

UNIVERZA V LJUBLJANA  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Bojana Rauker

**Predsedniški in parlamentarni sistemi vladanja**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2011

UNIVERZA V LJUBLJANA  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Bojana Rauker

Mentor:izr. prof. dr. Miro Haček

**Predsedniški in parlamentarni sistemi vladanja**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2011

*“As we express our gratitude, we must never forget  
that the highest appreciation is not to utter words,  
but to live by them.” (John F. Kennedy)*

\*\*\*

Zahvaljujem se mentorju izr. prof. dr. Miru Hačku za koristne napotke pri pisanju diplomske naloge.

Prav tako se zahvaljujem svoji mami in vsem najbližjim za spodbude, ki sem jih bila deležna!

## **Predsedniški in parlamentarni sistemi vladanja**

Delitev oblasti, kakršno je utemeljil Montesquieu, je podlaga za razdelitev glede na razmerje med funkcijami oblasti v parlamentarne, predsedniške in polpredsedniške sisteme. V tej diplomski nalogi se bom osredotočila na institucijo vlade v predsedniškem in parlamentarnem sistemu, opredelila bom njene značilnosti in ugotovila podobnosti ter razlike med obema. Na izvršilno vejo oblasti sem se osredotočila zaradi tega, ker znotraj te veje oblasti državna oblast izvršuje zakone, ki jih je sprejela zakonodajna oblast. Menim, da je smiselno pogledati omenjeno institucijo, ki je zelo pomembna za skupnost, kajti v njej so sprejete odločitve, ki vplivajo na vsakdanje življenje ljudi, število njenih obveznosti z leti narašča, prav tako nalog in izdatkov ter kot taka je smiseln predmet analize. Po uvodni splošni predstavitvi vlade v predsedniškem in parlamentarnem sistemu bom pogledala institucijo vlade na dveh konkretnih primerih. Združene države Amerike bodo model za predstavitev vlade v predsedniškem sistemu, Velika Britanija pa bo izhodišče za analizo parlamentarne vlade. S primerjavo bodo izpostavljene razlike med obema in na koncu bomo lahko ocenili delovanje katere izmed njiju je bolj racionalno.

**Ključne besede:** vlada, parlamentarizem, predsedniški sistem, ZDA, Velika Britanija.

## **Presidential and parliamentary systems of government**

The separation of powers founded by Montesquieu is the basis for division based on the government functions into parliamentary, presidential and semi presidential systems. In this thesis, I will focus on the institution of government in a presidential and parliamentary system and in order to find out similarities and differences between the two systems, I will analyze their characteristics. I decided to focus on the executive branch because within this branch, states exercise laws adopted by the legislature. It is reasonable to look at this branch as it accepts decisions that affect daily life of citizens and is therefore very important for the community. Above that, the number of its obligations, tasks as well as expenses rises every year and as such, executive branch can be a subject to reasonable analysis. After the general presentation of government in a presidential and parliamentary system, I will analyze two specific cases. The United States will serve as a model for presidential system of government and Great Britain will be the starting point for the analysis of parliamentary government. By comparing both systems, the differences will be exposed and we will be able to evaluate which one functions more rationally.

**Key words:** government, parliamentary system, presidentialism, USA, Great Britain

## KAZALO:

1	UVOD .....	7
1.1	Cilj diplomske naloge.....	8
1.2	Hipoteze.....	9
1.3	Uporabljene metode in tehnike.....	9
1.4	Struktura .....	10
2	PREDSEDNIŠKI IN PARLAMENTARNI SISTEMI VLADANJA .....	11
2.1	Predsedniški sistem vladanja.....	12
2.2	Parlamentarni sistem vladanja.....	15
2.3	Vlade in oblikovanje politik .....	17
2.3.1	Pravila za oblikovanje vladnih politik.....	18
2.3.2	Parlament in oblikovanje politik .....	21
2.4	Javne politike.....	22
3	ZDRUŽENE DRŽAVE AMERIKE – PREDSEDNIK IN IZVRŠILNA OBLAST .....	24
3.1	Predsedniške dolžnosti oz. vloge.....	25
3.2	Izvršilni urad predsednika .....	28
3.3	Izvršilna veja .....	29
3.4	Evolucija izvršilne veje .....	30
3.5	Zvezna izvršilna oblast danes .....	32
4	VELIKA BRITANIJA – PREMIER IN IZVRŠILNA OBLAST .....	35
4.1	Predsednik vlade in njegove vloge.....	35
4.2	Urad predsednika vlade .....	38
4.3	Kabinet .....	39
4.4	Ministri, ministrstva .....	41
4.5	Kraljica in vlada .....	44
5	SKLEP.....	46
6	ZAKLJUČEK.....	48
7	LITERATURA.....	51

## **KAZALO SLIK:**

Slika 2.1: Odnos med volivci in zakonodajno ter izvršilno vejo oblasti v predsedniškem in parlamentarnem sistemu..... 11

Slika 2.2: Ponazoritev volitev za predsednika, ki potekajo neodvisno od zakonodaje..... 13

Slika 2.3: Proces uvrščanja javnopolitičnega problema na uradni politični dnevni red..... 17

Slika 2.4: Slikovni prikaz treh sistemov glede na teritorialno porazdelitev vladne moči..... 19

## **KAZALO TABEL:**

Tabela 2.1: Demokratične države s predsedniškim sistemom (Siaroff v Ferfila 2008, 305).. 13

# 1 UVOD

Derbyshire in Derbyshire (1996, 4) pravita, da preučevanje svetovnih politik omogoča videti širšo podobo političnih ter družbenih okvirov ter ugotavljanje prednosti in slabosti nekega sistema oz. podsistema. Na svetu je več kot 190 držav, vendar pa je vsaka država posebna. Posledica različnih državnih ureditev je tudi obstoj različnih političnih sistemov, s primerjavo različnih političnih sistemov pa dobimo vpogled v različne prakse in lahko ocenimo, katere so bolj primerne ali učinkovitejše in katere ne izpolnjujejo pričakovanja. Hkrati pa razumevanje in primerjanje političnih sistemov pomaga spoznati, kako države z različnim zgodovinskim ozadjem, s socialnimi problemi in z etičnimi komponentami vplivajo na kreiranje različnih političnih procesov (Derbyshire in Derbyshire 1996, 4). Seveda pa je vsak politični sistem ali podsistem neke države enkraten, neponovljiv in dinamičen ter obstaja velika možnost, da tak sistem v drugačnem okolju ne bo dajal enakih outputov.

Za politični sistem je pomembno načelo delitve oblasti, ki jo danes določajo moderne ustave in ustave novih demokratičnih ustav. Klasično in danes znano delitev oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno pa je utemeljil Charles de Montesquieu v svojem delu "O duhu zakonov". Na podlagi delitve oblasti so politični sistemi organizirani v parlamentarni sistem, predsedniški sistem ter v polpredsedniški sistem.

Predmet moje diplomske naloge bosta predsedniški in parlamentarni sistem vladanja, vendar ne politični sistem v celoti. Znotraj predsedniškega in parlamentarnega sistema se bom osredotočila na samo eno izmed vej oblasti, in sicer na izvršilno vejo oblasti oz. vlado. Po začetni splošni predstavitvi vlade na primeru predsedniškega in parlamentarnega sistema bom na koncu predstavila še vlado na dveh konkretnih primerih. Združene države Amerike (ZDA) bom uporabila za ponazoritev vlade v predsedniškem sistemu, pri čemer moramo imeti v mislih, da ZDA nimajo vlade kot kolektivnega organa, kakršnega poznamo v Sloveniji, ampak je izvršilna oblast v rokah predsednika, le-ta pa je hkrati še predsednik države. Velika Britanija pa bo model za predstavitev vlade v parlamentarnem sistemu, kajti v Angliji je sistem nastal in se razvil. Med nosilcema zakonodajne veje oblasti in izvršilne veje oblasti je po stoletjih boja za prevlado prišlo do vzpostavitve ravnotežja in delitve oblasti (Ribičič 2000, 78).

Na izvršilno vejo oblasti sem se osredotočila zaradi tega, ker je ta veja oblasti tista, znotraj katere državna oblast izvršuje zakone, ki jih je sprejela zakonodajna oblast. Kot taka je

izvršilna veja oblasti zelo pomembna za družbeno skupnost, kajti vse pomembne odločitve so sprejete v njej in te odločitve vplivajo na življenje posameznikov. Izvršilna veja oblasti predstavlja neposredno državno odločanje in zato je tudi najmočnejša. Iz tega razloga bom pogledala in raziskala položaj vlade, njene pristojnosti, značilnosti, odgovornosti v dveh različnih sistemih in poskušala ugotoviti znotraj katerega sistema je delovanje vlade bolj racionalno.

V zadnjih letih je opaziti trende, ki kažejo v smeri upadanja moči parlamenta, ki ni več najmočnejši akter, ter rast moči in funkcij znotraj vlad. Število vladnih nalog in izdatkov se je povečalo, obvladovanje notranjih in zunanjih vladnih zahtev je postalo zelo zahtevno, ponekod je vlada razumljena kot temeljni nosilec modernizacije (Curtis v Ferfila 2008, 317). Vse te tendence in še mnoge druge so »reflektorje na političnem odru« preusmerile na vlado in zato menim, da je smotno pogledati institucijo vlade.

Iz zgoraj omenjenih dejstev lahko prepoznamo, kaj bo predmet moje obravnave, smiselno pa je navesti stvari, ki jih v diplomski nalogi ne bom raziskovala in ne bodo predmet moje obravnave. Ker sem se osredotočila na dva prevladujoča demokratična sistema na svetu, za predsedniški in parlamentarni sistem, sem s to odločitvijo na »stranski tir« postavila polpredsedniški sistem, kar pa nikakor ne pomeni, da le-ta ni relevanten ali pa manj pomemben. Vlada v podpredsedniškem sistemu je ravno tako pomembna in zanimiv predmet raziskave že zaradi tega, ker je stičišče med vlado, predsedniškim in parlamentarnim sistemom, kar pomeni, da vsebuje lastnosti dveh preostalih sistemov ...

## **1.1 Cilj diplomske naloge**

Rdeča nit moje diplomske naloge bo primerjava vlade oz. izvršilne veje oblasti v dveh različnih političnih okoljih, v predsedniškem sistemu in v parlamentarnem sistemu. V začetnem delu bo predstavljen splošen opis, nato pa bom predstavila dva konkretna primera vlad oz. izvršilne oblasti zato, da vidimo, kako delovanje vlade poteka v vsakdanjem življenju, kjer bodo posebnosti in razlike prišle še bolj do izraza.

Primerjava bo temeljila na izhodišču, da sta si izvršilni veji oblasti v predsedniškem in parlamentarnem sistemu različni; v čem sta si različni, pa bo pokazala diplomska naloga. Cilj moje naloge bo torej ugotoviti razlike oz. podobnosti med vlado v predsedniškem sistemu in parlamentarnem sistemu, ter ugotoviti, v katerem sistemu je delovanje vlade bolj racionalno in učinkovito.



## 1.2 Hipoteze

Pri pisanju diplomske naloge sem si zastavila tudi hipoteze, ki mi bodo služile kot raziskovalno izhodišče. Na koncu bom zastavljene hipoteze, odvisno od ugotovitev, potrdila ali zavrnila.

**Hipoteza 1:** *Parlamentarni sistemi vlad so manj stabilni kot predsedniški.*

Za parlamentarne sisteme vlad so značilne pogoste menjave vlad, iz česar bi lahko sklepali, da so manj stabilni. Na drugi strani pa je za parlamentarno vlado značilna parlamentarna večina, ki je lahko ugodna pri sprejemanju zakonov. Na podlagi primerjanja značilnosti, pristojnosti bom ugotavljala, v katerem sistemu je vlada bolj stabilna.

**Hipoteza 2:** *V predsedniškem sistemu lahko pride do blokade delovanja vlade, kar pa se v parlamentarnem sistemu manj pogosto dogaja.*

V predsedniškem sistemu se lahko zgodi, da predsednik ne more računati na glasove svojih parlamentarcev. Razlog za to bi lahko bil v tem, da je strankarska lojalnost manj pomembna kakor pa v parlamentarnem sistemu. Poslanci v parlamentarnem sistemu le redko glasujejo proti svoji vladi, kajti tako dejanje bi lahko pomenilo konec vlade. Znotraj te hipoteze bom tako preverjala, ali pride do blokade delovanja kot tudi kaj je razlog za to.

## 1.3 Uporabljene metode in tehnike

Pri pisanju diplomske naloge bom uporabila naslednje metode:

- deskriptivno metodo (deskriptivno metodo bom uporabila na začetku, v poglavju, v katerem bom na splošno opisala vlado v predsedniškem in parlamentarnem sistemu, kot tudi v poglavjih, kjer bom obravnavala konkretna primera. Namen deskriptivne metode bo tako predvsem opis določenega pojava; v našem primeru vlade);
- analiza primarnih virov in interpretacija primarnih virov (primarni viri bodo predvsem uporabljeni v poglavjih, kjer bom obravnavala vlado v predsedniškem in parlamentarnem sistemu na konkretnem primeru (ZDA in Velika Britanija), kajti ti viri nam bodo dali informacije, ki niso subjektivno interpretirane s strani različnih avtorjev);

- analiza sekundarnih virov in interpretacija sekundarnih virov (pri opisovanju vlade v predsedniškem in parlamentarnem sistemu bom v večjem obsegu uporabila sekundarne vire ter analizo in interpretacijo le-teh. Ker bom opisovala vladi v dveh različnih sistemih, bom uporabila relevantno literaturo – knjige, članke, ki so napisani že na to temo; to bom uporabila ob bok svojemu pisanju, tako da bom to metodo uporabljala čez celo diplomu);
- študija primera (na primeru ZDA in Velike Britanije bom primerjala oblike in način delovanja posameznih vlad, tako da bo predmet raziskovanja vlada v obeh državah. Primerjala bom dva konkretna primera vlad v svetu in izpostavila značilnosti za vsako posebej.);
- Zgodovinsko-razvojna metoda (metoda bo uporabljena pri raziskovanju posameznih vlad in pri spremembah, ki jih je prinesel čas; kajti vlada ni nekaj statičnega, ampak se spreminja in prilagaja novim zahtevam kot tudi potrebam).

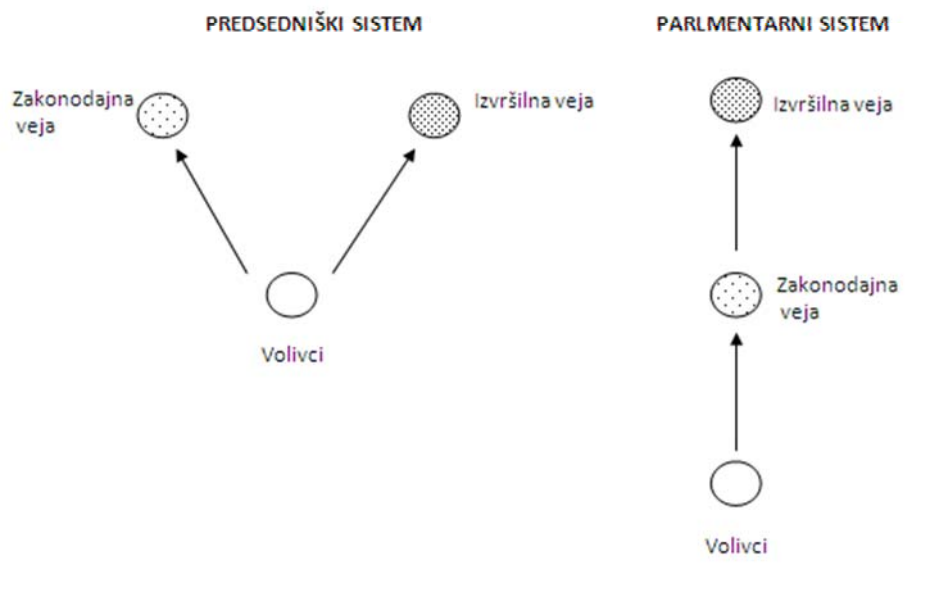
## 1.4 Struktura

Diplomska naloga je sestavljena iz treh glavnih sklopov, ki so razdeljeni na uvod, jedro in zaključek, vsebujejo pa različna poglavja in podpoglavja. V uvodu bom nakazala kaj bo predmet moje obravnave in na kratko predstavila značilnosti izvršilne veje v predsedniškem in parlamentarnem sistemu. Postavila bom tudi omejitve raziskovanja oz. meje, znotraj katerih bom raziskovala. V metodološkem okviru naloge sem opredelila cilj, metode in hipoteze, ki mi bodo pomagale pri pisanju. V jedru se bom osredotočila na predstavitev izvršilne veje v predsedniškem in parlamentarnem sistemu. V prvem delu jedra bo tako splošna predstavitev vlade v predsedniškem in parlamentarnem sistemu, temu bo sledilo oblikovanje javnih politik, ki je pomemben del političnega procesa. Drugi in tretji del jedra obsega konkretna primera. V drugem delu bom predstavila izvršilno vejo v predsedniškem sistemu (značilnosti), v tretjem pa vlado v parlamentarnem sistemu. Na koncu bom podala sklep, ključne podobnosti in ugotovitve delovanja vlad v obeh sistemih. Diplomsko nalogo bom zaključila z zaključkom, kjer bom podala končne ugotovitve, potrdila ali zavrnila bom zastavljene hipoteze.

## 2 PREDSEDNIŠKI IN PARLAMENTARNI SISTEMI VLADANJA

S padcem enopartijskega komunističnega sistema v vzhodni Evropi, avtoritarnega diktatorstva v Latinski Ameriki in tudi nekaterih enopartijskih držav v subsaharski Afriki je močno naraslo število večstrankarskih demokracij. Skozi zgodovino tako lahko opazimo trende, ki nakazujejo izginjanje določenih oblik vladavine. To izginjanje pa na drugi strani spremlja vzpon demokracije. Brezovšek in drugi (2008, 28) kot prvi pogoj za vzpostavitev demokracije postavijo »vzpostavitev ustreznega institucionalnega okvira«, konsolidirana demokracija pa bo temelj za razvoj, ki bo vodil do stabilizacije demokracije. V sodobnem svetu obstajata dve osnovni obliki demokracije. Predsedniška in parlamentarna demokracija. Za primer predsedniške demokracije se lahko ozremo na Združene države Amerike, britanski westminstrski model pa je osnova za razpravljanje o parlamentarni vladi. Slika 2.1 prikazuje odnos volivcev do zakonodajne in izvršilne veje oblasti v predsedniškem ter parlamentarnem sistemu. Več o posameznih sistemih bomo obravnavali v naslednjih poglavjih.

**Slika 2.1: Odnos med volivci in zakonodajno ter izvršilno vejo oblasti v predsedniškem in parlamentarnem sistemu**



Vir: Steiner in Crepaz (2007, 79).

## 2.1 Predsedniški sistem vladanja

Predsedniški sistem ponuja drugačno metodo organiziranja interakcije med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti kot pa parlamentarni sistem vlade. Zgrajen je na principu delitve moči in »checks and balances«. V predsedniškem sistemu vlade je predsednik izvršile oblasti izvoljen s strani naroda kot celote, za kar pa Kryzanek (2004, XXV) pravi, da lahko privede do tega, da dve nasprotujoči si stranki nadzorujeta dve odločevalski telesi. Predsednik tako ni izvoljen od Kongresa (če zanemarimo aspekt volilnega kolegija) in kongres ne more izgnati predsednika z nezaupnico, edina izjema je »impeachment« oz. obtožba zlorabe položaja (Steiner in Crepez 2007, 78). Po drugi strani pa tudi predsednik ne more razpustiti kongresa in sklicati predčasnih volitev.

Vse tri veje oblasti – izvršilna, zakonodajna in sodna – so ločene strukture, vsaka s svojimi ustavnimi funkcijami in kontrolnimi mehanizmi. Ker predsedniški sistem moči ločuje in ne združuje, je proces javnega odločanja pogosto predmet zamude, nepredvidljivosti in zastojev. Kryzanek to vidi tako (2004, XXV): »Za predsedniški sistem nista značilna uspešnost in učinkovitost, ampak temelji na pogajanjih, kompromisu in vzdržljivosti, saj interakcija med tremi vejami oblasti ustvari sistem vladanja, v katerem uspeh ni vedno zagotovljen in kjer uresničitev političnih pobud lahko traja leta in leta«.

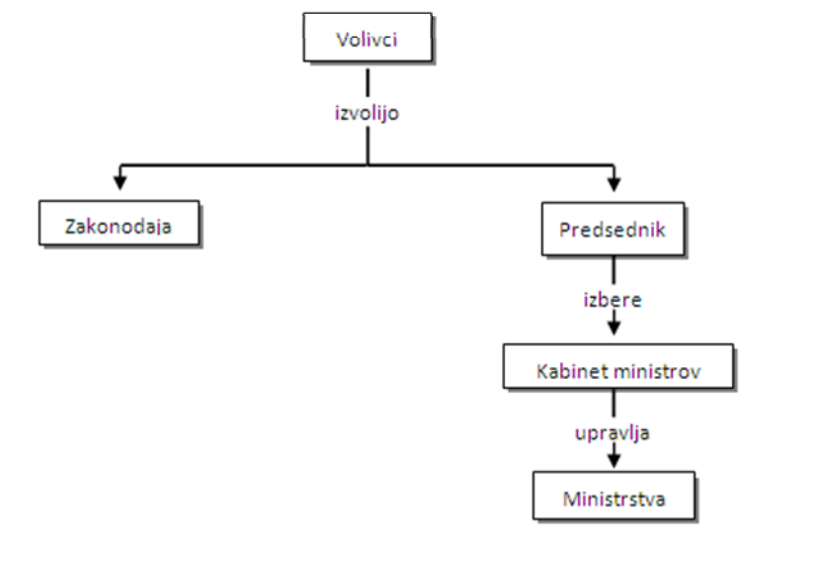
Noben član vlade v predsedniškem sistemu ne more hkrati zasedati v več kot eni veji oblasti, kar pa, kot bomo videli, je drugače kot v parlamentarnem sistemu. Obenem je v tem sistemu predsednik države vodja države in vodja vlade ter opravlja dve pomembni funkciji hkrati. S funkcijo vodje vlade vodi državo navznoter, v mejah države, medtem ko mu položaj vodje države daje pravice, da vodi državo navzven v mednarodne vode, da predstavlja svojo državo in jo zastopa. Ferfila (2008, 305) predsedniški sistem opredeli z naslednjimi značilnostmi:

- pozicija predsednika vlade (operativnega vodje) in predsednika države (simbolnega vodje) je združena v enem, v predsedniškem uradu;
- predsednika volijo neodvisno<sup>1</sup> od zakonodajnega telesa (Slika 2.2);
- predsednik in zakonodajno telo sta izvoljena za različno obdobje;
- predsednika volijo neposredno državljani ali pa elektorji kot volilno telo.

---

<sup>1</sup> Kljub temu, da ju volijo neodvisno, ju lahko volijo na isti volivci in na isti dan.

**Slika 2.2: Ponazoritev volitev za predsednika, ki potekajo neodvisno od zakonodaje**



Vir: Hague in Harrop (2010, 320).

Ferfila (2008, 308) pravi, da so predsedniški sistemi glede preživetja stabilni, saj se ga odpokliče v primeru velikih napak. Brezovšek in drugi (2008, 39) pa o predsedniku navedejo, da deluje »v okviru trajnega mandatnega obstoja in ne more biti prisiljen k umiku (razen z ustavno obtožbo)«. V predsedniškem sistemu pa lahko pride do blokade vlade, kar pa se v parlamentarnem sistemu težko zgodi. Lahko se zgodi, da predsednik ne more računati na glasove svojih parlamentarcev v predsedniškem sistemu vladanja, kar pa je manj verjetno v parlamentarnem sistemu zaradi strankarske lojalnosti in kjer bi glasovanje proti »svoji« vladi pomenilo tudi njen padec.

**Tabela 2.1: Demokratične države s predsedniškim sistemom (Siaroff v Ferfila 2008, 305)**

Država	Dolžina predsedniškega mandata	Največje število ponovitev	Volilna formula
Argentina	4	2	večina 45 %, sicer drugi krog*
Benin	5	2	absolutna večina, sicer drugi krog
Brazilija	4	2	absolutna večina, sicer drugi krog
Čile	6	1	absolutna večina, sicer drugi krog
Kolumbija	4	1	absolutna večina, sicer drugi krog
Kostarika	4	1	večina 40 %, sicer drugi krog

Ciper	5	neomejeno	absolutna večina, sicer drugi krog
Dominikanska republika	4	1	absolutna večina, sicer drugi krog
Ekvador	4	1	absolutna večina, sicer drugi krog**
El Salvador	5	1	absolutna večina, sicer drugi krog
Gana	4	2	absolutna večina, sicer drugi krog
Gvatemala	4	1	absolutna večina, sicer drugi krog
Honduras	4	1	enostavna večina
Indonezija	5	2	absolutna večina + regionalni minimum, sicer drugi krog
Kenija	5	2	absolutna večina + regionalni minimum, sicer drugi krog
Malawi	5	2	enostavna večina
Mehika	6	1	enostavna večina
Namibija	5	2	absolutna večina, sicer ponovitev
Nikaragva	5	1	večina 40 %, sicer drugi krog***
Niger	5	2	absolutna večina 40 %, sicer drugi krog
Nigerija	4	2	enostavna večina + regionalni minimum, sicer drugi krog
Palau	4	2	dva kandidata z največ glasovi iz predhodnih volitev nastopita na predsedniških volitvah
Panama	5	1	enostavna večina
Paragvaj	5	1	enostavna večina
Filipini	6	1	enostavna večina
Sejšeli	5	3	absolutna večina, sicer drugi krog
Sierra Leone	5	2	kvalificirana večina 55 %, sicer drugi krog
Združene države Amerike	4	2	absolutna večina v elektoralnem kolidžu, sicer volitve v predstavniškem domu
Urugvaj	5	1	absolutna večina, sicer drugi krog
Venezuela	6	2	enostavna večina

\* Za zmago v prvem krogu je dovolj tudi 40 % volilnih glasov, vendar ob pogoju, da je to 10 % več kot odstotek volilnih glasov drugouvrščenega kandidata.

\*\* Za zmago v prvem krogu je dovolj tudi 45 % volilnih glasov, vendar ob pogoju, da je to 10 % več kot odstotek glasov, ki jih dobi drugouvrščeni kandidat.

\*\*\* Za zmago v prvem krogu je dovolj tudi 35 % volilnih glasov, vendar ob pogoju, da je to 5 % več kot odstotek glasov, ki jih dobi drugouvrščeni kandidat.

Kot vidimo iz Tabele 2.1, je najbolj pogosta metoda izvolitve predsednika absolutna večina<sup>2</sup>. V nekaterih državah, kot sta Mehika, Panama in še druge, je predsednik izvoljen z enostavno

<sup>2</sup> Če noben kandidat ne dobi dovolj glasov v prvem krogu, sledi drugi krog volitev med kandidata, ki sta dobila največ glasov.

večino. V tem primeru je zmagovalec znan že po prvem krogu volitev, kajti drugega ni, zmaga pa tisti, ki dobi najvišji odstotek glasov. Poseben je tudi sistem elektorjev, ki je značilen za ZDA. Za mnoge kritike je starodoben Diamond (1977, 2), vendar to zanika in pravi, da je za nekatere sisteme elektorjev lahko model sedanje ustavne fleksibilnosti. Kljub arhaičnemu mnenju pa lahko najdemo tudi kakšno prednost sistema elektorjev. Med državami so manjše razlike glede pooblastil izvoljenega predsednika. Vsi predsedniki lahko izberejo vladne ministre, imenujejo visoke uradnike v javnem sektorju, vodijo sestanke vlade, vodijo zunanjo politiko države in imajo možnost veta na različne zakone (Ferfila 2008, 307).

## **2.2 Parlamentarni sistem vladanja**

Najbolj viden in najbolj pogost sistem zakonodajno-izvršilnega določanja je parlamentarizem. Pogosto imenovan Westminsterski sistem, zaradi njegove povezave z britansko vlado in njeno dediščino demokratične politike. Parlamentarni sistem je osnovan na principu zakonodajne suverenosti (Kryzanek 2004, XXIV). Britanski westminsterški model zagotavlja izhodišče za diskusijo o parlamentarnem sistemu. Nekatere značilnosti parlamentarnega sistema so (Ferfila 2009, 307; Brezovšek in drugi 2008, 38–39):

- predsednik vlade operativno vodi državne zadeve, vendar je poleg njega še predsednik države;
- kabinet predsednika vlade je bolj kolektivno odločevalsko telo, kot pri predsedniškem sistemu;
- člani izvršilne veje ostanejo na oblasti, vse dokler imajo podporo in zaupanje večine članov parlamenta; če zaupanje izgubi, mora odstopiti ali razpustiti parlament;
- predsednika vlade ne izberejo volivci na neposrednih volitvah, temveč ga voli parlament glede na svojo strankarsko sestavo.

V parlamentarnem sistemu državni poglavar vlada državi, vendar je ne upravlja. Vloga predsednika države je tako bolj simbolnega pomena in ne operativnega. Upravljanje državnih zadev je v rokah posebnega kolektivnega organa – vlade. Vodja vlade – premier je zakonodajalec, katerega politična stranka ali koalicija je pridobila večino sedežev v zakonodajnem telesu – spodnjem domu parlamenta. Parlamentarni sistem tako deluje po večinski osnovi, kajti stranka ali stranke, ki si pridobijo večino sedežev v parlamentu, imajo tudi moč, da imenujejo premierja, kabinet in da vodijo vlado. Kar je pomembno za tak model

demokracije je, da tukaj ni delitve moči, ampak gre bolj za združitev moči. To fuzijo oziroma koncentracijo moči Brezovšek in drugi (2008, 38) vidijo kot nekaj, kar naj bi bilo v nasprotju z naukom o delitvi oblasti. Premier in kabinet sta izbrana iz vodstva večinskih strank ali koalicije v zakonodaji. Ohranijo svoj zakonodajni sedež, medtem ko hkrati služijo na izvršilnih položajih v vladi (Magstadt 1994, 29). V predsedniškem sistemu vladanja, pa kot smo že prej omenili, noben član ne more zasedati v dveh vejah oblasti istočasno.

Vsak od sistemov ima svoje prednosti in slabosti. Parlamentarna vlada je popularna oblika vlade in model za zakonodajno-izvršilne odnose po vsem svetu zaradi enostavnega delovanja in ponuja učinkovit proces vladanja (Kryzaneck 2004, XXIV). Stranka, ki dobi največ sedež v zakonodaji, oblikuje vlado in ta vlada ima nato pravico, da oblikuje javne politike. Večinoma so parlamentarne vlade podprte s strani večinskih strank ali koalicij, toda v nekaterih primerih (skandinavske države) so manjšinske vlade pogoste (Magstadt 1994, 30). Po mnenju Ferfile (2008, 308) je parlamentarni sistem lahko učinkovit pri sprejemanju zakonov v primeru udobne parlamentarne večine in soglasja glede razvojnih oziroma policy usmeritev. Parlamentarni sistem lahko tudi daje videz, da so večinske zlorabe dovoljene, vendar pa to popolnoma ne drži, kajti v ozadju se skriva veliko pogajanj in konsenzov pred končnim glasovanjem.

Za nekatere parlamentarne sisteme je značilen postopek pozitivnega parlamentarizma<sup>3</sup>. Tudi slovenski parlamentarni sistem ga ima. Pozitivni parlamentarizem se imenuje zaradi tega, ker mora priti do pozitivne potrditve nove ali stare vlade, predsednika vlade in njegov kabinet imenujejo ter tudi predpostavljajo, da so sprejemljivi vse dokler ne nastopi nezaupnica (ibid.).

Možno je tudi, da si na volitvah nobena stranka ne zagotovi večine sedežev v parlamentu in takrat lahko postopek pozitivnega parlamentarizma pripelje do večinske koalicije, negativni parlamentarizem pa do manjšinske vlade največje parlamentarne stranke. Oblikovanje vlade v pozitivnem parlamentarizmu običajno traja dalj časa. Velja tudi, da je pozitivni parlamentarizem bolj prisoten, a mnoge države imajo tudi negativni parlamentarizem – Velika Britanija, Kanada, Avstrija (Siaroff v Ferfila 2008, 308).

Zgoraj omenjena nezaupnica oz. institut konstruktivne nezaupnice pa je še eden od pomembnih elementov parlamentarnega sistema vlade. Ta institut konstruktivne nezaupnice predpisuje, da mora biti v primeru odstavitve vlade v parlamentu predhodno že doseženo

---

<sup>3</sup> Formalno glasovanje parlamentarcev o novem predsedniku vlade – investiturno glasovanje.

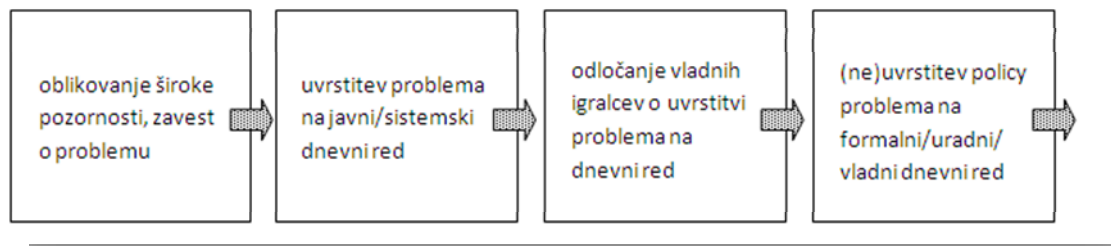


soglasje glede nove vlade (ali predsednika vlade), ki naj bi nadomestila dosedanjo vlado (Ferfila 2008, 308). V slovenskem parlamentarnem sistemu je opredeljena v 116. členu Ustave Republike Slovenije.<sup>4</sup>

### 2.3 Vlade in oblikovanje politik

Oblikovanje politik je pomemben del političnega procesa. Kot pravi Fink Hafner (2007, 19), je proces oblikovanja in izvajanja javnih politik empirični proces, ki ga prepoznamo po administrativni, organizacijski in politični dejavnosti, s katerimi se oblikujejo ter izvajajo javne politike. Brez javne zaznave družbenega problema in tudi opozarjanja nanj ne bi prišli do umestitve problema na dnevni red. Tako je prva stopnja procesa zelo pomembna. Slika 2.3 prikazuje proces uvrščanja javno-političnega problema na uradni politični dnevni red.

**Slika 2.3: Proces uvrščanja javno-političnega problema na uradni politični dnevni red**



Vir: Fink Hafner (2007, 20).

Ko imamo v javnosti razvito zavest o obstoju določenega družbenega problema, je pomembno, da problem zaznajo tudi politični odločevalci, kajti le preko državnih akterjev se ta problem lahko uvrsti na dnevni red, se o njem problematizira in oblikuje tudi alternativna rešitev. Tukaj se strinjam s Ferfilo, ki pravi, »da še tako pomembne zahteve javnosti ali

<sup>4</sup> Državni zbor lahko izglasuje nezaupnico vladi le tako, da na predlog najmanj desetih poslancev z večino glasov vseh poslancev izvoli novega predsednika vlade. S tem je dotedanji predsednik vlade razrešen, mora pa skupaj s svojimi ministri opravljati tekoče posle do prisega nove vlade.

Med vložitvijo predloga za izvolitev novega predsednika vlade in volitvami mora poteci najmanj osemindeset ur, razen, če državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev ne sklene drugače, ali če je država v vojnem ali izrednem stanju.

Če je bil predsednik vlade izvoljen na temelju četrtega odstavka 111. člena, mu je izrečena nezaupnica, če državni zbor na predlog najmanj desetih poslancev izvoli novega predsednika vlade z večino opredeljenih glasov (Ustava RS).

posameznih interesnih skupin ne bodo imele večjega učinka, če ne bodo prevedene v zakone in vladno politiko, ki jo bodo potem uresničevale različne zakonodajne in izvršilne institucije«.

### **2.3.1 Pravila za oblikovanje vladnih politik**

Vlada pri svojem delovanju in odločanju nima popolne svobode, temveč deluje znotraj pravnega okvira, ki ga predstavlja ustava in je njen temelj. Ta ustava je lahko pisana ali pa nepisana kot v primeru Velike Britanije, kjer je ustava zbir dokumentov, navad, običajev ... Ne glede na obliko ustave pa le-ta določa oris političnega sistema. Schofield (2002, 1) navaja, da je ustava skoraj živo bitje, toda poleg tega vsebuje tudi institucionalne značilnosti, določa pravila igre v družbi ali bolj formalno človeško oblikovane omejitve, ki oblikujejo interakcije med ljudmi. Vendar tukaj lahko rečemo, da je bolj kot sama pravila igre pomemben trenutek, ko so ta pravila sprejeta v družbi in se jih spoštuje, kajti brez tega so pravila sama sebi namen.

Na ustavo lahko gledamo še drugače. Lahko jo vidimo kot nadzornika državne moči nad svojimi državljani (Hague in Harrop 2010, 250). Avtorja pri tem navajata mnenje Friedricha Hayeka (1899–1992) in Carla Friedricha. Za prvega je bila ustava ravno to – naprava za omejevanje moči vlade, bodisi neizvoljene ali izvoljene, za slednjega pa je bila ustava sistem uspešne, urejene omejitve nad vladne ukrepe. Oba nam torej podajata mnenje o ustavi kot o zgodovinskem nadzorniku. Ustava pa nam lahko »nariše« tudi zemljevid moči. Kryzaneck (2004, XVIII) pravi, da je ustava lahko močan dokument, s katerim definiramo moč, jo usmerjamo in omejujemo, obenem pa je ustava lahko kos papirja, ki ga vladne avtoritete uporabljajo, da ustvarijo iluzijo legalnosti in da podpirajo ozračje legitimnosti.

Almond in Powell (1996, 108) navajata tri dimenzije, v katerih se razlikujejo osnovna pravila odločanja ali ustave posameznih političnih sistemov. Le-ta so:

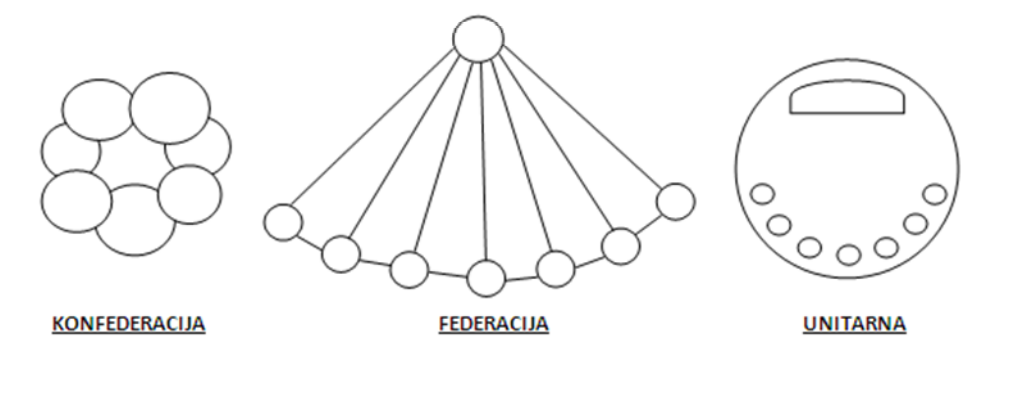
- geografska porazdelitev avtoritete;
- strukturno-procesualna delitev avtoritete;
- omejitve vladnih pooblastil.

Te dimenzije bomo natančneje predstavili v poglavju, ki sledi.

### 2.3.1.1 Geografska porazdelitev vladne moči

Znotraj te dimenzije ločimo konfederativni sistem, njemu nasproten sistem je unitarni sistem, med obema sistemoma pa se uvrsti federalni sistem. V svojem začetku so bile ZDA konfederativni sistem<sup>5</sup>, vendar pa so z Ustavo, sprejeto leta 1787, prešli v federalni sistem, kjer sta tako centralna vlada in državna vlada imeli področje avtoritete ter sredstva za implementacijo moči (Almond in Powell 1996, 108). Med konfederacijo bi lahko šteli tudi Evropsko unijo. V takem primeru ima osrednja vlada nekaj pristojnosti, vendar je odvisna od finančne pomoči in podpore držav članic, da lahko implementira svojo moč. Evropska unija je tako konfederacija, ker vsaka od njenih članic ostane suverena znotraj mednarodnega sistema, kljub temu, da so del odločitev prenesle na Evropsko unijo. Slika 2.4. prikazuje princip delovanja konfederacije, federacije in unitarnega političnega sistema.

**Slika 2.4: Slikovni prikaz treh sistemov glede na teritorialno porazdelitev vladne moči**



Vir: O'Duffy (2009, 203).

O'Duffy (2009, 202) definira federalizem kot prepričanja v princip »raznolikost v enotnosti«, ki ga vzdržuje ustavni odnos med centraliziranimi in decentraliziranimi institucijami vlade znotraj enotno teritorialno omejene države. Pri tej ureditvi je vladna avtoriteta razdeljena med osrednjo vlado in državnimi vladami, kot nam prikazuje tudi Slika 2.4. Za federalizem bi lahko rekli, da je oblika vodenja v stabilnih državah, kjer ne obstoji samo ena nacionalnost, temveč jih je več in kjer je narod večjezičen. Obe ravni oblasti imata določena pooblastila, ki

<sup>5</sup> Članki o konfederaciji in večni uniji (Articles of Confederation and Perpetual Union) je bila prva pisana Ustava ZDA in je določila, kako naj nacionalna vlada deluje.

so definirana v ustavi, državne vlade pa niso popolnoma odvisne od nacionalne vlade, kajti imajo svoja pooblastila in finančna sredstva. Državna in nacionalna vlada imata tudi vsaka svoje javne politike, ki jih oblikujejo ter izvajajo. Lijphart (v O'Duffy 2009 202) določi štiri zahteve za politični sistem, da se ga razume kot federacija, in sicer:

- pisana ustava, ki nadzoruje delitev moči med teritorialnimi enotami;
- dvodomni parlament z enim domom, ki predstavlja nacionalno populacijo, in z drugim, ki predstavlja federalne enote enakovredno;
- participacija federalnih enot v spreminjanju federalne ustave;
- politična decentralizacija nad upravno.

Ostane nam še unitarni politični sistem, kjer je vsa oblast v rokah osrednje vlade. Osrednja vlada podeli nižjim ravnam pooblastila za njihovo delovanje, prav tako pa se ta pooblastila lahko odvzamejo. Znotraj nekaterih unitarnih držav prihaja do procesa decentralizacije, ki se kaže kot odgovor na zahteve po lokalni avtonomiji. O'Duffy navaja Španijo, Belgijo in Veliko Britanijo, ki so razvile znatno avtoriteto na pod-nacionalni ravni, kot odgovor na etične, nacionalne in regionalne zahteve. Med znanimi unitarnimi državami se nahajajo Francija, Velika Britanija, Kitajska, sem pa lahko uvrstimo tudi Slovenijo.

### **2.3.1.2 Ločitev vej oblasti**

Koncept delitve oblasti ima svoje začetke v 17. in 18. stoletju. Montesquieu je bil trdno prepričan, da ne bi bilo nobene svobode, vredne tega imena, »če bi isti človek ali isto telo bodisi plemstva bodisi ljudstva izvrševalo te tri oblasti, namreč oblast uzakonjanja zakonov, oblast izvrševanja ljudskih odločitev in sodno oblast pri pravnih posameznikov« (Held 1989, 63). Bistvo delitve oblasti je v tem, da se prepreči koncentracija moči v rokah določenih posameznikov. Ločimo tri veje oblasti – zakonodajno, izvršilno in sodno. Vsaka od vej oblasti ima svoje naloge, ki jih mora vestno izvrševati. Delitev oblasti obenem obsega tudi položaj zaposlenih oz. osebja. Tam, kjer je v celoti uveljavljeno načelo delitve oblasti, lahko posameznik zaseda položaj samo v eni izmed vej oblasti v določenem času. Ta primer lepo ponazarja delitev oblasti v ZDA. V primeru, kjer delitev oblasti ni uveljavljena v celoti, so člani zakonodajne veje oblasti lahko tudi člani izvršilne veje. Stranka ali koalicija strank, ki sestavi vlado, ima tudi večino v parlamentu in to ima za posledico stabilno vlado zaradi strankarske discipline (Ferfila 2008, 315). V predsedniškem sistemu se zakonodajna veja oblasti voli ločeno od izvršilne (predsedniške) veje oblasti, s čimer je tudi volilno pogojena.

Ker sta obe veji oblasti izvoljeni za določen čas oz. za določen termin in ena veja oblasti ne more znižati druge, to daje vsaki instituciji nekaj avtonomije, kar navajata tudi Hague in Harrop (2010, 320). V parlamentarnem sistemu imamo vlado in premierja, ki sta odgovorna parlamentu, odvisna od večine v njem, kot tudi od zaupnice.

### **2.3.1.3 Omejitev vladnih pooblastil**

Za parlamentarne in predsedniške demokratične režime je značilna omejitev izvrševanja moči, ki izvira iz legalnih omejitev. Tako omejitev predstavlja ustava. Sistemi, kjer je moč opredeljena in omejena v ustavah ali bodisi v običajih in statutih, se imenujejo ustavni režimi. Državlanske pravice, kot so svoboda govora, veroizpovedi, pravičnega sojenja so zavarovanje pred vladnim vmešavanjem, razen v posebnih okoliščinah. Almond in Powell (1996, 112) kot odločilno institucijo, ki skrbi za vladne omejitve, izpostavita sodišča. Pravita, da lahko vlado razdelimo na dva dela. Na enem ekstremu se nahaja tista, kjer je moč, s katero se prisili državljana, relativno neomejena s strani sodišča, na drugem ekstremu pa sodišča ne samo, da ščitijo pravice državljanov, tudi nadzorujejo druge dele vlade, da preverijo, ali so njihove moči pravilno izvedene. V ZDA je sodni nadzor zelo močan, kajti institucija sodnega pregleda zveznim in državnim sodiščem omogoča, da odloči, da so drugi deli vlade prekoračili svoje moči (ibid.).

Za ustave je še pomembno, da omogočajo amandmaje, s katerimi se ustavo spremeni, kajti zaradi sprememb in novih zahtev v družbi je pomembno, da ima ustava določeno stopnjo prilagodljivosti, kajti razvoj družbe ni statičen. S spremembami ustave ustvarimo nove omejitve, določila, ki so tudi pomemben element omejitve vladne moči.

### **2.3.2 Parlament in oblikovanje politik**

Pri oblikovanju politik so pomembni številni akterji. V tem poglavju se bomo lotili parlamenta, vendar so poleg njega pomembne tudi interesne skupine, politične stranke in vlada. Parlamente najdemo že skoraj v vseh političnih sistemih na svetu, razlikujejo se samo po imenovanju – diet, senat, hiša ... Običajno so izvoljeni na splošnih volitvah in tako formalno odgovorni državljanom, ki so jih izvolili. Almond in Powell (1996, 113) navajata ravno to, da univerzalno sprejetje zakonodajnih institucij kaže na to, da mora v modernem svetu legitimna vlada formalno vključiti reprezentativno priljubljeno komponento. Curtis

ugotovi, da v sedanjem času lahko opazimo tendence, ki delujejo v smeri zmanjšanja vloge parlamentov (v Ferfila 2008, 317):

- a) povečalo se je število vladnih nalog in vladnih izdatkov v številnih državah po drugi svetovni vojni, obenem je obvladovanje notranjih in zunanjih vladnih zadev postalo zelo zahtevno in zahteva visoko izobrazbo ter čas;
- b) izvršilna veja je prav tako kot zakonodajna izvoljena s strani ljudstva (neposredno ali posredno);
- c) člani parlamenta kot člani posameznih političnih strank so v obeh vlogah postali manj pomembni, kajti mediji so jih odrinili v ozadje in se usmerili na njihove strankarske vodje. Stranke se tako enači z njihovimi vodji;
- d) v številnih državah, še posebej v tistih v razvoju, se vlada razume kot temeljni nosilec modernizacije.

Te tendence nam kažejo, da parlamenti niso več glavni akterji v politiki. Parlament mora formalno sprejeti glavne politike, toda v večini držav je zakonodaja formulirana drugje, po večini v izvršilni veji in v vrhu državne birokracije (Almond in Powell, 1996, 114). Ne glede na zgoraj izrečeno je parlament kot institucija še vedno pomemben v družbi, kajti poleg zakonodajnih nalog in oblikovanja javnih politik v njem potekajo tudi razprave, ki so oblika politične socializacije, predstavljanje družbenih interesov, razreševanje interesnih konfliktov, nadzor nad vlado, oblikovanje nacionalne elite ter vzgojna in mobilizacijska funkcija (Zajc 2000a 30–118, 2004, 104, 247). Med sabo se razlikujejo v nalogah, velikosti in sestavi. Velikost parlamenta odraža državno populacijo.<sup>6</sup> Parlament je lahko tudi enodomen ali dvodomen. Dvodomni parlament je najbolj pogost v velikih državah in demokracijah, univerzalni so tudi v federacijah, medtem ko je enodomen parlament sodobna norma (Hague in Harrop 2010, 296).

## 2.4

## Javne politike

Zadnje stoletje političnega razvoja na zahodu je proizvedlo socialno državo s programi zdravstvenega in socialnega zavarovanja, javnega šolstva ... Z rastjo stroškov so rasli tudi problemi, kot so davčni upori, nezadovoljstvo z visoko obdavčitvijo, krčenje programov (Almond in Powell, 1996, 125). Nezadovoljstvo ljudi pripelje do tega, da se posamezniki

---

<sup>6</sup> Na Kitajskem, najbolj poseljeni državi, ima okorni Nacionalni ljudski kongres skoraj 3000 članov. Kontrast temu pa je parlament Južno-pacifiškega otoka Tuvalu, ki obsega samo 15 predstavnikov (Hague in Harrop 2010, 296).

združijo in prizadevajo za uresničitev svojih interesov. To nam lahko lepo ponazori Slika 2.3. Političen sistem je sistem »inputov« in »outputov«, kjer »inpute« predstavljajo zahteve, ki pridejo iz okolja, »outpute« pa javne politike, ki jih politični sistem oblikuje kot odgovor na te zahteve.

Almond in Powell (1996, 126–134) izpostavita štiri akcije oziroma »outpute«, ki jih izvaja vlada, da doseže svoje cilje. Le-ti so:

- a) pridobivanje virov – denarja, dobrin, ljudi, storitev:  
politični sistem črpa svoje vire iz okolice. Najbolj pogosta oblika pridobivanja virov je obdavčitev državljanov in zadolževanje države doma in v tujini;
- b) delitev virov – kateri denar, dobrine in storitve so razdeljene in komu:  
delitev virov je pod nadzorom vladnih oddelkov, le-ti pa so lahko materialni in nematerialni;
- c) uravnavanje človekovega vedenja – prisila in spodbuda:  
uporabljanje pozitivnih materialnih in nematerialnih spodbud, za doseg ustreznega obnašanja posameznikov. V zadnjem času so se močno razširile nadzorne politike;
- d) simbolične predstave – politični govori, prazniki, spomeniki:  
v komunikaciji med politikami je veliko posega v nacionalno zgodovino, patriotizem.

### **3 ZDRUŽENE DRŽAVE AMERIKE – PREDSEDNIK IN IZVRŠILNA OBLAST**

*»Prisegam, da bom zvesto izvrševal funkcijo predsednika Združenih držav Amerike, in bom po svojih najboljših močeh ohranjal, varoval in branil ustavo Združenih držav« – 2. člen, razdelek 1. Ustava Združenih držav Amerike (United States 2005).*

S temi besedami je prisegel vsak dosedanji predsednik Združenih držav Amerike, preden je začel z izvrševanjem nalog v svojem uradu. V ZDA ni vlade kot kolektivnega organa, kakršno poznamo v Sloveniji. Nosilec vladne dejavnosti je predsednik sam, ki je obenem tudi vodja države, zato se bomo v tem poglavju poleg vlade osredotočili tudi na predsednika ZDA.

V uradu predsednika je moč videti velike spremembe, ki so se zgodile skozi čas, in vloga predsednika, kakršno so videli ustanovni očetje, ni več enaka. Ustanovni očetje si niso mogli zamišljati, da se bo urad, katerega namen je bil izogibanje tiraniji, povezani z dedno monarhijo, spremenil v urad z ogromnimi močmi, ki jih vsak moderni predsednik podeduje (Grant 2004, 76). To ugotavljata tudi Ashbee in Ashford (1999, 88). Pravita, da je predsedniška avtoriteta rasla v času 19. stoletja. To lepo prikazuje primer Thomasa Jeffersona (1801–09), ki je pooblastil nakup francoske Louisiane, kar je več kot podvojilo velikost ameriškega teritorija, vendar pa je to odločitev sprejel brez posvetovanja s kongresom. Brez posvetovanja s kongresom je južna pristanišča blokiral in povečal število vpisanih v vojsko Abraham Lincoln (1861–65). Vloga predsednika je tako prerasla začetne okvire, njegova centralna vloga v ameriški vladi pa je osnovana na dejstvu, da je edini nacionalno izvoljeni politik in zato lahko trdi, da govori v imenu celotnega ljudstva. Ko se sestane s tujim predsednikom ali se zavzema za spremembe v ekonomiji, govori v imenu ljudstva. Vendar pa predsednik ni vsemogočen. Na nekaterih področjih je močan, na drugih pa šibak. Zato je pomembno, da njegove ustavne moči delujejo zanj (Grant 2004, 76).

Ustanovni očetje so se zavzemali za razpršenost moči in zato so ustanovili izvršilno vejo oblasti, ki bo ločena od zakonodajne ter neodvisna od nje. James Madison je videl sistem razpršitve moči, ki vključuje »checks and balances« med vejami kot proces, ki bo pomagal pri preprečitvi samovoljnih in pretiranih vladnih ukrepov. Tri veje oblasti, vendar še posebej predsednik in Kongres, bi imeli neodvisne politične osnove, motivacije in moči, ki bi jim omogočile in hkrati spodbujale, da tekmujejo med seboj (Madison 1996, 46).



Neodvisnost med izvršilno in zakonodajno vejo oblasti so zagotovili tako, da so izvršilni veji oblasti podelili moč neposredno iz ustave in ne od druge veje oblasti – 2. člen, razdelek 1, Ustave ZDA: »Izvršna oblast se prenese na predsednika Združenih držav Amerike« (United States 2005).

2. člen, razdelek 2, Ustave ZDA določa, da je predsednik Vrhovni poveljnik oboroženih sil, da je v njegovi pristojnosti, da sklepa sporazume, imenuje veleposlanike, sodnike vrhovnega sodišča in vse druge uslužbence Združenih držav (ibid.). Ustavna neodvisnost predsednika od drugih vej oblasti pa narekuje, da je on sam predmet omejitev zakonodajne veje oblasti v primeru, da postane premočan. Kot smo omenili zgoraj, je predsednik vrhovni poveljnik oboroženih sil, vendar je pristojnost razglasitve vojne izključno v rokah kongresa. Ima široke pristojnosti imenovanja, toda njegova imenovanja zahtevajo »svetovanje in soglasje« Senata, prav tako ima moč v vodenju zunanjih zadev, sklepanju pogodb, toda pristanek Senata je potreben preden pogodbe začnejo veljati (Ladd 1993, 183).

### **3.1 Predsedniške dolžnosti oz. vloge**

Kot prvo je predsednik ceremonialni *vodja države*. Narodi imajo povsod po svetu glavo države, ki predstavlja državo, sprejema tuje predstavnike. Vloga predsednika s tega vidika je podobna vlogi britanskega monarha. Vendar pa ima Velika Britanija tako glavo države kot predsednika vlade in lahko se vprašamo, ali predsednik ZDA uspešno opravlja in združuje obe vlogi hkrati. Grant (2004, 77) izpostavi, da se bolj resna kritika nanaša na težavo predsednikovega izpolnjevanja vloge nacionalnega združevalca in vodje enostrankarske vlade s kontroverzno politiko.

Predsednik je tudi *vodja izvršilne veje* oblasti. Odgovoren je za izvajanje politik in zakonov, sprejetih v Kongresu. Tako ustava kot Kongres sta prepoznala njegovo moč vodenja vsakodnevnih aktivnosti v izvršilni veji oblasti. Iz ustave, implicitno ali eksplicitno, prejme dvojno moč imenovanja in odstranitve, kot tudi primarno dolžnost, ki je noben zakon, načrt ali okoliščina ne more odvzeti – skrb za zvesto izvrševanje zakonov (Rossiter 1996, 273). Od kongresa, preko zakonodajnega mandata, kot je proračun in Zakon o računovodstvu in dedovanjem akta reorganizacije 1921, pa je predsednik prejel nadaljnjo potrditev njegovega administrativnega vodstva (ibid.). Predsednik je tako odgovoren za oblikovanje in predstavitev proračuna Kongresu, s katerim določa izdatke za različne oddelke izvršilne

oblasti. Kljub temu, da je izvršilna veja oblasti prenesena na predsednika, on sam ne zmore opravljati celotnega dela, zato so bile oblikovane tudi vladne službe, ki mu bodo v pomoč. »Predsednik potrebuje pomoč.« To je bil sklep Odbora za upravno upravljanje, ki ga je imenoval predsednik Franklin Roosevelt leta 1936 in ki je sklenil, da so obveznosti predsednika porasle in je potrebno povečati število zaposlenih (Ladd 1993, 191). Danes je predsednik odgovoren za 15 oddelkov, številne federalne agencije in komisije ter približno za 2,8 milijonov javnih uslužbencev (The White House).

Predsednik je tudi *glavni zakonodajalec*. Kljub temu, da predsednik ni del zakonodajne veje oblasti, igra veliko vlogo v zakonodajnem procesu. Ashbee in Ashford (1999, 91) ugotavljata, da je od takrat, ko je Franklin Roosevelt prevzel predsedovanje, postal za predsednike običaj, da začnejo in predlagajo zakonodajne programe, sveženj ukrepov, ki bi jih želeli uzakoniti. Predsednik ima tudi moč vplivanja na kongresnike. Njegova politična funkcija mu daje moč prepričevanja, s katero vpliva na mnoge akterje, da sprejmejo odločitve, ki so v interesu Bele hiše (Baumgartner in Jones, 1993, 241). Znotraj zakonodajnega postopka ima predsednik možnost zavrnitve zakonodaje s t.i. institucijo veta. Le-ta predsedniku omogoča, da oblikuje zakonodajo, obenem pa da s tem vedeti, kakšne so njegove preference.

Od predsednika se pričakuje vodenje Kongresa. Predsednik sam je na političnem, ustavnem in praktičnem položaju, s katerega je sposoben zagotoviti tako vodstvo in zato se pričakuje, da znotraj meja dostojnosti vodi Kongres v večini njegove zakonodajne dejavnosti. Kongres tudi ni organiziran tako, da bi vodil sam sebe in zato bi nezmožnost ali zavrnitev predsednika, da služi kot neke vrste premier, imelo za posledico šibko in neorganizirano vlado (Ladd 1993; Rossiter 1996).

Četrta vloga, ki jo opravlja predsednik, je *vodja diplomacije*. Predsednik ima primarno odgovornost pri vodenju zunanje politike ZDA. Čeprav Ustava ZDA področje zunanjih odnosov razdeli med tri organe – predsednika, kongres in senat, je vloga predsednika bistvenega pomena (Rossiter 1996, 275). Kongres uradno razglasi vojno, senat pa da soglasje k sporazumom, k imenovanju veleposlanikov in druge diplomatske predstavnike – je zapisano v 2. členu (razdelek 2) Ustave ZDA. Predsednikov primat v zunanji politiki se je razvil v 19. stoletju in leta 1936 je Vrhovno sodišče potrdilo, da ima izvršilna oblast sama pravico do pogajanj s tujimi državami (Grant 2004, 78).

Vodji diplomacije je sorodna vloga *Vrhovnega poveljnika oboroženih sil*. Predsednik je zato v miru in vojni najvišji poveljnik nad oboroženimi silami. V vojnem času mu ta položaj

omogoča obsežne pravice in z njim so bila upravičena dejanja, ki bi bila obravnavana kot diktatorska v obdobju miru. (Grant 2004, 78). V tem času njegova moč poveljevanja močno naraste in je nesorazmerna s preostalimi močmi. Predsednik odloča tudi o napotitvi sil in o poteku vojne, v obdobju miru pa postavlja, uri in napoti sile, ki jih je kongres pripravljen ohraniti (Rossiter 1996, 274). To, da je predsednik poveljnik oboroženih sil, nam lepo ponazori verovanje, ki so ga imeli tudi ustanovni očetje, in sicer, da je civilni nadzor nad vojaškimi generali potreben za nadaljnji razvoj svobodne družbe.

*Vodja stranke* je še ena izmed mnogih vlog predsednika v ZDA. Na začetku so seveda ustanovni očetje upali, da bo predsednik prost razdvajajočih vplivov strank, toda to se je izkazalo za neizbežno. Konkurenčne skupine so želele nadzorovati izvršilno oblast in že v Washingtonovem mandatu se je začel razvoj strank (Grant 2004, 79). Strankarska identifikacija lahko pomaga predsedniku pri zagotavljanju podpore kongresnikov in posledično pri uresničevanju njegovih zakonodajnih predlogov, obenem pa stranke pomagajo premostiti delitev oblasti med izvršilno in zakonodajno oblastjo. Grant izpostavi dejstvo, da kongresniki danes ne vidijo enakih ugodnosti ob nujenju pomoči predsedniku njihove stranke, kot so to videli nekoč. To naj bi bil rezultat bolj neodvisnih kampanj, ki jih tako kandidati za kongres in tisti za predsednika vodijo, upadajoč vpliv strankarske organizacije preko procesa imenovanja, ki je izveden v primarnih volitvah in fenomena »split-ticket« volitev, ki so zmanjšale naravno soodvisnost predsednika in zakonodajalcev od njihove lastne stranke. Če pogledamo še na drugo stran strankarske identifikacije, lahko vidimo, da le-ta tudi otežuje delo predsednika, kajti težko je obdržati določen konsenz o politikah in obenem izpolnjevati njegovo vlogo nacionalnega vodje.

Rossiter med vloge predsednika, ki niso ustavno določene, doda tudi *vodjo javnega mnenja*. Medtem ko služi nekaterim kot »politični poglavar«, pa kot moralni predstavnik služi vsem. Predsednik je tako glas ljudstva in kot pravi Rossiter, tisti predsednik, ki čuti priljubljeno razpoloženje in ki zazna nove tokove preden začnejo delovati, ki prakticira premeteno ekonomijo v njegovih nastopih kot tiskovni predstavnik naroda, ki se zaveda svoje edinstvene pristojnosti, da zahteva razpravo po njegovih merilih in ki govori jezik krščanske morale in ameriške tradicije, lahko utiša drugi glas ali zbor glasov v deželi.

Za predsednika lahko rečemo, da je tudi svetovni vodja, ker je na čelu vodilne države na svetu in nekateri ga lahko dojemajo kot predstavnika zahodnega sveta. Vse dokler bodo ZDA ostale

najbogatejša in najmočnejša članica, bo tudi predsednikova beseda tista, ki bo imela velik vpliv na svobodo in stabilnost mnogih drugih držav (Rossiter 1996, 276).

### **3.2 Izvršilni urad predsednika**

Ko pomislimo na izvršilni urad predsednika Združenih držav Amerike, se nam pred očmi prikaže slika uslužbencev Bele hiše, za katere lahko rečemo, da so najbolj viden del institucionalnega predsedovanja. Chandler (2000, 205) pri tem doda, da je Bela hiša najbolj vplivna in prestižna spolitizirana skupina financirana s proračunom, ki ga odobri kongres; za razliko od drugih imenovanj, njeni člani ne potrebujejo potrditve kongresa za njihovo imenovanje. Večina starejših članov te skupine so pogosto predsednikovi najbližji zaupniki vključno s tajnikom, ki organizira njegov urnik, tiskovni predstavniki, ki zagotavljajo medijem najnovejše informacije, in osebni odvetniki, ki zagotavljajo, da predsednik lahko izhaja brez posledic od osebnih kritik glede zakonitosti svojega ravnanja (Chandler 2000, 205).

Vsak dan se predsednik sooča z odločitvami, ki imajo pomembne posledice za ameriško prihodnost in da je pri teh odločitvah uspešen ter učinkovit, mu je v pomoč Izvršilni urad predsednika (EOP- Executive Office of the President<sup>7</sup>). EOP ima odgovornosti pri nalogah, ki segajo od prenašanja predsednikovega sporočila ljudstvu do promocije trgovskih interesov v tujini (The White House). Vse EOP agencije poročajo neposredno predsedniku in predsednik imenuje visoke uradnike teh agencij. Z razliko od višjih uslužbencev (Senior staff) Bele Hiše pa šefi mnogih drugih EOP enot morajo prejeti potrdilo senata – vključno s tremi člani Sveta ekonomskih svetovalcev, z direktorjem Urada za upravljanje in proračun ter s posebnim predstavnikom za trgovska pogajanja (Ladd 1993).

*Svet za nacionalno varnost* (National Security Council (NSC)) – Svet za nacionalno varnost je glavni forum, kjer predsednik s svojimi višjimi svetovalci in uslužbenci kabineta razpravlja o nacionalni varnosti ter zunanji politiki. Funkcija sveta je, da svetuje in pomaga predsedniku glede nacionalne varnosti in zunanje politike, obenem pa služi kot glavna veja predsednika pri usklajevanju teh politik med različnimi vladnimi agencijami (The White House). NSC-ju predseduje predsednik, ima pa pet rednih udeležencev: podpredsednika, državnega sekretarja,

---

<sup>7</sup> Leta 1939 ga je ustanovil Franklin D. Roosevelt.

ministra za državno blagajno, ministra za obrambo in pomočnika predsednika za nacionalno-varnostne zadeve (The White House).

*Urad za upravljanje in proračun* (Office of Management and budget (OMB)) – Urad za upravljanje in proračun je največja agencija v Izvršilnem uradu predsednika. Njegova naloga je predvsem pomagati predsedniku, da doseže svoje politične cilje, analizira proračunske zahteve, je vključen v oblikovanje politik in tudi proučuje prakse pri upravljanju agencij (Janda in drugi 1992, 436). Ko predsednik hoče doseči velike vladne spremembe, se velikokrat nasloni na sredstva osebja OMB-ja.

### **3.3 Izvršilna veja**

Izvršilna veja federalne države je sestavljena iz predsednika, njegovih ključnih pomočnikov in članov kabineta ter več kot iz treh milijonov drugih javnih uslužbencev. Te številke nam lepo povedo in nas opomnijo, da je administracija moderne vlade močno prerasla okvire, znotraj katerih je bila stoletja nazaj, zaradi česar je v sedanjem času federalna vlada daleč naokoli največji državni delodajalec. Kot pravi Ladd (1993), federalna vlada ne samo, da mora upravljati federalne programe in politike, obenem se sooča s problemi, kako voditi samo sebe.

Večji nadzor nad izvršilno oblastjo si želita tako predsednik kot tudi kongres. Za uresničevanje le-tega pa imata oba dovolj ustavne moči in političnih sredstev, s katerimi njihovi zahtevki niso prezrti. Predsednik v svojo korist uporabi moči, ki so mu bile dane z ustavo, kot je tudi moč imenovanja – z njo postavi na položaj politično vodstvo, vključno s sekretarji, ki vodijo posamezni oddelek in njihove glavne asistente (obramba, šolstvo, promet...). Na voljo mu je tudi izvršilna moč, da izda izvršilne odredbe. Kongres pa na drugi strani uporablja zakonodajno moč, s katero sprejme statut, ki igra pomembno vlogo pri nadaljnjem delovanju izvršilnih agencij in njihovih programov, določijo pa jim tudi sredstva za delovanje. Ta odnos med uradi (bureau) in kongresom bo opisan kasneje.

Za mnoge administrativne oddelke izvršilne veje je značilno, da se odzovejo po navodilih predsednika. To je predvsem značilno za oddelka kot sta Državno ministrstvo (Department of State) in Ministrstvo za obrambo (Department of defense). Izvajanje ameriške zunanje politike in skrb na nacionalno politiko sta zelo pomembni ter obsežni dejavnosti, zato je bilo potrebno povečati obseg omenjenih oddelkov z namenom, da bosta lahko opravljala raznolike

odgovornosti. Ministrstvo za obrambo je bilo in je še vedno največji oddelek, kljub temu pa je tudi Državno ministrstvo s 26.000 zaposlenimi oddelek, ki zaposluje znatno število ljudi.

Predsednik sam odloča, kdo bo vodja oz. minister posameznega oddelka. Njegove izbire sicer potrebujejo potrditev Senata, vendar pa v ameriški ustavni tradiciji Senat zagotavlja predsedniku veliko širino pri izbiri kandidatov (Ladd 1993, 213). Če je predsednik nezadovoljen z delovanjem posameznega ministra, ga lahko odpokliče in zamenja. Kljub temu pa prepoznajo predsednikovo ustavno in politično prevlado na področju zunanje politike in obrambe. So njegovi agenti.

### NEODVISNE AGENCIJE

Nekatere agencije so bile ustanovljene z drugačnimi nameni. Včasih je zaželeno, da je izvršilna agencija izolirana od političnih pritiskov in v tem primeru je potrebno, da je ustanovljena tako, da je zunaj predsednikovega nadzora. Take agencije so Zvezna rezerva – Federal reserve, Banka Združenih držav – bank of the United States.

Če si na hitro pogledamo Zvezno rezervo. Sam vrh te organizacije sestavlja Odbor guvernerjev. Sedem članov Odbora guvernerjev (Board of Governors) nominira predsednik, temu pa sledi potrditev Senata. Celoten mandat traja štirinajst let. En mandat se začne na vsaki dve leti, 1. februarja v sodih letih. Član, ki deluje ves čas trajanja mandata, ne sme biti ponovno imenovan (Board of Governors of the Federal Reserve System). Guvernerji imajo tako dolg mandat z namenom, da se jih izolira od političnih pritiskov, kajti v tem času lahko pride tudi večkrat do zamenjave predsednika države in da le-ta ne bi samovoljno menjaval guvernerje, so postavljeni za nenavadno dolg mandat. Tudi pri članih odbora so mandati zastavljeni tako, da predsednik ne more imeti večine. Članu odbora tako mandat preneha po dveh letih. Vendar pa Zvezna rezerva potrebuje predsednikovo podporo, da bodo njene monetarne politike uspešne, predsednik pa v zameno potrebuje sodelovanje Zvezne rezerve, če hoče, da so njegovi ekonomski programi ustrezno napredni (Ladd 1993, 214).

### **3.4 Evolucija izvršilne veje**

Vse od deklaracije neodvisnosti leta 1776 so se ZDA nenehno razvijale v različne smeri in spremembe so bile neizbežne. Tako kot se je vloga oblasti spreminjala, se je spreminjala in preoblikovala tudi izvršila oblast. Družba se spreminja in z njo potrebe ljudi ter delovanje

izvršilne oblasti je moralo biti tako, da je lahko zadovoljila potrebe ljudi. Izvršilna oblast je tako središče ameriške politike vse od prvega predsednika George Washingtona.

Na prvem sklicanem kongresu leta 1789 so se člani strinjali, da je potrebno vzpostaviti nekaj izvršilnih uradov, vsak urad pa bo imel svoje voditelja. Trije »organski« statuti so bili sprejeti, s katerimi so ustanovili tri veličastne urade: Zakladništva (Treasury), Države (State) in Vojne (War) – kasneje se je preimenoval in reorganiziral v Ministrstvo za obrambo leta 1947 (Moe 2002,6). Četrty urad, Ministrstvo za notranje zadeve (Department of Home Affairs), je bil viden in zapuščen s funkcijami, ki bi lahko bivale v tem uradu, vendar so bile le-te določene za druge tri oddelke (ibid.).

Danes lahko vidimo, da samo štirje od petnajstih oddelkov lahko izsledijo svoje rodove vse do predsedovanja Geoga Washingtona. V poznem 19. stoletju in v začetku 20. stoletja so bili ustanovljeni še – Ministrstvo za notranje zadeve (Department of Interior), Ministrstvo za kmetijstvo (Department of Agriculture), Ministrstvo za delo (Department of Labor), Ministrstvo za trgovanje (Department of commerce). Ostali so bili ustanovljeni po letu 1950: Ministrstvo za zdravstvo, šolstvo in blaginjo (Department of Health, education and welfare) – danes imamo Ministrstvo za zdravje in človekove pravice (Department of health and human services) ter Ministrstvo za šolstvo (Department of education) leta 1953; Ministrstvo za upravljanje stanovanj in urbani razvoj (Department of Housing and Urban Development) v letu 1965; Ministrstvo za promet (Department of transportation) v letu 1996; Ministrstvo za energijo (Department of energy) v letu 1977; Ministrstvo za šolstvo (Department of education) v letu 1979; in Ministrstvo za veterane (Department of veterans affairs) v letu 1989 (Ladd 1993, 214; USA.gov).

Izvršilni uradi v začetku niso imeli tako heterogenih nalog in obveznosti, ampak so bili omejeni na določena področja svojega delovanja, kot so na primer zunanja politika, obramba, ekonomija in pravo. Manjši obseg dela je imel za posledico manjše število zaposlenih. Ladd (1993, 215) navaja, da je Ministrstvo za obrambo zaposlovalo preko tri milijone Američanov v letu 1922. V primerjavi s tem je bila ameriška vojska skromna skozi celotno zgodovino. Danes je Ministrstvo za obrambo institucija s preko 1.4 milijoni moških in žensk na aktivni dolžnosti in z 718.000 civilnega osebja največji nacionalni delodajalec. 1.100.000 jih služi v Nacionalni gardi in Rezervnih silah, več kot 2 milijona vojaških upokojencev in njihovih družinskih članov pa prejema ugodnosti (U.S. Department of Defense).

Janda in drugi (1992, 460–462) navajajo pet razlogov, zakaj je vlada zrasla tako kot je. Le-ti so:

- *znanost in tehnologija*: razlog, zakaj je vlada tako zrasla, je povečana kompleksnost v družbi. Tudi dolgo trajajoči oddelki so morali razširiti spekter svojih aktivnosti, da so lahko sledili tehnološkim in družbenim spremembam. Take spremembe je prinesel genski inženiring;
- *poslovni predpisi*: javni odnos do poslovanja se je spremenil. Skozi večino 19. stoletja je bilo malo ali nič vladnega nadzora nad poslovanjem. Do spremembe pride proti koncu 19. stoletja, ko se Američani zavedajo, da končni produkt laissez-faire pristopa ni vedno visoko kompetenten trg, ki koristi potrošnikom. Vladna intervencija je bila sprejeta kot zaščita integritete poslovnega trga. Za uspešen nadzor nad nepoštenimi praksami je vlada potrebovala administrativne agencije. V začetku 20. stoletja so bile organizirane nove birokracije, ki so nadzorovale posamezne industrije;
- *družbena blaginja*: splošni odnos glede vladnih odgovornosti na področju družbene blaginje se je spremenil. Trajni del ameriške kulture je vera v samozaupanje. Od ljudi se pričakuje, da premagajo stisko sami, naj uspejo na svojih sposobnostih ... Zato so bili ljudje počasni pri sprejemanju vlade v vlogi »brother's keeper«;
- *vera v napredek*: v ameriškem trdnem prepričanju v ideji o napredku je moč najti veliko in močno centralno vlado. Nit, ki se vleče skozi blago ameriške kulture, je tudi vera v zmožnost reševanja sporov. Noben problem ni prevelik ali preveč zapleten. Takšen odnos je bil značilen za zavezo John F. Kennedyja leta 1961, da spravi človeka na Luno;
- *ambiciozni administratorji*: in še nazadnje ... vlada je zrasla zato, ker so šefi agencij razširili svoje organizacije in osebje, da lahko sprejme dodane odgovornosti. Vsak nov program, ki je oblikovan, vodi do nove avtoritete. Večji proračuni in osebje pa so potrebni za podporo te avtoritete.

### **3.5 Zvezna izvršilna oblast danes**

Danes je zvezna izvršilna oblast sestavljena iz 15. ministrstev ali oddelkov, ta ministrstva oz. vodje teh ministrstev pa oblikujejo svetovalno telo – kabinet. Imenovani od predsednika in potrjeni od senata so člani kabineta pogosto predsednikovi najbližji zaupniki. Poleg tega, da



vodijo večje zvezne agencije, igrajo pomembno vlogo v nasledstveni liniji za predsednikom – za podpredsednikom, za predsedujočim predstavniškega doma (Speaker of the House) in predsednikom senata se nasledstvena linija nadaljuje s kabineto po vrstnem redu kdaj so bili ustanovljeni (The White House). Vsi člani kabineta dobijo naziv sekretar – secretary, razen vodja Ministrstva za pravosodje, ki je imenovan Generalni državni tožilec. Koenig (1986) ugotavlja, da je slabotna ustavna osnova naredila razvoj oddelkov dovzeten za sile, ki škodijo kohezivnosti, ki ga koncept kabineta implicira. S pomanjkanjem ustavne in zakonske osnove se strinja tudi Ladd. Navaja, da v kontrastu s parlamentarnim sistemom, kjer kabinet kolektivno izvršuje vladno avtoriteto, le-ta v Združenih državah Amerike nima jasne upravne vloge. Predsednik sodeluje tesno s posameznimi kabinetnimi uradniki in redko s kabineto kolektivno (ibid).

Birokracija v Washingtonu ni nekaj monolitnega, ampak je konglomerat bolj ali manj povezanih oddelkov, agencij, uradov, komisij ... »The bureau« v nadaljevanju bom uporabljala besedo urad, je osnovna enota federalne administracije. Kot smo že omenili, so ministrstva – departments največje enote federalne izvršilne oblasti, vsaka od teh enot pa je še nadaljnje razčlenjena na manjše enote, kot so na primer uradi. Danes so uradi administrativne organizacije, postavljene z namenom, da upravljajo različne programe znotraj ministrstev (Ladd 1993, 224) – kot Bureau od Labor Statistic znotraj Ministrstva za delo. Urad – bureau ni samo eden od nazivov za tako administrativno strukturo. Ponekod se uporablja izraz »office, administration in/ali service«.

James Fesler (v Ladd 1993, 224) je poudaril, da so »te operacijske enote tako zelo pomembne v federalni administraciji, da bi lahko upoštevali izvršilno oblast dobesečno kot birokracijo« – to je vlado z uradi – in bi lahko obravnavali oddelčne in predsedniške ravni samo kot nadgradnjo. Večina ministrstev je tako res zbirka uradov, nekateri uradi pa so tudi starejši od ministrstva, v katerem so trenutno locirani. Urad za upravljanje z zemljišči (Bureau of Land Management) je bil ustanovljen leta 1812, trinajst let pred Ministrstvom za notranje zadeve, katerega del je zdaj.

Spekter vladnih dejavnosti je skoraj brez meja in da lahko vse te programe razumemo, je potrebno pogledati globlje v ministrstva na posamezne urade, kajti vse več je zahtev in nalog, ki so razpršene po teh uradih. Za predsednika in njegov kabinet imajo sekretarji pogosto manj trajne vloge v zveznih programih, kot jih imajo vodje vladnih uradov. Predsednik lahko služi en mandat, največ dva, sekretarji, ki jih imenuje na glavne položaje izvršilnih oddelkov, pa

imajo v povprečju še krajše mandate (Ladd 1993, 226). Politične usmeritve, ki prihajajo do uradov od predsednika, sekretarja ali njegovega asistenta so kratkoročne in epizodne, kar je nasprotno odnosu med uradom ter političnimi interesi, ki imajo svoj delež v programu in je trajen (ibid.).

Poseben odnos je tudi med kongresom in uradom. Moč v kongresu je močno fragmentirana, razširjena med skoraj 300 odborov in pododborov. Vsak urad (bureau) pa pade pod nadzor enega ali več pododborov, ki oblikujejo zakonodajo, ki definira programe uradov in zagotavlja finančna sredstva. Vodja pododborja je tako pozoren na delovanje urada in lahko skrbi globoko o njem, ker je pomemben za njih in ker s tem pridobijo moč. Tukaj je torej ta simbioza med kongresom in uradom. Člani kongresa in vodje urada potrebujejo drug drugega.

Poleg neodvisnih agencij, ki sem jih omenila podpoglavju 3.3.(Federal Reserve System), so v izvršilni veji oblasti ustanovljene tudi številne fundacije in instituti, ki promovirajo znanost in štipendiranje. Eden takih je Smithsonian Institution. Ustanovljen je bil leta 1846 z aktom kongresa kot »ustanova za povečanje in širjenje znanja«. Kongres je odgovornost za vodenje administracije tega instituta zaupal v roke Odbor Regentov, ki ga sestavljajo predsednik vrhovnega sodišča Združenih držav Amerike, podpredsednik Združenih držav Amerike, trije člani Senata, trije člani predstavniškega doma in devet državljanov (Smithsonian Institution). Ustanovitev tega instituta in še mnogih drugih – Nacionalna znanstvena fundacija, Nacionalni zavodi za zdravstvo, Nacionalna ustanova za umetnost, Nacionalna ustanova za humanistiko – pa je bila posledica vlaganja federalne vlade v znanost in umetnost po drugi svetovni vojni.

## **4 VELIKA BRITANIJA – PREMIER IN IZVRŠILNA OBLAST**

Večina evropskih demokracij ima parlamentarni sistem, ki je v osnovi zelo drugačen od predsedniškega. Najpomembnejša značilnost parlamentarnega sistema je ta, da je izvršilna oblast izbrana v parlamentu in je odvisna od zaupanja parlamenta za svoje preživetje. Volivci izvolijo parlament, ki je tako edino predstavniško telo, ki predstavlja neposredno voljo ljudi.

Izvršilna oblast v parlamentarnem sistemu je kabinet, ki deluje pod vodstvom premierja in katerega vloga je drugačna od predsednikove vloge, ki smo jo opisali zgoraj. Kot smo že omenili v drugem poglavju, so v predsedniškem sistemu člani kabineta imenovani od predsednika in mu služijo. Tako so lahko med člani kabineta tudi tisti, ki pridejo s kongresa, vendar pa ni dovoljeno opravljati dveh funkcij hkrati in morajo slednjo opustiti. V Veliki Britaniji pa ni tako natančne delitve, kajti tukaj člani parlamenta oblikujejo kabinet. V parlamentarnem sistemu premier in postavljeni ministri obdržijo svoj sedež v parlamentu, kot tudi pravico do glasovanja, medtem ko opravljajo funkcijo v izvršilni veji oblasti.

Novi kabinet mora preživeti glasovanje o zaupnici. Ponekod to ni potrebno. V takih primerih je kabinet formalno imenovan od šefa države, v Veliki Britaniji od kraljice in se domneva, da ima kabinet zaupanje parlamenta razen, če slednji izrazi pomanjkanje zaupanja (Steiner in Crepaz, 2007, 79).

### **4.1 Predsednik vlade in njegove vloge**

Vloga predsednika vlade v britanskem sistemu je kvalitativno drugačna od vloge predsednika ZDA. Medtem ko služijo kot vodje nacionalne vlade, britanski predsedniki vlade dolgujejo kot člani parlamenta svojo izvolitev volivcem 650 volilnih okrožij in za razliko od predsednika ZDA premier na koncu dolguje svoj položaj moči in popularnosti njegove politične stranke na nacionalni ravni (Lanoue in Headrick 1994,191). Posebnost britanskega sistema vlade je, da je osnovan na nepisani ustavi. To pomeni, da ustava ni kodificirana v enem samem dokumentu, kot to poznamo v Sloveniji, ampak je konglomerat mnogih dokumentov in kar je najbolj pomembno za razvoj urada predsednika vlade, konvencij, ki so postale sprejete prakse. Te konvencije so tudi ustvarile funkcijo premierja in njegov urad, kot tudi pooblastila. Brandt (2002, 193–194) navede najpomembnejše konvencije, ki zagotavljajo izjemna pooblastila predsedniku vlade. Le-ta so:

»Predsednik vlade mora biti član spodnjega doma ali pa uživati njegovo podporo«: prvotno je bila ta funkcija namenjena omejitvi moči vlade, vendar je zaradi moderne strankarske discipline in prevladovanja plačanih poklicnih politikov v spodnjem domu v primeru, ko je tam zagotovljena večina, podpora spodnjega doma avtomatska;

»Predsednik vlade imenuje in razrešuje vse vladne ministre«: predsednik vlade ima tudi pooblastila v zvezi z imenovanjem višjih sodnikov in mnogih drugih pomembnih javnih funkcij, tako tudi določa status in hierarhično mesto drugih ministrov;

»Predsednik vlade določa s čim se ukvarja kabinet, formulira njegove odločitve in razporeja delo kabineta«: zaradi tega lahko kabinet odide na obravnavanje kakšnih zadev, zaupa manjšim skupinam ministrov oziroma uslužbencev javne uprave;

»Kabinet servisira sekretariat«: sekretar kabineta, stalni uslužbenec je tudi vodja državne uprave in poroča predsedniku vlade;

»Predsednik vlade lahko predlaga kraljici, naj razpusti parlament, ne da bi se posvetoval s kabinetom«: tako lahko predsednik vlade izbira datum splošnih volitev;

»Ministri osredinjajo svojo energijo na zadeve svojih resorjev«: redki imajo znanje in potreben čas, da bi se ukvarjali z zadevami zunaj njihovih resorjev;

»Predsednik vlade je vodja notranje varnostne službe«;

»Predsednik vlade je posrednik med kraljico in vlado«;

»Predsednik vlade je najpomembnejši javni govorec države in ima kot tak edinstven dostop do sredstev javnega obveščanja«.

Moderni urad premiera tako poseduje veliko koncentracijo moči, Brandt (2002) pa pravi, da je obseg pooblastil, ki so po konvenciji podeljena modernemu predsedniku vlade, sporna. Izpostavi, da v času med volitvami, razen intervencije monarha in malo verjetne zavrnitve s strani spodnjega doma, ni formalnih mehanizmov za omejevanje moči predsednika vlade, ki je na čelu večinske vlade. Poleg vseh pooblastil, ki jih ima predsednik vlade, je za uravnoteženo delovanje potrebno določiti tudi omejitve pooblastil predsednika, s čimer se prepreči samovoljno uporabljanje pooblastil. Eno takih omejitev je intervencija kraljice v izjemnih primerih.

Pomembna vloga premierja in če lahko rečemo njegovega pokroviteljstva je moč, da izbere znatno število politikov, večino iz House of Commons, ki nato oblikujejo vlado. Vendar se je potrebno zavedati širine pokroviteljstva. Glede na število pridobljenih sedežev, lahko ena tretjina do ena četrtna članov zmagovite stranke na splošnih volitvah realistično pričakuje imenovanje na nov položaj (Coxall in Robins 1998, 249), preostali del pa lahko poskusi srečo drugič. Coxall in Robins (1998, 255) strneta sedem vlog premierja, poleg že zgoraj omenjene. Le-te so:

- *izvoljen s strani ljudstva*: avtoriteta premierja izhaja iz njegovega položaja, da je voditelj stranke, ki je pridobila parlamentarno večino na splošnih volitvah. Voditelj stranke z absolutno večino pridobi ustavni status prvega ministra monarha;
- *imenuje vlado* (in še veliko ljudi na položaje nacionalne eminence): premier zaposli, premeša in razreši ministre; določi položaj na lestvici – »pecking order« – kabineta, kar je označeno s sedežnim redom v kabinetni sobi;
- *usmerja vlado*: premier vodi in koordinira vladne politike ter strategije; zagotavlja gonilno silo v kabinetu, izvaja pomemben vpliv nad agendo kabineta. Premier ima poseben interes za ekonomske, obrambne in zunanje politike ter lahko poseže v posamezna ministrstva, ima pa tudi posebne odgovornosti na področju nacionalnega varovanja;
- *organizira vlado*: to lahko vključuje odpravo starih in oblikovanje novih ministrstev;
- *zahteva razpustitev parlamenta od monarha*: to se običajno zgodi po posvetovanju s starejšimi ministri. To je pomembna moč, ki premierju omogoča, da skliče splošne volitve v trenutku največje koristi njegovi ali njeni stranki;
- *nadzoruje House of Commons*: to se dogaja skozi vodstvo večinske stranke in njenim discipliniranim volilnim obnašanjem;
- *zagotavlja vodstvo naroda*: to je najbolj očitno med nacionalnimi krizami in ključnimi mednarodnimi pogajanjmi, vendar se ta vloga kaže tudi v premierjevem sprejemanju tujih voditeljev in v njegovih uradnih obiskih v tujini. Premier ima tudi visoki politični profil zaradi pogostega nastopanja v medijih.

Na tej točki je vredno omeniti, da je glavni razlog, da je premier v Veliki Britaniji močnejši kot pa predsednik ZDA, v predsedniškem sistemu, predvsem zaradi politične posledice »zlite« izvršilne in zakonodajne oblasti, ki je v nasprotju z ustavno ločeno izvršilno in zakonodajno vejo v ZDA. Zato ima tudi premier nadzor nad zakonodajno vejo, medtem ko se ameriški

predsednik sooča z ustavno neodvisnim kongresom, v katerem predsednikova stranka morda ni v večini.

## **4.2 Urad predsednika vlade**

Tako kot predsednik ZDA ima tudi premier urad z zaposlenimi, ki mu pomagajo pri vsakodnevnih opravkih. Premier ima približno 100 osebnih sodelavcev, od tega pa je večina višjih uradnikov in svetovalcev. Ljudje, ki služijo samo premierju, tako oblikujejo Urad predsednika vlade in jih lahko razdelimo v štiri skupine.

Prvo skupino sestavlja »The Private Office« in jo sestavlja šest javnih uslužbencev. Njihova naloga je, da podpirajo premierja na kakršen koli način se to od njih zahteva. The private office obravnava vse korespondence premierja, ki potujejo ven in noter ter osebni tajnik poskuša biti poleg njega ves čas in na vseh sestankih (Jones 1985, 80). Lahko rečemo, da ta skupina deluje kot vratar za vse informacije, ki potujejo do premiera, kot tudi za tiste, ki gredo od njega. So senca premiera, kajti nenehno delajo zapiske vseh pomembnih pogovorov, ki jih ima z ministri. The private office skrbi, da je odnos med premierjem ter na drugi strani Whitehall, Parlamentom in javnostjo gladek ter čim bolj učinkovit (Coxall in Robins 1998, 255).

Druga pomembna skupina v Uradu predsednika vlade je »Press Office«. V današnjem svetu je pretok informacij zelo pomemben kot tudi hiter in zato je tudi vloga tiskovnega urada bistvena naloga vlade. Naloga te skupine je, da skrbi za odnos premiera do medijev, kot tudi za prenos vladnih informacij širši javnosti. Zaradi osrednje vloge tiskovnega urada pri predstavljanju vladnih politik medijem so bili nedavni imetniki tega položaja bližnji zaupniki premiera (Coxall in Robins 1998, 255).

»The Political Office« je tretji element predsednikovega urada. Ukvarja se z vsemi zadevami, ki so povezane s premierjem in z njegovim položajem strankarskega politika. Nenehno so v stiku s sedežem stranke, s strankami v volilni enoti – vključno s premierjevo volilno enoto – in na splošno s strankarskim razvojem v Westminsteru ter v državi (Coxall in Robins 1998, 256).

»The Policy Unit«, ki je bila ustanovljena leta 1974 (Blick in Jones, 2007), zagotavlja politike in analize ter svetovanje premierju. Njen namen je kritično komentiranje oddelčnih predlogov,

dajanje prednosti novim idejam in identifikacija novih področij, ki so potrebni pozornosti ter spremljanje političnih predlogov (Coxall in Robins 1998, 256).

Premier tudi imenuje posebne svetovalce, ki predstavljajo zadnjo skupino predsednikovega urada. Naloga svetovalcev je, da pomagajo, kjer se delo vlade in vladne stranke prekriva in kjer ne bi bilo ustrezno za stalne javne uslužbenke, da sodelujejo. Svetovalci so tako dodatni vir nudenja pomoči premierju z vidika, ki je bolj politično angažiran in politično zaveden, kar pa ne bi bilo dostopno premierju iz stalne državne uprave (The National Archive 2009).

Majhna neformalna skupina svetovalcev se imenuje »Kitchen Cabinet«. To so premierjevi najbližji zaupniki in tvorijo nekakšen krog prijateljstva, kajti premier v njih išče osebno podporo kot tudi nasvete. Kljub svoji neformalnosti naj bi imel Kitchen Cabinet veliko moč.

### **4.3 Kabinet**

*"The Cabinet is the core of the British constitutional system. It is the supreme directing authority. It integrates what would otherwise be a heterogeneous collection of authorities exercising a vast variety of functions. It provides unity to the British system of government."* – Sir Ivor Jennings

Kot pravi Sir Ivor Jennings, je kabinet jedro britanskega ustavnega sistema. Kabinet je odbor v središču britanskega političnega sistema in je najvišji organ odločanja v vladi (Cabinet Office). Kabinet je telo, ki je odgovorno parlamentu in ki oblikuje politike ter koordinira delo posameznih vladnih resorjev in kot pravi Brandt (2002, 194), je kabinet stvaritev konvencij in nima nobenih pravnih pooblastil. Če pogledamo nazaj, vidimo, da je kabinet nastal v 17. stoletju z namenom, da pomaga monarhu pri vladanju, danes pa je kabinet predvsem sredstvo predsednika vlade.

Predsednik vlade je torej tisti, ki kraljici predlaga vsa imenovanja in razrešitve v kabinetu ter je pri tem tudi načeloma svoboden. Kar to pomeni je, da ima premier svobodo izbire v svojih rokah in po svoji presoji izbere kandidate za posamezne položaje, vendar je dejansko njegov spekter izbire omejen na člane njegove stranke, kot zmagovalne stranke in tudi večino morajo sestavljati člani spodnjega doma, kar lepo pokaže, da ni striktno delitve med zakonodajno in izvršilno vejo, kot je to v predsedniškem sistemu. Kabinet je navadno sestavljen iz 20 do 30 ministrov, mednje pa sodijo vodje pomembnih vladnih resorjev in določeni drugi nosilci visokih položajev (Brandt 2002, 196; Coxal in Robins 1998, 257).

Delo kabineta v parlamentarnem sistemu se podobno kot v predsedniškem delegira odborom ali pododborom zaradi obsega nalog in njihove kompleksnosti, kar je posledica moderne vlade. Obstajata dve vrsti formalnih odborov kabineta, in sicer (Brandt 2002, 196):

- »ad hoc« odbori, ki so začasni in so ustanovljeni zato, da se ukvarjajo s kakšnim posebnim vprašanjem;
- imenovani stalni odbori (za obrambo, zunanjo politiko, gospodarsko strategijo in zakonodajo).

Gmota odločitev je tako v rokah odborov kabineta. Heywood (1997, 329) pravi, da je v Veliki Britaniji in tudi drugje polni kabinet le središče kabinetnega sistema, ki obsega komiteje s specialisti, ki so sposobni preučiti politične predloge podrobneje in globlje, kot je možno v kabinetu samem.

#### ENOSTRANKARSKI VEČINSKI KABINETI

Velika Britanija je primer vlade, kjer ena sama stranka dobi večino<sup>8</sup> v parlamentu in oblikuje kabinet sama. V Britaniji tako splošne volitve dajo absolutno večino sedežev v House of Commons samo eni stranki – to je lahko Labour Party ali pa Conservative party. Če ima samo ena stranka večino v spodnjem domu parlamenta, je sestava kabineta enostavna zaradi strankarske discipline. Večinska stranka tako preprosto sestavi kabinet.

Steiner in Crepaz primerjata tukaj pot britanskega premierja z »nenavadno« potjo ameriške Bele Hiše. Ugotavljata, da je kar nekaj ameriških predsednikov, ki so postali predsedniki brez predhodnih izkušenj v Washingtonu.<sup>9</sup> Britanski premier ima dolgo pripravništvo v House of Commons, preden začne z mandatom predsednika vlade. Toda, katera karierna pot je bolj zaželjena?

Ameriški predsednik, ki pride od zunaj, lahko prinese nov »veter«, toda ta prednost je sopotnica slabosti – pomanjkanje znanja, kar se lahko kaže kot veliki pomanjkljivosti. Razlika med Veliko Britanijo in Ameriko je tudi v vlogi opozicije. V Veliki Britaniji vse dokler ima vladna stranka večino v parlamentu, lahko nadaljuje katerekoli politike, ki so ji v interesu. Pod britanskim sistemom enostrankarski večinski kabinet vlada z absolutnim mandatom. Ta mandat je podprt z normo o kolektivni odgovornosti, ki pravi, da morajo vsi člani kabineta podpirati uradno vladno linijo (Steiner in Crepaz 2007, 81).

---

<sup>8</sup> (50 % + 1).

<sup>9</sup> Jimmy Carter, Ronald Reagan, Bill Clinton in George W. Bush.



V kontrastu s tem je v Združenih državah Amerike prvi interes kongresnika njegov ali njena volilna enota in ne njen ali njena stranka, kajti elektorski uspeh je tisti, ki zagotovi politično vidnost in ne strankarska lojalnost. Kot rezultat tega imajo kongresniki tendenco, da si kot prvo zagotovijo podporo svoje volilne enote pogosto s t.i. »pork barrel«<sup>10</sup> projekti preko izkazovanja partijske lojalnosti (ibid). V ZDA je razlika med vladajočimi in opozicijskimi strankami manj jasna kot v Veliki Britaniji.

Nekateri avtorji pa so mnenja, da se je britanska vlada razvila v smeri »prime ministerial government« ali pa tudi v »presidential government« (Crossman, Benn v Heywood 1997, 326).

Argument »vlada premierja« pravi, da premier dominira pri vladnih odločitvah, na drugi strani pa imamo »vlado kabineta«, kjer člani kabineta skupaj sprejmejo odločitve in so enako odgovorni zanje.

#### **4.4 Ministri, ministrstva**

Ministri so politični in ustavni vodje svojih oddelkov, ki so sestavljeni iz stalno zaposlenih uradnikov (Coxall in Robins 1998, 275). Pod ministrskim moštvom je telo javnih uslužbencev, ki jih vodi glavni sekretar. Sekretar je svetovalec ministru pri politikah, vendar je odgovoren za vsakodnevno delo oddelka, njegove zaposlene, organizacijo in je tudi njegov računovodja.

Kot smo že omenili, predsednik vlade predlaga kraljici imenovanja za ministre, tako da je kraljica tista, ki po nasvetu predsednika vlade določi število in nazive ministrov. Minister je seveda član parlamenta in to ima lahko za posledico uslužnost spodnjega doma do izvršilne veje oblasti. V izvršilni veji obstaja tako približno 100 ministrov, ki so razvrščeni (Brandt 2002, 197–199):

- ministri v kabinetu: □ večina ministrov vodi največje in najpomembnejše resorje, toda nekateri položaji so po tradiciji brez resorjev in jih lahko prevzame ali koordinira predsednik vlade (svetnik vojvodinje Lancaster). Vodja spodnjega doma je tudi član kabineta in je odgovoren za vladna opravila v spodnjem domu. Najpomembnejše

---

<sup>10</sup> Izraz, ki je uporabljen, ko se politiki ali vlade neuradno zavezujejo projektom, ki koristijo državljanom v zameno za podporo ali donacijo kampanji. Ta poraba koristi predvsem potrebam majhne skupine navkljub dejstvom, da so uporabljena sredstva celotne skupnosti (Investopedia).

resorje vodijo državni sekretarji, to so nasledniki mogočnih nosilcev služb, ki jih je ustvaril Henrik VII, da bi z njihovo pomočjo nadziral vlado;

- državni ministri: le-ti so v resorjih drugi po položaju in so ponavadi zadolženi za partikularna področja;
- parlamentarni državni podsekretarji: pri čemer je vodja resorja državni sekretar;
- parlamentarni sekretarji: navadno so člani spodnjega doma in so pomočniki vodij resorjev;
- parlamentarni privatni sekretarji: to so člani parlamenta, ki delujejo kot neplačani pomočniki posameznih ministrov;
- »Whips«: nadzirajo strankarsko disciplino in predstavljajo kanal za komuniciranje med vlado in poslanci spodnjega doma brez funkcij;
- Najvišji državni pravnik □ »Law Officers« vrhovni javni tožilec – »attorney general«: najvišji državni pravnik ter pomočnik državnega tožilca. Obstaja še ustrezna škotska državna pravnik. Vrhovni javni tožilec ima naslednja pooblastila:
  - zastopa interese vlade v civilnih postopkih;
  - je tudi tožilec pri pomembnih kazenskih postopkih. Po zakonu je potrebno njegovo soglasje za preganjanje določenih prestopnikov;
  - neodvisno od svoje vloge vladnega pravnika lahko sproža pravne postopke v imenu splošnega »javnega interesa« bodisi na lastno pobudo ali na osnovi zahteve kogarkoli iz javnosti;
  - vrhovni javni tožilec lahko posreduje v kateremkoli pravnem postopku, da predstavi stališče vlade, in lahko postavlja pravna vprašanja pozivnemu sodišču, ki je obdolženo osebo spoznalo za nedolžno.

»Oblasti ne izvajajo ministrstva kot taka, temveč ali kraljevina sama ali pa posamezni ministri, v čemer odseva doktrina o ministrski odgovornosti.« (Brandt 2002, 199). Tudi zakonov ali konvencij o organizaciji ministrstev ni in tako lahko vlada ministrstva svobodna ustanavlja in ukinja. Na zadevo se včasih gleda kot na »kraljevo prerogativo«, vendar pa je lahko pravica kraljevine, tako kot katerekoli druge privatne organizacije, da se organizira tako, kot želi, s čimer je izražena možna slabost naše nekonvencionalne ustave.« (Brandt 2002, 199).

Oddelki naj bi bili vodeni od ministrov zato, da se s tem ohrani ministrska odgovornost, vendar pa je moč opaziti trende, da se razne funkcije prenašajo na raznovrstna telesa, ki

opravljajo naloge v imenu ministrstva. Pomembno je poudariti to, da je velika večina izvršilnih funkcij izvedena v izvršilnih agencijah, ki so bile ustanovljene pod »Next Step programme« (Coxall in Robins 1998, 277), da bi izboljšale upravljanje v vladi in izvrševanje storitev. Oddelki znotraj ministrstev morajo sprejeti veliko odločitev – od relativno majhnih do nedvoumno velikih – in to ni le naključje (ibid.). Kadarkoli so nove odgovornosti ustanovljene v zakonodaji, jih parlament podeljuje oddelkom.

Nekatera ministrstva in ministri imajo tako kot v ameriškem sistemu korenine globoko nazaj. Ministrstvo za finance in lord kancler imajo izvor v srednjem veku. Notranje in zunanje ministrstvo sta proizvoda devetnajstega stoletja brez zakonite podlage (Brandt 2002, 199).

Seznam vladnih oddelkov in ministrov (Cabinett Office):

- Predsednik vlade – First Lord of the Treasury and Minister for the Civil Service;
- Namestnik predsednika vlade – Lord President of the Council;
- Finance (HM Treasury);
- Ministrstvo za sodstvo (Ministry of Justice);
- Ministrstvo za notranje zadeve (Home Office);
- Ministrstvo za obrambo (Ministry of Defense);
- Oddelek za poslovanje, inovacije in sposobnosti (Department for Business, Innovation and Skills);
- Oddelek za delo in pokojnine (Department for Work and Pensions);
- Oddelek za energijo in podnebne spremembe (Department of Energy and Climate Change);
- Oddelek za zdravje (Department of Health);
- Oddelek za šolstvo (Department for Education);
- Oddelek za skupnost in lokalno samoupravo (Department for Communities and Local Government);
- Oddelek za promet (Department for Transport);
- Oddelek za okolje, hrano in podeželje (Department for Environment, Food and Rural Affairs);
- Oddelek za mednarodni razvoj (Department for International Development);
- Oddelek za kulturo, medije in šport (Department for Culture, Media and Sport);
- Urad za Severno Irsko (Northern Ireland Office);

- Urad za Škotsko (Scotland Office);
- Urad za Wales (Wales Office);
- Minister brez listnice (Minister without Portfolio (Minister of State));
- Urad vodje House of Lords (Office of the Leader of the House of Lords);
- Urad vodje Commons (Office of the Leader of the Commons);
- Vladni urad (Cabinet Office);
- Sodni uradniki (Law Officers);
- Whips – House of Commons;
- Mladinski lordi financ (Junior Lords of the Treasury);
- Pomočniki Whipsov (Assistant Whips);
- Whips – House of Lords;
- Baronese in lordni na čakanju (Baronesses and Lords in Waiting).

#### **4.5 Kraljica in vlada**

Kot vodja države mora ostati kraljica nevtralna do političnih zadev, ne more voliti kot tudi kandidirati na volitvah. Vendar pa ima kraljica pomembne obredne in formalne vloge do vlade Združenega kraljestva. Formalni stavek »Queen in Parliament« se uporablja za opis britanske zakonodaje, ki je sestavljena iz suverena, spodnjega in zgornjega doma parlamenta. Dolžnosti kraljice so, da odpira vsako novo zasedanje parlamenta, razpusti parlament pred splošnimi volitvami in odobri naročila ter razglase preko Tajnega sveta (The Official Website of The British Monarchy).

Kraljica ima tudi poseben odnos do premierja, ne glede na strankarsko usmerjenost in ohranja pravico, da imenuje in se redno srečuje z njim. Kljub temu, da je ustavni monarh, ki ostaja politično nevtralen, je kraljica redno občinstvo premierju med njegovim mandatom in igra pomembno vlogo pri mehanizmu sklicevanja na novih splošnih volitvah (The Official Website of The British Monarchy). Kraljica ima tako pravico kot tudi dolžnost, da izrazi svoje poglede na vlade zadeve.

Kot smo že omenili, lahko kraljica razpusti parlament. Premier lahko tako kadarkoli zaprosi kraljico, da le-ta razpusti parlament. Pri imenovanju premierja je suveren, voden z ustavnimi konvencijami. Poglavitna zahteva je najti nekoga, ki lahko poveljuje zaupanje spodnjega doma (The Official Website of The British Monarchy). To se lahko zagotovi tako, da se imenuje voditeljja stranke z absolutno večino sedežev v House of Commons.

Ko je potencialni predsednik vlade poklican v Buckinghamsko palačo, ga kraljica vpraša, ali bo ona oblikovala vlado. Po tem, ko je nov premier imenovan, bo »the Court Circular« zapisal, da »the Prime Minister Kissed Hands on Appointment« (ibid.).

## 5 SKLEP

V sklepu bom izpostavila prednosti in slabosti predsedniškega kot tudi parlamentarnega sistema. Če začnemo s predsedniškim sistemom, Steiner in Crepaz (2007, 103) opredelita kot prednost to, da so zakonodajni termini (terms) določeni. Državljeni tako vedo, da na vsake štiri leta sledijo predsedniške volitve. Z določenega vidika to lahko zagotavlja izvršilno stabilnost, vendar ima to lahko tudi slabosti. Če so zakonodajni vidiki določeni, to lahko predstavlja tudi togost sistema in nezmožnost vpeljati spremembe. Ko enkrat predsednik zmaga na volitvah, ni nobenega mehanizma, razen ustavne obtožbe, s katerim bi ga odstavili s položaja.

Kot drugo prednost lahko vidimo neposredne volitve, preko katerih je izvoljen predsednik in zaradi česar je viden kot zastopnik celotnega ljudstva oz. večine. V parlamentarnem sistemu premier ne more trditi, da ima tak neposreden mandat, kot ga ima ameriški predsednik. Predsedniška vlada je omejena vlada, kar je rezultat delitve moči. Ustanovni očetje so zagotovili, da so predsedniške moči nadzorovane, zato so tudi ustanovili ločene institucije in tako nobena od institucij ne more prevladovati nad drugo. Tudi ta prednost ima svoje slabosti. Steiner in Crepaz (2007, 104) pravita, da ravno zaradi delitve moči pride do zastoja. Pravita, da je to še posebej pomembno, če obstajata dve nepovezani večini med predsednikom in dvema domovoma parlamenta, kar pomeni, da je en ali pa celo oba domova v drugačni stranki kot tisti od predsednika. Slabost, ki izhaja iz slednje je tudi, če obstajata dve nepovezani večini, kdo je potem odgovoren za oblikovanje politik.

Kot zadnja slabost predsedniškega sistema pa je ta, da deluje v okolju z majhno strankarsko lojalnostjo. Da si zvest član stranke, ne zagotovi uspeha na volitvah. Prvi interes kongresnika je njegov ali njena volilna enota in ne njen ali njena stranka. Pogosto se je »tekmovanje proti Washingtonu« izkazalo za uspešno za nekatere politike v Ameriki.

Za primerjavo si pogledjmo še prednosti in slabosti parlamentarizma. Lahko bi poudarili prednosti, ki pridejo s fuzijo moči med izvršilno in zakonodajno oblastjo. Kot smo že prej omenili, po parlamentarnih volitvah večinska stranka oblikuje vlado in da premiera, kar vodi do mešanja moči med izvršilno in zakonodajno vejo oblasti. To pomeni, da ni zastojev, kakršni so lahko v predsedniškem sistemu, oblikovanje politik je uspešnejše in jasna

odgovornost znotraj vlade. V parlamentarnem sistemu z dvema strankama je očitno kdo je odgovoren za izide.

Druga prednost parlamentarnega sistema je, da deluje v okolju močne strankarske lojalnosti. Vendar pa je tudi v parlamentarizmu moč najti slabosti v prednostih, ki smo jih našli. Ravno zaradi fuzije moči v parlamentarnem sistemu bi lahko rekli, da je zato ogromno moči v rokah izvršilne veje oblasti (Steiner in Crepaz 2007, 105). Tisti, ki so bolj za omejeno vlado, bi bili zaskrbljeni z močmi, ki jih ima premier. Kot drugo v parlamentarnem sistemu izvršilna oblast izhaja iz zakonodajne oblasti in je njej tudi odgovorna. Zakonodajna veja oblasti lahko zruši vlado z glasovanjem o nezaupnici.

Ko pride do izbiranja med predsedniškim sistemom in parlamentarnim, gre predvsem za izbiranje na podlagi prednosti in slabosti. Če je uspešno oblikovanje politik bolj pomembno kot dolge debate, je parlamentarni sistem primernejši. Če so bolj pomembne demokratične debate, neposredne volitve predsednika in delitev moči kot pa uspešno oblikovanje politik, je predsedniški sistem primernejši (Steiner in Crepaz 2007, 105).

Sistema lahko primerjamo tudi glede stabilnosti in fleksibilnosti. Če je zaželena stabilnost, bo to dostavil predsedniški sistem, medtem ko bo parlamentarni sistem vedno dostavil »revolucionarno rezervo«, ki bo morda priročna, če bo sprememba v izvršilni avtoriteti potrebna (ibid.).

## 6 ZAKLJUČEK

Po analizi vlade (izvršilne oblasti) v predsedniškem in parlamentarnem sistemu lahko rečemo, da je moč videti spremembe v samih značilnostih obeh institucij vlad, kot tudi v obsegu dejavnosti, ki ga le-te opravljajo in v porastu obveznosti, ki so dane izvršilni veji oblasti v obeh sistemih. Danes se zaradi obsega dela moderne vlade vse več nalog delegira odborom, kajti ministrstva sama niso zmožna dela v takih obveznostih. Če začnemo na začetku, vidimo, da je osnovna razlika že v sami instituciji vlade tako v predsedniškem kot tudi v parlamentarnem sistemu. V predsedniškem sistemu ni vlade kot kolektivnega organa, kajti nosilec vladne dejavnosti je predsednik sam, ki je obenem tudi vodja države. Na drugi strani pa imamo v parlamentarnem sistemu predsednika vlade. Vlada kot kolektivni organ pa upravlja državo, medtem ko državni poglavar državo ne upravlja, ampak jo vodi.

Razlike so tudi v samih značilnostih. V predsedniškem sistemu je predsednik izvoljen s strani naroda kot celote in lahko reče, da govori v imenu celotnega naroda. Izvoljen je tudi neodvisno od zakonodajnega telesa. Celotna zadeva pa je drugačna v parlamentarnem sistemu. Predsednik vlade v parlamentarnem sistemu ni izvoljen s strani ljudstva, tako kot predsednik v Ameriki, ampak je s strani ljudstva izvoljena njegova stranka, ki je dobila večino na parlamentarnih volitvah, ta stranka pa nato da premierja. Volilni aspekt izvršilne oblasti nam lepo pokaže še eno pomembno razliko – delitev moči. V predsedniškem sistemu imamo delitev moči in v skladu s tem noben član ne more zasedati v več kot eni veji oblasti hkrati. V parlamentarnem sistemu in kot smo videli na primeru Velike Britanije, pa ni tako striktna delitve moči, kajti tukaj člani parlamenta oblikujejo vlado. V slednjem gre tako za združitev moči in ne za delitev moči.

Kot smo ugotovili že v začetnih poglavjih, predsedniški sistem zaradi ločevanja in ne združevanja povzroči, da je proces javnega odločanja pogosto predmet zamude, nepredvidljivosti in zastojev. Ferfila to opiše tako: »Za predsedniški sistem ni značilna uspešnost in učinkovitost, ampak temelji na pogajanjih, kompromisu in vzdržljivosti, saj interakcija med tremi vejami oblasti ustvari sistem vladanja, v katerem uspeh ni vedno zagotovljen in kjer uresničitev političnih pobud lahko traja leta in leta«. Po drugi strani pa je parlamentarna vlada popularna oblika vlade in model za zakonodajno-izvršilne odnose po vsem svetu zaradi enostavnega delovanja in ponuja učinkovit proces vladanja. Kot je zapisano



v sklepu in to podata tudi Steiner in Crepaz, je parlamentarni sistem primernejši, če je uspešno oblikovanje politik bolj pomembno kot pa dolge debate.

Tukaj lahko preverimo obe hipotezi, ki sem ju zastavila na začetku pisanja naloge.

**Hipoteza 1:** Parlamentarni sistemi vlad so manj stabilni kot predsedniški.

Da so parlamentarni sistemi vlad manj stabilni od predsedniškega sistema bi lahko sklepali na podlagi tega, da ob izgubi večine v parlamentu in zaradi lažje razpustitve vlade v parlamentarnem kot pa v predsedniškem sistemu pride lahko tudi do pogostejših zamenjav vlade v parlamentarnem sistemu kot pa v predsedniškem. Vlada v parlamentarnem sistemu je tudi močno odvisna od parlamenta in njegovega zaupanja. Če pogledamo v predsedniški sistem, vidimo, da »so stabilni glede političnega preživetja predsednika in vlade, saj se ga lahko odpokliče le v primeru velikih napak« (Ferfila 2008, 308). Vendar pa, če zanemarimo aspekt menjav vlade, je za parlamentarno vlado značilna parlamentarna večina, ki je lahko ugodna pri sprejemanju zakonov. Stranka, koalicija strank, ki sestavi vlado, ima tudi večino v parlamentu in to ima za posledico stabilno vlado, zaradi strankarske discipline. Tako lahko prvo zastavljeno hipotezo le deloma potrdimo, kajti v drugih vidikih je parlamentarna vlada stabilna.

**Hipoteza 2:** V predsedniškem sistemu vlade lahko pride do blokade delovanja, kar se v parlamentarnem sistemu ne zgodi.

V predsedniškem sistemu se pogosto zgodi, da predsednik ne more računati na glasove svojih parlamentarcev, v parlamentarnem sistemu pa se skoraj ne zgodi, da bi poslanci glasovali proti svoji vladi. Kot smo ugotovili skozi analizo, je v Združenih državah Amerike prvi interes kongresnika njegov ali njena volilna enota in ne njen ali njena stranka. Kajti, elektorski uspeh je tisti, ki zagotovi politično vidnost in ne strankarska lojalnost. Kot rezultat tega imajo kongresniki tendenco, da si kot prvo zagotovijo podporo svoje volilne enote pogosto preko t.i. »pork barrel« projektov, preko izkazovanja partijske lojalnosti. Rezultat tega je, da je strankarska lojalnost v predsedniškem sistemu znatno manjša in manj pomembna kot je v parlamentarnem sistemu in predsednik nikoli ne ve kakšno podporo bo dobil. Predsednik tako nima nikoli povsem udobne večine, kot je primer parlamentarne vlade in zato je potrebno veliko pogajanja za dosego cilja. Glede na zgoraj izrečeno lahko drugo hipotezo potrdim, kajti več možnosti je, da pride do blokade delovanja v predsedniškem sistemu kot pa v parlamentarnem.

V diplomski nalogi so tako predstavljene značilnosti izvršilnih oblasti v predsedniškem in parlamentarnem sistemu. Težko je reči, katera izbira je boljša, kajti vladi v obeh sistemih imata svoje prednosti in slabosti ter je izbira odvisna od stvari, ki jih posameznik želi imeti in videti v vladi. Zato tudi ne moremo reči, da je izvršilna oblast v predsedniškem sistemu ultimativno boljša in obratno, da je boljša tista v parlamentarnem sistemu. Kar je pomembno, je to, da obe instituciji vlade delujeta v dobro svojega prebivalstva, saj njemu in zanj vladata.

## 7 LITERATURA

1. Almond, Gabriel A. in G. Bingham Powell Jr. 1996. *Comparative politics today: A world view*. New York: HarperCollins.
2. Ashbee, Edward in Nigel Ashford. 1999. *US politics today*. Manchester: Manchester University Press.
3. Baumgartner, Frank R. in Bryan D. Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, London: The University of Chicago Press.
4. Blick, Andrew in George Jones. 2007. *The 'Department of the Prime Minister' – should it continue?*. Dostopno prek <http://www.historyandpolicy.org/papers/policy-paper-58.html> (7. junij 2011).
5. *Board od Governors of the Federal Reserve System*. Dostopno prek: <http://www.federalreserve.gov/default.htm> (27. junij 2011).
6. Brandt, Neven, ur. 2002. *Politični sistem Velike Britanije*. Koper: Visokošolsko središče.
7. Brezovšek, Marjan, Miro Haček in Milan Zver, ur. 2008. *Organizacija oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
8. *Cabinet Office*. Dostopno prek <http://www.cabinetoffice.gov.uk/> (7. junij 2011)
9. Chandler, J.A. 2000. The United States v *Comparative Public Administration*, ur. J.A. Chandler, 200-223. London, New York: Routledge.
10. Coxall, Bill in Lynton Robins. 1998. *Contemporary British Politics*. London: Macmillan Press Ltd
11. Derbyshire, J. Denis in Ian Derbyshire. 1996. *Political systems of the world*. Oxford: Helicon.
12. Diamond, Martin. 1977. *The Electoral College and the American Idea of Democracy*. Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
13. Ferfila, Bogomil. 2008. *Demokratske in nedemokratske države sveta*. Ljubljana: FDV.
14. --- 2009. *Primerjalne politike v sodobnem svetu: Aplikativno-empirični del – Razvite države sveta*. Ljubljana: FDV.
15. Fink Hafner, Danica. 2007. Znanost "o" javnih politikah in "za" javne politike. V *Uvod v analizo politik: Teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 9-30. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
16. Grant, Alan R. 2004. *The American Political Process*. New York: Routledge.

17. Hague, Rod in Martin Harrop. 2010. *Comparative government and politics: an introduction*. Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.
18. Held, David. 1989. *Modeli demokracije*. Ljubljana: Univerzitetna konferenca ZSMS.
19. Heywood, Andrew. 1997. *Politics*. London: Macmillian Press Ltd.
20. Janda, Kenneth, Jeffrey M. Berry in Jerry Goldman. 1992. *The Challenge of democracy. Government in America*. Boston: Houghton Mifflin Company.
21. Jones, C.W. 1985. The Prime Minister's Aides. V *The British Prime Minister*, ur. Anthony Stephen King, 72-87. North Carolina: Duke University Press.
22. Koenig, Louis W. 1986. *Cabinet*. Dostopno prek: [http://www.novelguide.com/a/discover/eamc\\_01/eamc\\_01\\_00355.html](http://www.novelguide.com/a/discover/eamc_01/eamc_01_00355.html) (1. junij 2011).
23. Kryzaneck, Mihael J. 2004. *Comparative politics: a policy approach*. Boulder, Westview Press.
24. Ladd, Everett Carl. 1993. *The American polity : the people and their government*. New York: W.W. Norton.
25. Lanoue, David J. in Barbara Headrick. 1994. Primer Ministers, Parties and the Public: Dynamics of Government Popularity in Great Britain. *The Public Opinion Quarterly* 58 (2): 191-209.
26. Madison, James. 1996. Interpreting the constitution. V *American Government: Readings and cases*, ur. Peter Woll, 46-47. New York: HarperCollins Publishers Inc.
27. Magstadt, Thomas M. 1994. *Nations and Governments. Comparative Politics in Regional Perspective*. New York: St. Martin's Press.
28. Moe, Ronald C. 2002. *Report for Congress. Reorganizing the Executive Branch in the 20<sup>th</sup> century: Landmark Commissions*. USA: Washington.
29. O'Duffy, Brendan. 2009. The Territorial dimensions. V *Comparative politics* ur. Judith Bara in Mark Pennington, 201-226. London: SAGE Publications Ltd.
30. Ribičič, Ciril. 2000. *Podoba parlamentarnega desetletja*. Ljubljana: samozaložba.
31. Rossiter, Clinton. 1996. The Presidency – Focus of Leadership. V *American government, readings and cases*, ur. Peter Woll, 273-277. New York: HarperCollins.
32. Schofield, Norman. 2002. Evolution of the Constitution. *British Journal of Political Science* 32 (1): 1-20.
33. Slovenija. 1992. *Ustava Republike Slovenije*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

34. Smithsonian Institution. 2011. *The Board of Regents*. Dostopno prek: <http://www.si.edu/Governance/> (1. junij 2011).
35. Steiner, Jürg in Markus M.L. Crepaz. 2007. *European democracies*. New York: Pearson Education, Inc.
36. The National Archive. 2009. *Code of Conduct for Special Advisers*. Dostopno prek: [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety\\_and\\_ethics/special\\_advisers/code/code.aspx](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/special_advisers/code/code.aspx) (7. junij 2011).
37. *The Official Website of The British Monarchy*. Dostopno prek: <http://www.royal.gov.uk/> (19. julij 2011)
38. *The White House*. Dostopno prek: <http://www.whitehouse.gov> (24. maj 2011).
39. *USA.gov*. Dostopno prek: <http://www.usa.gov/Agencies/Federal/Executive.shtml> (27. junij 2011).
40. United States. 2005. *Ustava Združenih držav Amerike: s pojasnili*. Ljubljana: Nova obzorja.
41. Zajc, Drago. 2000. *Parlamentarno odločanje: (re) parlamentarizacija v Srednji in Vzhodni Evropi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
42. --- 2004. *Razvoj Parlamentarizma: funkcije sodobnih parlamentov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.