ta naloga ne bo preučevala parlamentov v zveznih državah in deželah, temveč se bo ukvarjala zgolj z institucijama, ki predstavljata celotno ljudstvo.

Kulturno in zgodovinsko gledano sta si obe državi zelo različni, vendar pa ju dandanes kljub temu združujejo številni faktorji. Kot dve gospodarsko najmočnejši državi na svetu imata obe močan vpliv, ki sega daleč preko njunih meja. Vpliv pa ni zgolj gospodarski, saj sta kot članici pakta Nata tudi obe del najmočnejše vojaške sile na svetu, pri čemer je seveda vloga Amerika znatno večja, kot vloga Nemčije. Tako je neizpodbitno dejstvo, da sta obe državi s svojim

delovanjem vplivali, ne le na življenje članov njihovih družb, temveč tudi na številna druga življenja po svetu. Vplivali sta tudi v obliki vzora, saj so številne države po svetu prevzemale skupke pravil in vrednot, ki sta si jih državi vzpostavili za svojo družbo. Iz tega naslova se morebitna vprašanja o smotnosti preučevanja ravno teh dveh držav in njunih zakonodajnih teles vsekakor razblinijo. V zgodnjih osemdesetih letih dvajsetega stoletja sta celo združenji članov obeh zakonodajnih teles prepoznali smotnost tovrstnega preučevanja in sta za to pri strokovnjakih na obeh straneh Atlantika naročili študijo. Cilj tedanje študije je bil ob vse močnejših Ameriško-Nemških odnosih, razumeti razlike v posameznih demokratičnih procesih, kar pa je v nekem občem smislu tudi cilj te naloge.

## 2 METODOLOŠKI NAČRT

Osnovi namen te naloge je preučevanje zakonodajnih teles Združenih držav Amerike in Zvezne republike Nemčije. Ta naloga se bo natančneje ukvarjala s tremi vidiki preučevanih parlamentov. Ti trije vidiki so; zakonodajni postopek, strankarsko okolje in pomembnejše funkcije teh dveh institucij. Vsako izmed teh treh področij je dovolj široko, da bi mu lahko namenil celotno diplomsko delo, vendar bom z namenom primerjalne analize, te tri vidike kar se da podrobno predstavil in jih nato primerjal.

Preučevanje teh dveh zakonodajnih teles je seveda zelo široko področje in bi mu nekdo lahko posvetil celotno življenje pa še vedno ne bi zajel celotne slike. Zato bom na tej točki podrobno opredelil kaj znotraj teh dveh institucij bom preučeval in primerjal. Pomembnost tovrstnega načrtovanja Toš in Fink-Hafner (1997) razložita s naslednjimi besedami:

»Pomen načrtovanja družboslovne raziskave je opredeljen s teoretično definicijo znanosti. Osnovna značilnost znanstvene v primerjavi s treznorazumsko dejavnostjo človeka je v njeni večji sistematičnosti, organiziranosti in kontroliranosti spoznavnega prizadevanja. Znanstvena dejavnost torej gradi na dognanjih in je usmerjena v določene cilje, je torej opredeljena glede na predmet raziskovanja pa tudi glede na metodo raziskovanja.« (Toš in Fink-Hafner 1997, 113)

Torej prav ta sistematičnost in naravnost proti določenemu cilju, ki bo opredeljena v tem poglavju, je tisto kar razlikuje znanstveno dejavnost od trezno razumske.



## 2.1 RAZISKOVALNA VPRAŠANJA

Vodilna nit te diplomske naloge bodo tri raziskovalna vprašanja, po katerih se bo orientiralo celotno preučevanje.

### *Kakšne so bistvene razlike med zakonodajnima telesoma obeh držav?*

Prepoznavanje bistvenih razlik obeh zakonodajnih teles je bistvo te naloge, s tem želim ugotoviti različne pristope, ki jih imata državi v pristopu do zakonodajne funkcije. Prepoznavanje teh razlik je ključno za ugotavljanje razlik obeh parlamentov.

### *Kakšne so razlike v strankarskem sistemu in kakšen vpliv ima to na parlament vsake od preučevanih držav?*

Strankarski sistemi so eni izmed ključnih podsistemov vsakega političnega sistema. Razlike v preučevanih institucijah pa je možno razumeti zgolj s poznavanjem ključnih podsistemov.

### *Kakšne so razlike v zakonodajnih procesih obeh držav?*

Zakonodajni procesi se razlikujejo od parlamenta do parlamenta, saj države v kontekstu družbene debate izumijo svojevrstne procese za sprejemanje družbenih pravil. Te razlike so vsekakor ključne za razumevanje in primerjavo zakonodajnih teles.

Vsaka družba mora razreševati svoja družbena vprašanja na svoj način, kar pa ne pomeni, da so si vse družbe polarna nasprotja. Vse družbe imajo neke skupne imenovalce, s pomočjo katerih se lahko učijo druga od druge. Preučevanje države je tako pogosto povezano s primerjanjem drugih obstoječih sistemov, saj so si v vseh teh različnih družbah pogosto morali odgovoriti na podobna, če ne že na ista vprašanja.

## 2.2 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE

**Analiza primarnih virov:** Analizo primarnih virov bom uporabil predvsem za razumevanje pravnega konteksta preučevanih institucij. To pomeni preučevanje pravnih aktov kot so ustava in drugi pravni akti, ki se nanašajo na delovanje parlamenta.

**Analiza sekundarnih virov:** Sekundarni viri, predvsem v obliki izbrane literature in strokovnih člankov, s pomočjo katerih bom postavil teoretični okvir te naloge, so tisti viri, v katerih so bile informacije že predhodno zbrane.

**Primerjalna analiza:** Primerjalna analiza služi kot temelj racionalnega ter znanstvenega preučevanja družbenih pojavov. Pomen primerjalnega raziskovanja je bil jasen že Aristotelu, ki je s pomočjo primerjanja različnih ureditev grških držav postavil svojo teorijo o državi. Vpliv njegovih zgodnjih raziskovanj je služil tudi kot vzgled in sega vse do današnjih dni. V sodobni politologiji, v tem kontekstu, govorimo o primerjalni raziskavi političnih in družbenih sistemov. (Toš in Müller 2010, 23–24)

## 2.3 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA

Po uvodnih poglavjih v katerih sem orisal problematiko diplomskega dela in metode s katerimi jo bom preučeval, si bodo sledila poglavja dejanskega preučevanja. Najprej bom v poglavju o politični sistemih na kratko orisal razmejitve med predsedniškim in parlamentarnim sistemom ter na kratko predstavil povezavo med federalnimi sistemi in demokracijo. V poglavju parlamentarizmu bom predstavil teoretična izhodišča za nadaljnjo preučevanje zakonodajnih teles. Sledila bosta poglavja o preučevanih parlamentih v katerih bom predstavil osnovne značilnosti teh dveh zakonodajnih teles in njunih funkcij v političnem sistemu posamezne države. Nalogo bom nato nadaljeval s predstavitvijo obeh strankarskih sistemov, ki vladata v obeh parlamentih, pri čemer bom predstavil tudi teorijo povezano s preučevanjem strankarskih sistemov. S predstavitvijo zakonodajnih procesov obeh parlamentov pa bom zaključil empirični del. V zaključku si bosta sledili poglavji primerjalne analize in pa povzetek spoznanj tega dela.

## 3 POLITIČNI SISTEM

Politični sistem je po Eastonu: »Sistem interakcij, preko katerih se uveljavlja oblastveno razporejanje dobrin, ki so v določeni družbi redke.« (Easton v Della Porta 2003, 17) Temeljna naloga političnega sistema je uravnavanje družbenih sporov, ki bi lahko privedli do razpada družbe. Ta celoten pristop v politologiji obravnavamo kot sistemski pristop. Nas pa zavoljo

našega predmeta preučevanja zanima predvsem razmejitev med predsedniškim in parlamentarnim sistemom.

### 3.1 PREDSEDNIŠKI SISTEM

Predsedniški sistem, kateri izvira prav iz ZDA, je sistem, v katerem se vodjo vlade voli na neposrednih volitvah. Značilno za ta sistem je občutna razmejitev med izvršno in zakonodajno vejo oblasti. Predsednik ob izvolitvi dobi od ljudstva podeljen mandat, da sestavi vlado. Ta razmejitev med izvršno in zakonodajno vejo pa pomeni, da zakonodajna veja lahko odstavi predsednik zgolj v skrajnih primerih. Za predsedniški sistem je tudi značilna močna vloga šefa vlade pri uveljavitvi zakonov. Slednje se odraža v institutu veta, ki ga ima predsednik na zakonodajo. Parlament lahko samo v skrajnih primerih preglasuje ta veto predsednika, za kar je po navadi potrebna dvotretjinska večina. Predsedniški sistem se od parlamentarnega sistema razlikuje tudi v tem, da ima predsednik v predsedniškem sistemu nalogo vrhovnega poveljnika oboroženih sil ter večjo vlogo v zunanji politiki od premiera v parlamentarnem sistemu. (Kurian in drugi 2011, 941; 1179–1180)

### 3.2 PARLAMENTARNI SISTEM

Parlamentarni sistem izvira iz Anglije in gre za sistem, v katerem šefa vlade izvoli parlament. V tem sistemu gre torej za posredno izvolitev izvršne veje oblasti. Tipično za ta sistem je prepletanje zakonodajne in izvršne veje oblasti. Premier neposredno odgovarja parlamentu iz katerega črpa svojo demokratično legitimnost. V kontrastu s predsedniškim sistemom lahko parlament v parlamentarnem sistemu z večjo lahkoto odstavi šefa države. To lahko stori z institutom nezaupnice, kar je glasovanje o parlamentarni podpori vladi. V nekaterih državah, kot na primer v Nemčiji pa je tovrstno glasovanje vezano na istočasno izvolitev novega predsednika vlade. Tovrstno nezaupnico imenujemo konstruktivna nezaupnica. Vloga vodje vlade v parlamentarnem sistemu je drugačna tudi z ozirom na poveljevanje vojaških sil in zunanjo politično vlogo. Vrhovni poveljnik v tem sistemu je vodja države, monarh v monarhijah in predsednik v republikah. (Kurian in drugi 2011, 1179-1180; 1350-1351)

## **4 FEDERALIZEM IN DEMOKRACIJA**

O povezavi med federalizmom in demokracijo je presenetljivo malo obravnavanja s strani teoretikov bodisi enega ali drugega področja. To ne pomeni, da številni avtorji ne opozarjajo na odnose med federalizmom in demokracijo. Nekateri celo trdijo, da je demokracija uresničljiva zgolj v federacijah. Velika večina političnih skupnosti, ki služijo kot model demokracije (z izjemo Francije), je federalnih ali vsaj uporabljajo neka federalna načela. Kakor koli pa, sta demokracija in federalizem organizacijski načeli distribucije oblasti in ne cilj sam po sebi. Iz tega sledi, da je težko postavljati neke splošne trditve o tem odnosu in jih je vedno potrebno razumeti v konkretnem okvirju. Zanimiva je tudi povezava, ki jo je možno zaslediti v strokovni literaturi. Ta pravi, da demokracija lahko obstaja brez federalizma, ta pa na drugi strani ne more uspevati pod pogoji totalitarnih režimov. Sama ideja federalizma sloni na predpostavki deljenja oblasti na nižje ravni, prav to pa je v nasprotju s težnjami diktatur, da čim bolj centralizirajo svojo oblast. Pri tem je potrebno poudariti, da federalizem ni v aktivnem odnosu do vseh oblik demokracije, ampak le do reprezentativne demokracije. Kot navaja Brezovšek (1994): »Problem je v tem, da se v teoretično absolutni demokraciji problem delitve oblasti v političnem smislu ne pojavlja. Nasprotno, pa poliarhična demokracija razen pravil, ki predstavljajo nujen pogoj za demokratičen obstoj suverena (ljudstva), predpostavlja tudi, da noben posameznik ni dominanten«. Iz tega tudi izvirajo trditve, da je federalizem neka oblika pluralizma, natančneje teritorialni pluralizem. Čeprav je ob tem potrebno poudariti, da federalizem ni zgolj teritorialni pluralizem. V ospredju obeh je vprašanje pravičnega upravljanja družbe, pri čemer se pluralizem sklicuje na integracijo različnih interesov znotraj družbe, federalizem pa na integracijo različnih regionalnih interesov znotraj večje celote. (Brezovšek 1994, 161)

## **5 PARLAMENTARIZEM**

»Parlamentarizem je skupno ime za različne oblike moderne demokratične vladavine, v kateri ima parlament osrednjo vlogo. V njem pridejo do izraza vsa pomembna mnenja in zahteve, ki se pojavljajo v določeni družbi oz. državi in se pred očmi javnosti odpira razprava o najpomembnejših družbenih vprašanjih. Poleg vloge javne tribune ima parlament tudi poudarjeno odločevalsko vlogo, saj je telo, ki sprejema za vse državljane obvezujoče odločitve«. (Zajc 15, 2004)

Ko ljudstvo prenese svojo suverenost na predstavniško institucijo, ta dobi oblast, da v imenu ljudstva sprejema obvezujoče odločitve za celotno državo. Zaradi tega prenosa v sodobnih demokracijah govorimo predvsem o posredni demokraciji.

V modernih demokracijah se predstavniško telo voli neposredno. V nekaterih sistemih, kot so ZDA, to velja tudi za šefa države, vendar so ti sistemi redkejši. Predstavniško telo najpogosteje predstavlja celotno družbo in ga zato tudi imenujemo splošno predstavniško telo. Ustavne ureditve po svetu poznajo večinoma enodomno ali dvodomno predstavniško telo, zelo redko tudi večdomno. V zahodnih demokracijah so pogostejši dvodomni parlamenti, vendar se razlogi za izbiro te oblike razlikujejo. Slednja trditev drži za unitarne države, katerim ustreza bodisi ena bodisi druga ureditev. V naravi federacij pa je, da izberejo dvodomnost, kjer en dom predstavlja celotno ljudstvo, drugi dom pa federalne enote. Tudi v unitarnih državah en dom predstavlja celotno ljudstvo, drugi pa namesto federalnih enot predstavlja različne družbene interese. (Grad 2004b, 20)

»Po propadu stanovske ureditve so v državah celinske Evrope v 19. stoletju uvajali dvodomni sistem, v katerem je bilo plemstvo zastopano v posebnem »gosposkem« domu, meščanstvo z drugimi sloji pa je volilo predstavnike v poslansko zbornico. Sodobni »bikamerlaizem« je nastal v ZDA kot kompromis med zastopniki dveh struj na konvenciji v Philadelphiji leta 1776, ki sta si nasprotovali glede števila članov, ki naj bi jih imele posamezne, po številu prebivalcev in gospodarski moči močno različne države, v predstavniškem telesu.« (Zajc 2004, 22)

Drugi domovi se razlikujejo po svoji vlogi, vendar so v federacijah nujni za njihovo delovanje. Kakorkoli so izvoljeni oziroma imenovani, imajo v zvezah vedno enak cilj in to je predstavništvo federalnih enot.

O problematičnosti dinamike med zgornjimi in spodnjimi domovi je Zajc (2004) zapisal takole: »Hkrati je posledica težnje, da bi t.i. »drugi dom« opravljal določen nadzor nad delovanjem prvega. Drugi dom, ki naj bi zadrževal »demokratsko agresivnost« prvega, naj bi imel tudi bolj konservativen značaj. Vendar pa dvodomni sistemi pogosto povzročajo blokade v procesu odločanja, velike zamude pri sprejemanju odločitev in precejšne stroške; v primerjavi z zapletenostjo in težavami, ki jih povzročajo, so njihove prednosti majhne.« (Zajc 2004, 22)

## 6 PREDSTAVITEV PARLAMENTOV - EMPIRIČNI DEL

### 6.1 NEMŠKI ZVEZNI ZBOR

Zvezni zbor (Nemško: Bundestag) od 20. Decembra 1990 nosi to ime v polnem pomenu. Na ta dan se je v starem Berlinskem Reichstagu konstituiral Parlament, ki je po združitvi obeh Nemških držav, izviral iz prvih poveljnih vsenemških volitev 2. Decembra 1990. Več ko pol stoletja potem, ko je celotni Nemčiji vladala nacional-socialistična diktatura in ko je v vzhodni Nemčiji veljal enostrankarski sistem, je celotna Nemčija imela ponovno svobodno izvoljeno ljudsko predstavništvo. (Holzapfel 1990)

Državni zbor je zvezni zakonodajni organ Zvezne republike Nemčije. Njegova legitimnost izvira iz neposrednih volitev in ni odvisna od nobenih drugih državnih organov, razen pri ustavnih sporih, za katere je zadolženo zvezno ustavno sodišče. Glavne tri funkcije državnega zbora so; zakonodajna, volilna in kontrolna. Zakonodajna funkcija se občasno deli z nepopolnim drugim domom (Bundesrat), kateri mora za nekatere zakone dati soglasje, ali pa vložiti odločilni veto. Volilna funkcija se nanaša na volitve kanclerja, polovico zveznih sodnikov in zveznega predsednika. Kontrolna funkcija pa se nanaša na opravljanje nadzora nad delovanjem vlade. (Grad 2004a, 113–114)

Poslanci državnega zbora so izvoljeni z mešanim volilnim sistemom, ki je kombinacija: proporcionalnega predstavništva in enočlanske volilne enote, pri čemer se po vsakem sistemu izvoli približno polovico poslancev. Po preštetju vse glasov se uporabi enačba, po kateri se razdelijo sedeži. Nemški volivec tako na volitvah odda dva glasa, enega za direkten mandat predstavniku volilne enote in enega za strankarsko listo. Predstavniki volilnih enot so v vsakem primeru zastopani v parlamentu, kandidati iz strankarskih list pa dopolnijo zastopanje tako, da ima vsaka stranka toliko zastopnikov, kot je imela odstotkov glasov na državni ravni. Zaradi tega sistema število sedežev v Bundestagu variira. (Ferfila 2009, 781)

## 6.2 NEMŠKI ZVEZNI SVET

Zvezni svet (Nemško: Bundesrat) je Parlament zveznih vlad. Samo tisti člani, ki so tudi člani zveznih vlad so lahko člani zveznega sveta, tako deželna opozicija nima možnosti sodelovanja. Po nemški ustavi je vsaka zvezna dežela, glede na velikost, zastopana z minimalno tremi in maksimalno šestimi predstavniki. Trenutno sedi 69 predstavnikov zveznih vlad v Zveznem svetu, pri čem se predstavnike v to telo ne voli na neposrednih volitvah, ampak so imenovani s strani deželnih vlad. Zaradi te lastnosti se zvezni svet označuje tudi kot »večen organ«, saj nima volilnega obdobja in svojo sestavo spreminja glede na volitve v posameznih deželah. V nasprotju z ameriškim senatom so člani zveznega sveta imenovani in ne izvoljeni. Če v zvezni deželi vlada ena stranka bo tudi poslanec iz te stranke. V primeru koalicij pa so tudi poslanci temu primerno zastopani. Te skupine poslancev glasujejo po navodilih dežel in za razliko od ameriških kolegov nimajo svobode izbire. Kot že v uvodnem odstavku povedano, imajo Nemci ponderiran sistem po katerem se določa število poslancev na posamezno deželo. Dežele večje od 7 milijonov prebivalcev imajo 6 poslancev, tiste, ki imajo med 6 in 7 milijonov prebivalcev imajo 5 poslancev, tiste z več kot dvema milijonoma prebivalcev 4 poslance, vse manjše pa po 3 poslance. Večina teh poslancev sploh ne izvira iz deželnih parlamentov ampak so pravilo ma javni uslužbenci deželnih uprav. (Ferfila 2009, 777)

Pooblastila Zveznega sveta so velika, a v primerjavi z ameriškim senatom nekoliko manjša. Glavna moč nemškega zgornjega doma je v možnosti veta na vso zakonodajo, ki se nanaša na dežele, kar pa je približno dve tretjini vse zakonodaje. Pogosto se pripeti, da sta nemški zgornji in spodnji dom v rokah različnih strank in takrat govorimo o primeru deljenega zakonodajnega telesa. (Ferfila 2009, 778)

Vse od svoje ustanovitve je Ameriški kongres institucija sestavljena iz dveh sicer različnih ampak enakovrednih domov. Kakor koli pa to ne velja za nemški parlament. Dejstvo je, da za Parlament v Bonn-u ni bil ustanovljen zgornji dom, ki bi bil primerljiv z ameriškim senatom. Zvezni in deželni nivo naj bi bila jasno ločena v sistemu dualnega federalizma, pri čemer bi naj v zakonodajni oblasti na zveznem nivoju dominiral zvezni zbor. Zvezni svet bi naj sodeloval zgolj na tistih področjih, kjer se zvezna zakonodaja dotika področji, ki se neposredno nanašajo na dežele. S časom se je zveza začela vpletati v vedno več področij na katerih so bile dežele sprva suverene. Te spremembe so se odvijale preko ustavnih sprememb, za katere je bil potreben konsenz zveznega sveta, ta pa se je profiliral z vedno večjo institucionalno močjo.

Rezultat vse večje moči Zveznega sveta pa je na drugi strani pomenil vse večje omejevanje zakonodajnih pristojnosti dežel. Tako je v odnosu moči med obema domovoma zvezni svet iz desetletja v desetletje pridobival na moči. (Thysen in Davidson 1990)

### 6.3 AMERIŠKI SENAT

Čeprav se ameriški kongres dostikrat obravnava kot en sam subjekt, je notranje deljen na dva avtonomna doma. Sledeč vzorcu Britanskega parlamenta ameriška ustava predvideva dvodomno zakonodajno telo, vendar je zaradi avtonomnosti posameznega telesa velikokrat argumentirano, da na Capitol Hill-u ni zgornjega in spodnjega doma. (Davidson in drugi 2008)

Dvodomnost kongresa izvira iz kompromisa, ki naj bi zagotovil enakopravno zastopanje obeh konstitutivnih prvin, zveznih enot in državljanov. Zaradi že prej omenjene avtonomnosti se to obliko parlamentarne ureditve imenuje tudi popolna dvodomnost, saj sta si domova skoraj enakopravna. V praksi se seveda kažejo posebnosti, zaradi katerih je možno trditi, da je Senat nekoliko močnejši. (Grad 2004a)

Senat je »zgornji dom« parlamenta Združenih držav Amerike, ki skupaj s predstavniškim domom predstavlja zakonodajno oblast Amerike. Sestavo in pristojnosti senata določa prvi člen ustave. Senat je sestavljen iz senatorjev, ki enakomerno predstavljajo vsako izmed zveznih držav in to vsaka po dva senatorja ne glede na število prebivalstva. Senatorji služijo 6 letni mandat in trenutno senat sestavlja 100 senatorjev. Do leta 1913 so bili senatorji imenovani s strani zakonodajnih oblasti posameznih zveznih držav, po ratifikaciji 7. Amandmaja pa so izvoljeni na neposrednih volitvah.

Kot zgornji dom ima Senat številne edinstvene pristojnosti, katere vključujejo;

- Ratifikacijo mednarodnih pogodb

- Potrditev: sekretarjev kabineta, vrhovnih in zveznih sodnikov, drugih izvršnih zveznih uradnikov ter ambasadorjev

Poleg tega pa Senat v primeru, kjer nobeden od kandidatov za mesto predsednika ni dobil večine elektorskih glasov, izvoli enega izmed dveh kandidatov, ki sta prejela največ glasov. Nadalje spada pod pristojnost Senata tudi, da opravi obravnavo nezaupnice sprožene s strani



predstavniškega doma. Senat načeloma velja za bolj delibartivno in prestižno institucijo od Predstavniškega doma predvsem zaradi svoje manjše velikosti in dlje trajajočega mandata, ki ustvarja bolj kolegialno klimo znotraj institucije. (Kurian in drugi 2011, 939–945)

#### 6.4 AMERIŠKI PREDSTAVNIŠKI DOM

Predstavniški dom (House of Representatives) je »spodnji dom« ameriškega kongresa, ki skupaj z Senatom tvori zakonodajno telo Združenih držav Amerike. Sestoj in pristojnosti so določene s prvim artiklom ustave. Predstavniški dom je sestavljen iz predstavnikov okrožij ali distriktov, ki so glede na populacijo razdeljeni v vseh petdesetih zveznih državah. Kvote za dodeljevanje distriktov posameznim zveznim državam izračuna U.S. Census (Ameriški statistični urad), kateri podeli fiksnih 435 mandatov. Trenutno ima največ predstavnikov zvezna država Kalifornija. Predstavniški dom je zadolžen za sprejemanje federalnih zakonov, ki so poslani predsedniku v obravnavo. Zraven te osnovne moči je spodnji dom zadolžen, da prične postopke povezane s prihodki, obtožbe zoper zvezne uradnike, katere so nato poslane Senatu v obravnavo. Predstavniški dom je tudi zadolžen, da v primeru, ko nobeden od kandidat ne dobi večine elektorskih glasov za mesto predsednika izmed treh kandidatov, ki so prejeli največ glasov, izbere kandidata. (Kurian in drugi 2011, 213–214; 309–310)

V primerjavi s Senatom je Predstavniški dom bolj institucionaliziran, manj anarhičen in bolj hierarhičen. Delovna področja so razdeljena tako, da se Predstavniški dom bolj ukvarja z gospodarskimi zadevami in proračunom, Senat pa ima večjo vlogo pri potrjevanju pogodb, v mednarodnih zadevah in sodeluje s predsednikom pri imenovanjih. Prav tako je delovanje strank občutnejše v Domu predstavnikov kot v Senatu. (Ferfila 2001, 839–840)

Trije vidiki Ameriških politik so vredni podrobnejšega ogleda iz vidika federalizma. Prvič, velika večina članov Predstavniškega doma in Senata so bili pred tem dejavni na lokalnem in državnem nivoju. To dejstvo nakazuje na to, da ima znaten delež članov kongresa vpogled v problematiko in težave tako na lokalnem kot državnem nivoju. Drugič, decentralizirana narava ameriških političnih strank je pomemben faktor pri preučevanju tako parlamentarnega obnašanja kot preučevanja obnašanja v kontekstu federalizma. Senatorje in predstavnike house-a je najbolje razumeti kot samostojne »podjetnike«, ki gradijo svojo politično organizacijo in samostojno presojajo katera tveganja sprejeti in katera ne. Tretjič, interesne skupine imajo

dostop do ustvarjalcev politik in uradnikov na vseh teritorialnih nivojih. Kakorkoli državne in lokalne interesne skupine večino svojega udejstvovanja usmerijo v državni in lokalni nivo in le poredko poskušajo uveljavljati svoje cilje na zveznem nivoju. Te interesne skupine pa predstavljajo najpomembnejši vir financiranja političnih kampanij, zato je razumljivo, da je večina članov kongresa zelo zavzetih za lokalne zadeve, z izjemo tistih, ki si želijo mesto predsednika ali podpredsednika. (Thysen in Davidson 1990, 172)

## 7 STRANKARSKI SISTEM

V politični znanosti ne obstaja enotna opredelitev pojma politične stranke. Sprva so bili poizkusi opredeljevanja ohlapni, kar je bilo skladno z razvojno stopnjo preučevanega predmeta. Kasneje je spogledovanje s sociologijo prineslo opredeljevanje stranke kot sekundarne družbene skupine, torej kot neki miniaturni politični sistem znotraj večjega sistema, ki ima svoje vzorce razporeditve moči in lasten sistem oblikovanja odločitev. Nadaljnja razmišljanja so k sekundarni družbeni skupini dodala še povezavo, ki izvira iz vprašanja obvladovanja družbe. Neumann je tako stranke enačil z »jasno organizacijo dejavnih političnih predstavnikov v družbe, ki se ukvarjajo z nadzorom upravne oblasti in tekmujejo za javno podporo z drugo skupino ali skupinami, ki zavzemajo različna stališča« (Pulišelić v Fink-Hafner 2001, 12–13). Politološka literatura posveča znatno pozornost funkcionalnemu pogledu na vlogo strank znotraj družbe, katere bi naj upravljale z »interesno artikulacijo in agregacijo, regrutacijo političnih elit in oblikovanje vlad, mobilizacijo ter socializacijo« (Von Beyme v Fink-Hafner 2001, 13). Množica različnih opredelitev pojma politične stranke je pogosto pogojena s zgodovinskim, politično kulturnim in ideološkim poudarkom posameznega avtorja. Ti poudarki segajo vse od instrumenta razrednega boja (Marx) do predmeta čustvene navezanosti (Hague in Harrop). Najenostavnejša opredelitev pojma stranke pa verjetno pripada Schattschneiderju (1942), ki je stranke razumel kot organiziran poizkus prevzema oblasti. (Fink-Hafner 2001, 12–14)

Če smo torej ugotovili, da so stranke organizacije, ki se borijo za oblast, moramo sedaj še opredeliti pojem strankarskega sistema. Pri opredeljevanju sistema strank se moramo najprej vprašati katere stranke so tiste, ki jih upoštevamo pri zajemanju strankarskega sistema. Sartori izpostavi dva ključna kriterija, ki jih mora stranka izpolnjevati za vključitev v sistem. To sta: koalicijski potencial in izsiljevalni potencial (Sartori v Ware 1996, 148; 149). Pri koalicijskem potencialu gre predvsem za to kakšno moč ima posamezna stranka pri oblikovanju vlad,

izsiljevalni potencial pa se nanaša na moč, ki jo ima stranka v tekmi drugih strank s koalicijskim potencialom. Če torej stranka ne izpolnjuje vsaj enega izmed teh dveh kriterijev, njena vloga ni dovolj velika, da bi jo vključevali v sam strankarski sistem. Ta razmejitev je pomembna, saj lahko v družbi obstajajo številne stranke, ki se načeloma borijo za oblast, vendar je njihova vloga premajhna, da bi imele znaten vpliv na dejansko dogajanje v političnem sistemu. Ob identificiranju kriterijev za vključitev stranke v strankarski sistem pa Ware (1996) dodaja še štiri ključne dimenzije za klasifikacijo strankarskega sistema znotraj posamezne države. To so:

1. Obseg s katerim stranke prodirajo v družbeno življenje
2. Ideologije strank
3. Stališče, ki ga ima stranka do legitimnosti režima
4. Število strank v strankarskem sistemu

Podobno, kot pri opredeljevanju pojma politične stranke, se tudi pri opredeljevanju sistema pojavljajo različni avtorji, ki dajejo poudarek različnim vidikom preučevanega predmeta. Zato bi na tej točki rad še enkrat poudaril, da to delo ne gre v vse podrobnosti preučevanih predmetov temveč se bolj ukvarja z neko občo sliko parlamentarnega sistema Združenih držav Amerike in Nemčije. Tako bom zavoljo preučevanja izpostavil dejstvo, da se strankarski sistemi v osnovi ločijo na tri sisteme:

- **Enostrankarski sistem:** (Znotraj enostrankarskega sistema ločimo med tremi različnimi tipi: Ena stranka (Kadar zakonodaja dopušča le eno stranko), Stranka hegemon (Kadar obstajajo še druge stranke in jih zakon dovoljuje, vendar so te le sateliti osrednje stranke in v resnici ne morejo tekmovati za oblast) in Prevladujoča stranka (Kadar deluje več strank in manjše stranke dejansko tekmujejo za prevzem oblasti vendar jim to v resnici nikoli ne uspe)
- **Dvostrankarski sistem:** Gre za sistem kjer je na oblasti ena stranka, vendar ne za vedno. Osnovne štiri značilnosti tega sistema so: 1) Obe stranki sta sposobni tekmovati in doseči absolutno večino 2) vsaj eni uspe da dejansko doseže absolutno večino 3) Zmagovalna stranka želi vladati sama 4) obstaja velika verjetnost, da bo prišlo do menjave na oblasti
- **Večstrankarski sistem:** Pri tem sistemu ločimo med dvema glavnima podtipoma, to sta zmerno večstrankarstvo in polariziran pluralizem. Značilnost prvega je, da število strank ne presega pet in navzočnost koalicijskih vlad. Značilnost drugega pa je, da število strank po navadi presega pet in obstaja močna ideološka polarizacija. (Della Porta 2003, 151–153)

## 7.1 STRANKARSKI SISTEM ZDA

Ameriški strankarski sistem se v politološki literaturi praviloma klasificira kot dvostrankarski sistem, kar pa ne pomeni, da tudi na tem področju ne obstajajo različne teorije, ki nasprotujejo tej trditvi. Za začetek si pogledimo dejstva, ki so v prid trditvi o dvostrankarskem sistemu. V ZDA je bila v obdobju 1856-60 nazadnje formirana večja stranka. To je obdobje ko je takratno Whig stranko nadomestila na novoustanovljena Republikanska stranka. Od tega obdobja do danes sta tako na strankarskem prizorišču dominirali prej omenjena Republikanska stranka in Demokratska stranka. Dominirali zato, ker, kot na primer pri predsedniških volitvah, nobeni drugi stranki razen teh dveh ni uspelo pridobiti več kot 2% glasov. Dvostrankarska dominacija je nadalje evidentna tudi pri volitvah v kongres, kjer je velika redkost, da dobi kandidat tretje stranke mandat, bodisi v senatu, bodisi v predstavniskem domu. Tudi na volitvah v posameznih zveznih državah je slika enaka in se tako izvršna kot tudi zakonodajna oblast dodeli bodisi demokratu, bodisi republikancem. Zakaj torej obstaja dvom o dvostrankarskem sistemu v ZDA? Glavno nasprotovanje trditvi o dvostrankarskem sistemu izvira iz dejstva, da so povezujoči elementi znotraj stranke tako šibki, da je stranka le nekoliko več kot zgolj oznaka. V obeh strankah so namreč ljudje, ki imajo popolnoma različne poglede na številna pomembna vprašanja. Tako sta si recimo republikanski in demokratski poslanec ene zvezne države po političnih pogledih veliko bližje, kot pa sta si člana iste stranke v različnih zveznih državah. Prav iz tega naslova nekateri avtorji celo trdijo da je ameriški strankarski sistem, dvostrankarski zgolj na papirju. Ti isti avtorji celo predvidevajo, da bi se ob institucionalnih spremembah, kot bi bilo opustitev elektorskega sistema in opustitev predsedniškega sistema, ameriški strankarski prostor hitro spremenil v večstrankarskega. Z vsem potrebnim spoštovanjem pa so te trditve zgolj predvidevanja, ki ne spremenijo dejstva, da sta v Ameriki zgolj dve stranki, ki dominirata v političnem prostoru. Vsaka država s federalno ureditvijo kaže razlike v političnem življenju na državnem in federalnem nivoju tako, da če vzamemo v zakup to federalno dimenzijo lahko brez težav trdimo, da imajo ZDA dvostrankarski sistem. (Ware 1996, 182–183)

## 7.2 STRANKARSKI SISTEM NEMČIJE

Klasifikacija nemškega strankarskega sistema je, vsaj iz zgodovinskega pogleda, nekoliko težavnejša. Vse do združitve zahodne in vzhodne Nemčije, je v zahodni Nemčiji, ki velja za predhodnico današnje države, obstajal tako imenovani dvo in pol strankarski sistem. Velika večina (med 80 in 90%) glasov se je razdelila med največjima strankama, Krščansko demokratično unijo (CDU/CSU) in Socialnimi demokrati (SPD), preostanek glasov pa je pripadal Liberalni stranki (FDP). Vladna koalicija se je nato praviloma sestavila iz dveh strank, pri čemer velja poudariti, da se je sestavila tudi iz dveh največjih (CDU/CSU in SPD), tako imenovana velika koalicija. V osemdesetih letih se je pojavila še četrta stranka, Zeleni (Die Grünen). Podobno kot FDP pa so Zeleni prejeli občutno manjšo podporo od vodilnih strank. To obdobje nekateri avtorji opisujejo tudi kot dvo in pol strankarski sistem, predvsem zaradi manjšega koalicijskega potenciala obeh malih strank. Po združitvi vzhodne in zahodne Nemčije v začetku devetdesetih let dvajsetega stoletja se je v strankarski areni pojavila nova stranka PDS (kasneje Die Linke), ki je nastala iz ostankov vzhodno nemške komunistične partije. Podobno, kot pri ameriškem strankarskem sistemu, moramo tudi pri nemškem strankarskem sistemu vzeti v zakup federalno dimenzijo, saj se lahko strankarski prostor na nivoju dežel bistveno razlikuje od preučevanega zveznega nivoja. Zvezni nivo je tako v zadnjih desetletjih pripadal tem petim strankam, se pravi; CDU/CSU, SPD, FDP, Die Grünen in Die Linke. Nemški strankarski sistem zato označujemo kot večstrankarski sistem. Seveda, bi lahko znotraj večstrankarskih sistemov iskali podskupino za nemški primer, vendar je za naše preučevano področje dovolj podrobno, če ga umestimo med večstrankarske sisteme. (Ware 1996)

## 8 ZAKONODAJNI POSTOPEK

### 8.1 AMERIŠKI ZAKONODAJNI POSTOPEK

Prvi člen ameriške ustave podeljuje vso zakonodajno pravico dvodomnemu Kongresu. Predstavniški dom in Senat sta rezultat velikega kompromisa, katerega namen je balansiranje med učinkom popularne večine in interesi posameznih zveznih držav. Oba doma sta

fundamentalno enaka v zakonodajnih vlogah in pristojnostih. Samo Predstavniški dom lahko predlaga proračunsko zakonodajo in samo Senat lahko potrjuje predsedniške nominacije ter potrjuje sporazume. Da pa zakonski predlog postane dejansko zakon, ga morata odobriti oba domova predno gre ta v podpis predsedniku. (Heitshusen 2017)

Ker ima vsak dom ustavno pravico, da postavlja svoja pravila, sta Senat in Predstavniški dom razvila nekatere zelo različne načine za procesiranje zakonodaje, kar je verjetno posledica ustavno-pravnih razlik obeh domov. V osnovi pravila Predstavniškega doma, številčni večini, omogočajo relativno hitro sprejemanje zakonodaje. Na drugi strani pa pravila Senata dajejo večji proceduralni poudarek posameznim senatorjem, tako da je zakonodajni postopek bolj deliberativne kot hitre narave. (Heitshusen 2017)

Ko član predstavniškega doma ali senata predstavi zakonski predlog, se tega praviloma posreduje pristojni komisiji za nadaljnjo obravnavo. Predsednik komisije ima nalogo postavljati agendo komisije. V njegovi pristojnosti je tudi, da odloča kateri izmed zakonskih predlogov bo dobil formalno obravnavo v komisiji za časa dvoletnega mandata kongresa. Parlamentarna komisija lahko opravi razpravo o zakonskem predlogu in s tem omogoči članom komisije in zainteresirani javnosti (zvezne agencije in interesne skupine), da predstavi svoja stališča o ustreznosti zakonskega predloga. Če je komisija mnenja, da zakonski predlog prejme odobritev matičnega doma, se o zakonskem predlogu znotraj komisije glasuje o posameznih členih predloga. Če je predlog na glasovanju v komisij dobil večino glasov, se ga z vsemi morebitnimi spremembami predlaga matični kamri. (Heitshusen 2017)

V predstavniškem domu vodja večinske stranke odloča, kateri zakonski predlog bo prejel obravnavo v domu. Običajno se za predlog uporabi standardiziran postopek obravnave, lahko pa se tudi zaprosi postopkovno komisijo, da predlaga posebej prikrojen postopek. V senatu se za zakonski predlog razpiše obravnava zatem, ko se Senat strinja z glasovanjem, ali če soglasnemu glasovanju obravnave ne nasprotuje noben senator. V predstavniškem domu se za večino predlogov, ki so izbrani za obravnavo, uporabi procedura imenovana »suspension of the rules«, ki omejuje debato na štirideset minut in ne omogoča dopolnjevanje predloga, vendar je za ta postopek potrebna dvotretjinska večina. Ostale predloge se obravnava po posebej prikrojenem postopku določenem s strani postopkovne komisije. Ta postopek natančno določa proces dopolnjevanja zakona. Postopkovna komisija tako služi kot podaljšana roka vodstva večinske stranke. (Heitshusen 2017)

Predstavniški dom sprva glasuje za sprejem posebnega postopka in nato nadaljuje z morebitnimi amandmaji. Po končani debati in morebitnih dopolnitvah zakona, dom glasuje o alternativnem predlogu manjšinske stranke. Če alternativni predlog ni izglasovan, gre zakonski predlog na končno glasovanje. V senatu se po strinjanju o obravnavni predloga prične postopek obsežne debate in dopolnjevanje predloga. Ključna karakteristika senatnega postopka je, da nobeno pravilo ne omogoča navadni večini zaključiti obravnavo in nadaljevati z zaključnim glasovanjem. Čeprav lahko senatorji v obliki razširjene debate (filibuster) grozijo z zavlačevanjem in odlašanjem o končnem glasovanju, ima senat možnost s tri petinsko večino omejiti dopolnjevanja in debato ter s tem le nadaljevati do zaključnega glasovanja. Ta pravila dajejo senatorjem močno pozicijo v samem zakonodajnem postopku, vendar se Senat pogosto soglasno strinja s posebej prikrojenim postopkom, ki obide ta pravila. (Heitshusen 2017)

Senat ima edinstveno odgovornost, da potrjuje določene predsedniške nominacije in potrjuje mednarodne sporazume. Nominacije in sporazumi so po večini obravnavani kot zakonski predlogi. Sprva se jih posreduje komisijam, te pa jih nato pošljejo nazaj v obravnavo v Senat. Ratifikacije sporazumov zahtevajo podporo dvotretjinske večine, nominacije pa običajno večino. Nominacije so predmet debate in je zato včasih potrebna tri petinska večina za omejitve debate. (Heitshusen 2017)

Na določeni točki v zakonodajnem postopku mora ena ali druga kamra potrditi zakonski predlog druge. Domova pogosto potrjujeta predloge poslane iz drugega doma, vendar pa prihaja tudi do nesoglasij. Včasih en dom predlaga spremembe zakonskemu predlogu drugega doma. Domova lahko uskladita svoja nasprotja z navzkrižnim prilagajanjem, lahko pa določita ad hoc komisijo, ki obravnava predlog. To komisijo sestavljajo člani relevantnih komisij obeh domov, sklenjen kompromis pa se imenuje konferenčno poročilo. Zatem ko oba domova odobrita identičen tekst, bodisi s sprejetjem amandmajev drugega doma bodisi s sprejetjem konferenčnega poročila, se zakonski predlog predstavi predsedniku. Predsednik ima deset dni, izključujoč nedelje, da podpiše zakon ali vloži veto. Če vloži veto je edina možnost predloga, da postane zakon, če kongres preglasuje veto z dvotretjinsko večino v obeh domovih. Uspešna preglasovanja predsedniškega veta so redka, zato mora kongres predsednikovo stališče do zakona upoštevati že prej v samem zakonodajnem procesu. (Heitshusen 2017)

## 8.2 NEMŠKI ZAKONODAJNI POSTOPEK

V Nemškem zakonodajnem postopku zakonski predlogi niso zgolj v domeni članov državnega zbora, temveč jih lahko predlaga tudi zvezna vlada in zvezni svet. Večino zakonov predlaga zvezna vlada, ki ima kot centralni izvršni organ največ izkušenj s implementacijo in tako iz prakse ugotovi kje je potreba po zakonskih spremembah. Ko želi zvezna vlada uvesti ali spremeniti zakon mora kancler predlog zakona najprej posredovati zveznemu svetu. Zvezni svet ima nato praviloma šest tednov čas, da se opredeli do tega zakonskega predloga na kar pa lahko zvezna vlada poda svojo pisno mnenje. Kancler zakonski predlog skupaj z mnenjem zveznega sveta posreduje zveznemu zboru. Izjemo od tega postopka predstavlja proračun, katerega kancler istočasno posreduje zboru in svetu. Za zakonsko iniciativo zveznega sveta velja podoben postopek. Ko je zakonski predlog z večino glasov vseh članov zveznega sveta sprejet, se predlog sprva pošlje na zvezno vlado. Vlada se nato v roku šestih mesecev opredeli do zakonskega predloga in ga posreduje zveznemu zboru. Zakone lahko predlagajo tudi poslanci zveznega zbora. To lahko stori katerakoli poslanska skupina, ali pa skupina poslancev, ki predstavlja vsaj pet procentov celotnega zbora (kar v trenutni sestavi pomeni vsaj enaintrideset poslancev). Takšnih predlogov predhodno ni potrebno pošiljati zveznemu svetu, zato zvezna vlada nujne zakone praviloma predlaga preko svojih poslanskih skupin. Pred obravnavo zakonskega predloga v zveznem zboru, mora biti ta posredovan predsedniku zbora ter registriran in natisnjen s strani strokovne službe. V natisnjeni obliki je nato posredovan članom zveznega zbora, zveznega sveta in ministrstvom. Po umestitvi zakonskega predloga na dnevni red plenuma, je ta uspel na prvem delu svoje poti in prične svoj javni in uradni nastop v zveznem zboru. Praviloma prestane zakonski predlog v zboru tri obravnavanja, tako imenovana branja. V prvem branju poteka javna razprava, če je tako zahteval svet starešin ali vsaj pet procentov poslancev. Javna razprava pa praviloma poteka ob spornih zakonskih predlogih ali takšnih, ki so zanimivi za zainteresirano javnost. Primarni cilj prvega branja je predvsem upoštevanje strokovnih predlogov sveta starešin in dotičnih parlamentarnih odborov, ter le tega pripraviti za drugo branje. V primeru, da je zakonski predlog predmet obravnave več kot le enega odbora, se izmed njih izbere enega, ki ima vodilno vlogo pri obravnavanju, ostali pa zavzamejo posvetovalno vlogo. Podrobna obravnavo zakonskega predloga se odvija v parlamentarnih odborih, ki ga sestavljajo poslanci vseh strank. Poslanci predelajo gradivo in se na zasedanjih o njem posvetujejo. K obravnavi lahko povabijo predstavnike interesnih skupin in strokovnjake iz obravnavanega področja. Paralelno ob obravnavi v odborih potekajo delovne



skupine posameznih strank, v katerih stranke definirajo svojo uradno pozicijo do zakona. (Bundestag 2017)

V teh parlamentarnih odborih se pogosto gradijo mostovi med nasprotujočimi strankami. Ob sodelovanju vladnih in opozicijskih frakcij se večino zakonov dobro predela. Po zaključku pogajanj glavni odbor predloži plenumu poročilo o poteku in rezultatu pogajanj. Ta priporočila so podlaga za nadaljnjo obravnavanje, ki sledi v drugem branju. Pred drugim branjem dobijo vsi poslanci objavljene predloge sprememb v pisni obliki, da se lahko dobro pripravijo na razpravo. Ob tem pa so poslanci znotraj svojih poslanskih skupin še enkrat uskladijo stališča, saj je na drugem javnem branju pomembno, da pokažejo enotnost. Po vsesplošni razpravi se lahko o posameznih členih predloga glasuje posamično, vendar se praviloma glasuje za celoten predlog. (Bundestag 2017)

Vsak poslanec lahko poda predlog za spremembo posameznih členov, katere nato obravnava celoten plenum. V primeru, da se plenum odloči za spremembo, se spremenjeni predlog ponovno natisne in razdeli. Vendar se s privolitvijo dvotretjinske večine ta postopek lahko skrajša in predlog nadaljuje svojo pot, k tretjemu branju. (Bundestag 2017)

V tretjem branju se obravnava razpiše na dnevni red zgolj v primeru, ko to zahteva vodja ene izmed poslanskih skupin ali vsaj pet procentov poslancev. Tudi spremembe predloga so možne zgolj, če jih predlaga vodja poslanske skupine ali vsaj pet procentov poslancev in še to zgolj spremembe, ki se navezujejo na drugo branje zakonskega predloga. Ob koncu tretjega branja sledi zaključno glasovanje. Na vprašanje predsednika parlamenta o strinjanju, ne strinjanju ali vzdržanem glasu, poslanci izrazijo svoje stališče tako, da ob posamezni trditvi vstajajo iz svojih mest. Če zakonu uspe pridobiti potrebno večino, se ga nato posreduje zveznemu svetu. (Bundestag 2017)

Ob postopku privolitve zvezni svet tesno sodeluje z deželami, katerih pravice so pri sodelovanju jasno določene. Zvezni svet ne more spreminjati zakona, ki ga je sprejel zvezni zbor, lahko pa zavrne zakon in s tem sproži postopek posredovalne komisije. Ta komisija je sestavljena enakovredno iz članov obeh domov, kateri nato odločajo o nadaljnjih postopkih. Pri tako imenovanih soglasnih zakonih, kot so na primer zakoni povezani s financiranjem dežel in njihovimi upravnimi pristojnostmi, je nujno potrebno soglasje zveznega sveta. Zakonski predlogi, ki zahtevajo tovrstno soglasje so predvsem tisti, ki se nanašajo na ustavo, kar določa drugi odstavek 79. člena nemške ustave. Ostale zakone, ki ne ustrezajo prej navedenim kriterijem, pa lahko zvezni zbor kljub nasprotovanju sveta v posredovalni komisiji preglasuje

z absolutno večino. Zatem, ko je zakonski predlog premagal oviro zveznega zbora in zveznega sveta, mora preiti še nekaj postaj, predno stopi v veljavo. Sprejeti zakon je najprej natisnjen ter poslan kanclerju in pristojnemu ministrstvu v podpis, nato preide v roke predsednika države, ki preveri ali je zakon nastajal v zvezi z veljavnimi predpisi ter če je v skladu z ustavo. Po preverbi ga podpiše in objavi v uradnem listu. S tem je zakon razglašen. V primeru, da ne obstaja poseben datum uveljavitve prične zakon veljat štirinajst dni po objavi v uradnem listu. (Bundestag 2017)

## 9 PRIMERJALNA ANALIZA

V tem poglavju bom s pomočjo zastavljenih raziskovalnih vprašanj analiziral dognanja prejšnjih poglavij. Vprašanja, ki so bila vodilo tega diplomskega dela črpajo svoje odgovore iz poglavij v katerih sem predstavil in razložil problematiko preučevanega predmeta.

*Kakšne so bistvene razlike med zakonodajnima telesoma obeh držav?*

Oba parlamenta sta dvodomni telesi, vendar je v primeru Nemčiji moč govoriti o zgornjem in spodnjem domu v ZDA pa sta si domova enakovredna in zato ne moremo govoriti o zgornjem in spodnjem. Največja razlika je v tem, da je dom ki predstavlja interese zvezne enote v Nemčiji izbran s strani izvršne oblasti posamezne dežele, v ZDA pa se senatorje voli na neposrednih volitvah. Ta razlika verjetno pripomore tudi k različni moči teh dveh domov. Zgodovinski kontekst, v katerem sta nastajala parlamenta, je povsem različen, Američani so namreč imeli težnjo po čim večji ohranitvi samo odločanja zveznih enot, v Nemčiji pa so na drugi strani želeli čim bolj združiti nemško govoreče prebivalstvo.

Zakonodajna telesa se bistveno razlikujeta tudi v svojem odnosu do izvršilne veje oblasti. Kot smo spoznali v poglavju o političnih sistemih je v ZDA vodja vlade voljen neposredno, nemški kancler pa svojo legitimnost črpa iz parlamenta. To ima za posledico, da je predsednik ZDA v odnosu s parlamentom bolj avtonomen od nemškega kanclerja.

Bistvena razlika je tudi v vlogi drugega doma. Nemško predstavništvo v zveznem svetu je imenovano s strani izvršilnih vej oblasti dežel, ameriške senatorje pa se voli na neposrednih

volitvah. Senatorji v primerjavi s poslanci zveznega sveta igrajo tudi dosti pomembnejšo vlogo pri zakonodajnem procesu.

*Kakšne so razlike v strankarskem sistemu ter kakšen vpliv ima to na parlament vsake od preučevanih držav?*

Poglavitna razlika v strankarskem sistemu je ta, da imajo Američani zgolj dve stranki, ki se izmenjujeta pri upravljanju družbe, na drugi strani pa je v Nemčiji število strank večje. Najočitnejša posledica teh razlik je v tem, da stranka v ZDA ne potrebuje koalicijskega partnerja, da ima večino v parlamentu. Nemci na drugi strani pa morajo po volitvah sklepati zaveznitva z drugimi strankami, kar pa občutno vpliva na javno politične cilje, ki si jih zastavi zmagovalna stranka.

Razlike v strankarskem sistemu so tudi očitne zaradi razlik v političnem sistemu. Ameriška izvršna oblast pripada predsedniku, ki je izvoljen na neposrednih volitvah, nemški šef vlade pa je izvoljen posredno od parlamenta. Ta razlika verjetno najobčutnejše vpliva na razlike v strankarskem sistemu, saj predsednik ZDA pri sestavljanju kabineta ne rabi sklepati kompromise z drugimi strankami. Ker pa so volitve za predsednika druge, kot volitve zakonodajnega telesa, lahko v ZDA pride do situacije, ko vlada nima podpore v parlamentu. Nemški kancler pa v primeru, da nima podpore v parlamentu izgubi tudi delovno mesto.

Razlika preučevanih strankarskih sistemov je tudi ta, da v ZDA v samih strankah ne vlada taka strankarska disciplina, kot je to praksa v nemškem sistemu. Ameriškega poslanca lahko najbolje razumemo, kot neke vrste samostojnega podjetnika, ki je predvsem odgovoren svoji volilni enoti. Tako sta si Demokrat in Republikanec iz New Jersey-a po političnih pogledih veliko bližje kot pa ta isti Demokrat z Demokratom iz Teksasa. To dejstvo ima za posledico, da v ameriškem strankarskem obnašanju velikokrat pride do trenj znotraj strank. Najaktualnejši primer tega je vzpon Tea party-a znotraj republikancev.

*Kakšne so razlike v zakonodajnem procesu obeh držav?*

Nemški zakonodajni postopek je v primeru z ameriškim dosti bolj predvidljiv. Zakonski predlog gre skozi tri branja in v primeru, da na kateri izmed teh stopničk ne uspe, tudi v celoti pade. Američani pa na drugi strani svoje predloge pogosto spreminjajo in dopolnjujejo, kar

pomeni, da predlog lahko preživi tudi, če mu je pred tem spodletelo. Močna vloga izvršne oblasti v ameriškem sistemu se odraža tudi v zakonodajnem procesu, saj ima predsednik možnost veta na zakone, ta institut veta pa močno vpliva na sam zakonodajni postopek. Nemci na drugi strani svojemu kanclerju ne dajejo tako močne vloge, njegova zmožnost, da nasprotuje zakonodaji je omejena z močjo koalicije. V primeru manjšinske vlade kancler ne more zaustaviti zakonodaje, ameriški predsednik pa tudi v primeru, da njegova stranka nima večine v parlamentu obdrži možnost veta.

Zakonodajni postopek Nemčije je skoraj povsem v domeni zveznega zbora, zvezni svet ima sicer pravico veta in sodelovanja pri zakonodaji ki se neposredno nanaša na dežela vendar je vloga zveznega sveta z vlogo senata v Ameriki dosti manjša. Ameriški senat je kot že prej omenjeno enakovreden predstavniškemu domu in mora isti zakonski predlog, ki je bil potrjen v predstavniškemu domu, skozi zakonodajni postopek v Senatu. Nemški zvezni svet mora tudi potrditi zakonodajo zveznega zbora, vendar svet nima pravice spreminjanja in ga lahko zbor v skrajnem primeru tudi preglasuje. To nakazuje na večje unitarne težnje v Nemčiji, kot v Ameriki. Američani ob ustvarjanju svojega političnega sistema nikakor niso želeli predati pravic do samo odločanja zveznih držav, kar je tudi posledica močnega »drugega doma«.

Tabela 9.1: Primerjalna analiza

	Število članov	Način imenovanja	Strankarski sistem	Pristojnosti
Zvezni zbor	Variira	Neposredne volitve	Večstrankarski	Zvezna zakonodaja
Zvezni svet	69	Imenujejo zvezne vlade	Večstrankarski	Veto na vso zakonodajo, ki se nanaša na dežele
Predstavniški dom	453	Neposredne volitve	Dvostrankarski	Fiskalna politika Obtožbe zoper zvezne uradnike
Senat	100	Neposredne volitve	Dvostrankarski	Ratifikacijo mednarodnih pogodb  Potrditev: sekretarjev kabineta, vrhovnih in zveznih sodnikov, drugih izvršnih zveznih uradnikov ter ambasadorjev

## 10 ZAKLJUČEK

Če povzamem ugotovitve te naloge lahko trdim, da sta si federalni zakonodajni telesi ZDA in Nemčije zelo različni. V obeh državah govorimo o dvodomnem parlamentu, vendar je v ZDA vzpostavljen sistem, kjer nobena izmed institucij znotraj kongresa ni podrejena drugi. Nemški primer pa jasno nakazuje na močnejšo vlogo spodnjega doma, zveznega zbora. Seveda je vse to tudi posledica različnih političnih sistemov in pa različnega zgodovinskega konteksta, ki je privedel do teh ureditev. V bistvu gre pri Američanih za težnjo po močni avtonomni vladi, pri Nemcih pa za nasprotje. Zelo mučna izkušnja Nemčije z diktatura nacional-socialistov je očetom nove nemške države služila kot svarilo pred premočno vlogo vodje vlade.

Med glavne ugotovitve tega diplomskega dela spada zelo različen zakonodajni postopek v obeh primerjanih državah. Ameriški zakonodajni proces poteka med dvema enakovrednima institucijama, ob tem pa je vloga nemškega zgornjega doma dosti bolj omejena. Posebno vlogo v ameriškem zakonodajnem procesu igra tudi vodja vlade, ki lahko z vetom občutno vpliva na sprejemanje zakonodaje. Vloga predsednika ZDA pri zakonodajnem procesu je tako v primerjavi z nemškim kanclerjem dosti bolj avtonomna. V Nemčiji je večina zakonodaje sprejeta na pobudo vladne koalicije in se zato koalicijske stranke o zakonodaji uskladijo znotraj vladnega kolegija. Američani na drugi strani, pa zakonodajo usklajujejo v samem procesu sprejemanja zakonskih predlogov.

Kot že povedano v uvodnih poglavjih je bil moj predmet raziskovanja zelo širok in nudi številne možnosti razširitve tematike. Ne glede na to, pa je preučevanje obeh parlamentov privedlo do spoznanja, da sta si instituciji v veliko pogledih zelo različni. Za razširitev preučevanega predmeta v prihodnje bi se osredotočil predvsem na kulturno zgodovinski kontekst, ki je privedel do teh razlik. Smotno bi bilo preučiti ključne dogodke v parlamentarnem dogajanju, ki so skozi zgodovini vplivali na današnjo ureditev obeh zakonodajnih teles. Verjetno je ob parlamentarnem dogajanju imela tudi zunanje politična slika velik vpliv na današnja pravila in norme obeh institucij. Vsaj z delom prihodnjih preučevanj bi zašel tudi na področje mednarodnih odnosov.

Ugotovitve tega dela so pripomogle k boljšemu razumevanju razlik in podobnosti parlamentov dveh industrijsko najrazvitejših držav na svetu. Različni pristopi pri institucionalnem

sprejemanju družbenih pravil so pokazali nekatere poglobitve razlike teh dveh družb. Čeprav sta obe federaciji je v nemškem primeru vseeno zaznati tendenco po večji unitarnosti, na drugi strani pa ZDA zveznim državam prepušča za odtenek večjo vlogo pri sprejemanju zvezne zakonodaje, kar se kaže predvsem v enakopravni vlogi Senata.

## 11 LITERATURA

1. Brezovšek, Marjan. 1994. *Federalizem in decentralizacija: politološki vidiki položaja in vloge federalnih enot*. Ljubljana: Karantanija.
2. Davidson, Roger H., Walter J. Oleszek in Frances E. Lee. 2008. *Congress and its Members*. Washington DC: CQ Press.
3. Della Porta, Donatella. 2003. *Temelji politične znanosti*. Ljubljana: Založba Sophia
4. Deutscher Bundestag. 2017. *Weg der Gesetzgebung* Dostopno prek: [https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/gesetzgebung\\_neu/gesetzgebung/weg/255468](https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/gesetzgebung_neu/gesetzgebung/weg/255468) (9.7.2017)
5. Ferfila, Bogomil. 2001. *Države in svet*. Ljubljana: FDV.
6. --- 2009. *Primerjalne politike v sodobnem svetu*. Ljubljana: FDV.
7. Gagnon, Alain-G, Soeren Keil in Sean Mueller. 2015. *Understanding Federalism and Federation*. New York: Routledge.
8. Grad, Franc. 2004a. *Primerjalno ustavno pravo*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
9. --- 2004b. *Volitve in volilni sistem*. Ljubljana: Uradni list republike Slovenije.
10. Heitshusen, Valerie. 2017. *Introduction to the Legislative Process in the U.S. Congress*. Washington DC: Congressional Research Service.
11. Holzapfel, Klaus-J. 1991. *Kürschners Volkshandbuch Deutscher Bundestag. 12. Wahlperiode 1990*. Rheinbreitbach: Neue Darmstädter Verlagsanstalt.
12. Krašovec, Alenka. 2007. *Volilne študije*. Ljubljana: FDV.
13. Kurian, George Thomas, James E. Alt, Simone Chambers, Geoffrey Garrett, Margaret Levi in Paula D. McClain. 2011. *The Encyclopedia of Political Science*. Washington DC: CQ Press.
14. Štrus, Dušan. 2011. *Drugi dom parlamenta*. Ljubljana: Fakulteta za upravo
15. Thyssen, Uwe in Roger H. Davidson. 1990. *The U.S. Congress and The German Bundestag*. San Francisco: Westview Press.
16. Toš, Niko in Mitja Fink-Hafner. 1997. *Metode Družboslovnega Raziskovanja*. Ljubljana: FDV.
17. Toš, Niko in Karl H. Müller. 2010. *Primerjalno Družboslovje: Metodološki in vsebinski vidiki*. Ljubljana: FDV.
18. Zajc, Drago. 2000. *Parlamentarno odločanje*. Ljubljana: FDV.

19. Zajc, Drago. 2004. *Razvoj parlamentarizma : funkcije sodobnih parlamentov*. Ljubljana: FDV.
20. Ware, Alan. 1996. *Political Parties and Party Systems*. Oxford: Oxford University Press.